UNIVERSIDAD DE JAÉN

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES YJURÍCAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO CIVIL, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

TESIS DOCTORAL

LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN SU PROYECCIÓN ACTUAL

PRESENTADA POR:
EVA MARÍA HERNÁNDEZ MUÑOZ

DIRIGIDA POR:
DR. D. CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR

JAÉN, 28 DE OCTUBRE DE 2020

ISBN 978-84-9159-404-8

A los tres chicos de mi vida, por hacer más fáciles mis logros

Y a mi hermana, mi ejemplo de constancia y superación

AGRADECIMIENTOS:

Dejando a un lado el aspecto personal y familiar, una de las facetas cotidianas que me reportan las mayores satisfacciones, son sin duda, mis avances en el ámbito académico y profesional.

Desde el punto de vista académico, con el desarrollo de esta Investigación, he interiorizado una nueva faceta que nunca hubiera conseguido de forma individual, y ha sido gracias a la inestimable ayuda de mi tutor y director de Tesis, el catedrático en Derecho Financiero y Tributario, Carlos María López Espadafor, porque lo ha hecho de la mejor manera entre las que hubiese podido predecir, acomodándose a mis circunstancias personales, laborales, y desde el máximo respeto a mis inquietudes, pues desde el principio tuve claro en qué quería dedicar el tiempo de mi investigación, el porqué, y como no, para qué, pues siempre ha estado marcada por mi condición como empleada pública local, y continuamente sustentada, por mi deseo de mejorar la actuación administrativa.

Con el transcurso de los años, me ha enseñado a hurgar en mi pensamiento y en los ajenos, y ponerlos en conjunción, para adecuar la interpretación legislativa a los requerimientos que el legislador pretendía, lo que acompañado con su calidad humana, que es la que a cada uno nos significa, hace que me nazca un profundo Gracias, y un pensamiento que trasladar: “Tus enseñanzas siempre estarán presentes en mi estudio e interpretación de nuestro ordenamiento jurídico”.

Mi gratitud la extiendo a nuestra Universidad, la de nuestra tierra, nuestro Jaén, que me ha visto crecer académicamente, y con la que espero seguir compartiendo experiencias, a sus docentes, profesionales de las tareas administrativas y de nuestras bibliotecas, así como a todo aquel que en la comunidad educativa, ha sabido ayudarme ante la gran incertidumbre que me generaba una tarea que para mí era totalmente desconocida, y en la que solo portaba un deseo, el de madurar un conjunto de ideas y cuestiones, que al final han tomado forma.

Pero todo lo anterior no lo hubiera conseguido, sin tener la suerte de contar con los tres hombres de mi vida, mi esposo e hijos, que han sabido entender las razones por las que esto era necesario, y hemos sido capaces de multiplicar el tiempo, para que el resultado sea de todos, y sustituir algunos momentos por otros más reconfortantes.

Junto a ellos, he sentido siempre el calor y la confianza de mis padres y hermanos, ilusionados con mi ilusión, y como siempre orgullosos de los logros de toda nuestra familia, como así nos enseñaron desde niños, mis padres Juan y Juani, grandes por sus valores y exagerados en su manera de querernos.

Y tampoco puedo olvidar a algunos compañeros con los que comparto profesión, entregados al servicio de los intereses generales, que con sus experiencias han contribuido a enriquecer mis conocimientos, ayudando a ampliar mi perspectiva hasta ámbitos que nunca hubiera pensado, y que hoy quedan plasmados en buena parte de esta Tesis.

ÍNDICE:

ABREVIATURAS…….....7

RESUMEN/ABSTRACT..……...……...……..…13

INTRODUCCIÓN……...……...15

CAPÍTULO 1: EVOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE SUFICIENCIA FINANCIERA Y DE EFICIENCIA EN EL GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

1.1. CONSIDERACIONES PREVIAS……..23

1.2. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO – FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES: AUTONOMÍA LOCAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA…….28

1.3. INEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE FINANCIACION LOCAL……...…42

1.4. MEDIDAS DE LIQUIDEZ DEL GOBIERNO CENTRAL Y SU REPERCUSIÓN EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES…….62

1.5. APUNTES PRELIMINARES SOBRE LAS MEDIDAS DE REFORMA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO- FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES…..…….78

CAPÍTULO 2: IMPACTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

2.1. SEGUNDA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA…….91

2.2. FUNDAMENTOS PARA LA APROBACION DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....99

2.3. PRINCIPIOS GENERALES PARA LA ESTABIIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA……...103

2.4. OBJETIVOS DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA……...…..109

2.4.1. CUESTIONES PREVIAS EN LA PERSPECTIVA LOCAL……109

2.4.2. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL…..110

2.4.3. LA REGLA DE GASTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES..114
2.4.4. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL……121
2.5. MEDIDAS APLICABLES A LAS CORPORACIONES LOCALES POR APLICACIÓN DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVA……...124
2.5.1 CUESTIONES PREVIAS.....124
2.5.2 MEDIDAS PREVENTIVAS……...…125
2.5.3 MEDIDAS CORRECTIVAS……...…126
2.5.4 MEDIDAS COERCITIVAS……128
2.6. OTRAS NOVEDADES Y OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA…...……130
2.7. LOS PRESUPUESTOS LOCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA…….136
2.7.1. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE APLICACIÓN AL PRESUPUESTO LOCAL.....136
2.7.2. LA PRESUPUESTACIÓN LOCAL TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA…….147
2.7.3. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES……149
2.7.4. LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA LOCAL…….……154
2.7.5. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS LOCALES…...……..163

CAPÍTULO 3: RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y TRANSPARENCIA COMO MEDIDAS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO LOCAL.

3.1 INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA COMO MEDIDAS DE CONTROL DEL GASTO LOCAL…...……175
3.2 OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL…...……178

3.3 LA REVISIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES COMO MEDIDA PARA LA SOSTENIBILIDAD LOCAL……..…182
3.4 MEDIDAS DE CORRECCIÓN AL REDIMENSIONAMIENTO LOCAL ESTABLECIDAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE……..191
3.5 MEDIDAS DE CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO ESTABLECIDAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE……..194
3.6 LA TRANSPARENCIA PÚBLICA LOCAL CON LA APROBACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO…….199
3.6.1. EL BUEN GOBIERNO HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA LA VERDADERA TRANSPARENCIA LOCAL……..199
3.6.2. LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LAS CORPORACIONES LOCALES.....209
3.6.3. UNA BREVE REFERENCIA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN…...……222
3.6.4. ESPECIALIDADES DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS…….225
3.7 EL CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA……..235

CAPÍTULO 4: LOS AVANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL Y EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: FACTORES INFLUYENTES EN LA PERSPECTIVA FINANCIERA

4.1 ANTECEDENTES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN……241
4.2 LA APROBACIÓN DE LAS LEYES 39 Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, Y EL RETROCESO EN RELACIÓN A ALGUNOS ASPECTOS……..248
4.3 REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LA LEY 39/2015 EN LAS CORPORACIONES LOCALES...……..……..250
4.3.1. CUESTIONES PREVIAS……...…250
4.3.2. TÍTULOS COMPETENCIALES……256
4.3.3. OBJETO Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015…….257
4.3.4. DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL…….263

4.3.5. DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS CORPORACIONES LOCALES…….267
4.3.6 DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL……274
4.3.7 REFLEXIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL…….…….280
4.3.7.1. CUESTIONES GENERALES……..…….280
4.3.7.2. LA INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL……..284
4.3.7.3. LA CONSIDERACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y DE EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA COMO ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN……286
4.3.8.- LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA SEGÚN LA LEY 39/2015 EN SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL……..292
4.3.8.1. NUEVAS ESPECIFICACIONES EN LA REVISIÓN DE OFICIO……...……..292
4.3.8.2. NUEVAS ESPECIFICACIONES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA……...296
4.4 REFLEXIONES SOBRE LA LEY 40/2015 EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL……..…….……..305
4.5 ESPECIFICACIONES DE LA LEY 40/2015 PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES……..…..……...310
CAPÍTULO 5: LA CONTABILIDAD ANALÍTICA UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LAS CORPORACIONES LOCALES
5.1 ANTECEDENTES DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA……..319
5.2 ANTECEDENTES DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS……...323
5.3 PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA……..328

5.4 LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES….333

5.5 CÁLCULO DE LOS COSTES EFECTIVOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES…….....338

CONCLUSIONES…….355

RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL……...367

BIBLIOGRAFÍA…...……369

ABREVIATURAS:

Administración General del Estado	AGE
Administración Local	AL
Administración Pública	AP
Administraciones Locales	AALL
Administraciones Públicas	AAPP
Agencia Estatal de la Administración Tributaria	AEAT
Artículo	ART
Base de Datos Nacional de Subvenciones	BDNS
Bases de Ejecución del Presupuesto	BEP
Boletín Oficial de la Provincia	BOP
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía	BOJA
Boletín Oficial del Estado	BOE
Carta Europea de Autonomía Local	CEAL
Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas	CORA
Comunidad Autónoma	CA
Comunidades Autónomas	CCAA
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	CTBG
Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local	COSITAL
Constitución española	CE
Contabilidad Analítica Normalizada para las Administraciones Públicas	CANOA

Corporación Local	CL
Corporaciones Locales	CCLL
Entidad Local	EL
Entidades Locales	EELL
Esquema Nacional de Interoperabilidad	ENI
Esquema Nacional de Seguridad	ENS
Estatuto de Autonomía de Andalucía	EAA
Federación Española de Municipios y Provincias	FEMP
Gobierno Central	GC
Impuesto de Actividades Económicas	IAE
Impuesto de Bienes Inmuebles	IBI
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	ICIO
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	IIVTNU
Impuesto sobre el Patrimonio	IP
Impuesto sobre Sociedades	IS
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	ISD
Impuesto sobre el Valor Añadido	IVA
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	IRPF
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	IVTM
Índice de Transparencia de las Diputaciones	INDIP
Índice de Transparencia de los Ayuntamientos	ITA

Instituto de Crédito Oficial	ICO
Instrucción de Contabilidad para la Administración Local	ICAL
Intervención General de la Administración del Estado	IGAE
Ley de Presupuestos Generales del Estado	LPGE
Ley Orgánica	LO
Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional	LOTC
Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General	LOREG
Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	LOEPSF
Ley Orgánica 9/2013, de 9 de diciembre, de control de la deuda comercial en el Sector Público	LOCDC
Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA	LOFCA
Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local	LRL
Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	LJCA
Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones	LGS
Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos	LAE
Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía	LAULA
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	LT
Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	LRSAL
Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía	LTA
Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa	LRSP
Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	LPAC
Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público	LRJSP

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público	LCSP
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	MHAP
Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público	NIC-SP
Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración	OPERA
Organización no gubernamental	ONG
Periodo Medio de Pago	PMP
Producto Interior Bruto	PIB
Plan Económico Financiero	PEF
Planes Económico Financieros	PPEEFF
Plan General de Contabilidad Pública	PGCP
Plan General de Contabilidad Pública para la Administración Local	PGCPAL
Participación en los Ingresos del Estado	PIE
Portal de Transparencia	PT
Portales de Transparencia	PPTT
Presupuestos Generales del Estado	PGE
Real Decreto	RD
Real Decreto Legislativo	RDL
Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales	TRLHL
Sector Público	SP
Sentencia del Tribunal Constitucional	STC

Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales	SEC
Tablón Edictal Único	TEU
Transparencia Internacional España	TIE
Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza	TECG
Tecnologías de la Información y la Comunicación	TICs
Tribunal Constitucional	TC
Unión Europea	UE

RESUMEN

Para que España entrara en la Unión Europea en 1986, fue necesario un proceso de reducción de la deuda pública y de consolidación fiscal, que conllevaría la implantación de políticas económicas que propiciaran el crecimiento de la economía nacional.

Aunque dichas medidas se extendieron durante un largo período de tiempo, a mediados del año 2008, se inicia una crisis económica de alcance mundial, con efectos devastadores en el ámbito europeo, y que en el caso de España, con la tasa más alta de desempleo de los países de la Organización y la Cooperación para el desarrollo económico[1], agravó de forma alarmante los efectos de nuestra economía.

La recuperación hacia el equilibrio presupuestario y el cumplimiento de los compromisos de España con la Unión, precisó un proceso reformista que abarcaría al conjunto de todas las Administraciones Públicas, que justificó la constitución de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, que tras un análisis pormenorizado de la situación de la Administración española, realiza una serie de recomendaciones, cuya puesta en práctica, se instrumenta a través de un amplio conjunto de modificaciones legislativas.

Aunque la mayor parte de las medidas propuestas en el Informe de dicha Comisión, van destinadas a la Administración General del Estado y a las Administraciones Autonómicas, es inevitable su impacto en nuestras Administraciones más cercanas, las Entidades Locales, las cuales progresivamente deberán adaptar su actividad a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia, a la vez, que su actividad queda condicionada por mayores mecanismos de control, establecidos de forma preventiva y correctiva a fin de continuar en la senda del crecimiento.

Habiendo transcurrido un tiempo considerable desde la adopción de diversas medidas, pudiera ser el momento para extractar datos objetivos que de forma constructiva, arrojen conclusiones que redunden en posibles mejoras en la actividad administrativa de las Administraciones Locales, siempre en aras de avanzar en la mejora del interés general.

[1] Sobre la evolución de la tasa de desempleo en Europa, Véase BARROSO GONZÁLEZ, M.: FLORES RUIZ, D.: (Coordinadores), *Teoría y estrategias de Desarrollo Local*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2010, p. 54.

ABSTRACT

For Spain to enter the European Union in 1986, a process of reducing public debt and fiscal consolidation was required, through the implementation of economic policies that fostered the growth of the national economy.

Although these measures were extended over a long period of time, in mid-2008, a global economic crisis began, with devastating effects in Europe. In the case of Spain, with the highest unemployment rate of the countries of the Organization and Cooperation for economic development, the crisis alarmingly aggravated the effects of our economy.

The recovery towards a balanced budget and the implementation of the commitments of Spain with the European Union requires a reform process which embrace the whole of the public administrations thus forming the Commission for the reform of the Public Administrations which after a detailed analyses of the situation of our Administrations conducts a number of recommendations whose implementation is executed by means of a wide range of legislative amendments.

Even though most of the proposed measures in the CORA report are designed for the Central State Administration and the Regional Administrations, it is impossible to avoid its impact on our closest Administrations, the Local Entities, which will gradually have to adapt their activity to the principles of budgetary stability, financial sustainability, transparency… At the same time, their activity is subject to improved control mechanisms preventively and correctively established in order to continue on the path of growth.

Having spent a considerable time since the adoption of various measures, it may be time to extract data objects that constructively, throw conclusions that result in possible improvements in the administrative activity of Local Entities, always in the interest of advancing the improvement of the general interest.

INTRODUCCIÓN:

La presente Investigación se fundamenta en la necesaria adaptación de los agentes implicados en la gestión económico-financiera de las Corporaciones Locales (CCLL), a los cambios sufridos en los últimos años, a causa de un proceso de reforma al que queda sometida la Administración Pública (AP) española, tras la crisis del 2008, y las implicaciones que aún en nuestros días pudieran deducirse.

Como en todo proceso de carácter dinámico, se precisa establecer los antecedentes del problema objeto de estudio, que delimiten los elementos determinantes que justificaron dicha reforma, para que a través de sus efectos a medio plazo, se puedan predecir repercusiones en plazos posteriores.

Dichas cuestiones serán planteadas en el primer capítulo de la Tesis, basadas en las referencias normativas y estudios que predican el principio de autonomía local y el principio de suficiencia financiera local, desde la perspectiva de la cuestionada ineficiencia en la gestión del gasto público de las CCLL, puesta de manifiesto a lo largo de los últimos años, por los datos alarmantes extractados de las magnitudes macroeconómicas de nuestro país, condicionados de forma rígida, por los inexcusables cumplimientos que por parte de la Unión Europea se prescriben.

El transcurso del tiempo ha demostrado, que la legislación referente al régimen económico-financiero de las Entidades Locales (EELL), ha sido responsable en demasiados casos de su falta de suficiencia financiera, y que en consecuencia, en las negociaciones del sistema de financiación local, se ha demandado el incremento de su participación en los ingresos del Estado (PIE) y de las Comunidades Autónomas (CCAA), además de la necesaria coordinación entre los distintos sistemas de financiación que requiere un Estado descentralizado, y que en nuestros días, sigue siendo una cuestión política de especial importancia.

La dificultad de la reforma y de su adaptación al conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), no exenta de controversias, planteó que por parte del Gobierno Central (GC), se adoptasen medidas paliativas de la liquidez de las Administraciones Territoriales, entre las que destacan los Fondos de Pago a Proveedores, las ampliaciones en los plazos de amortización de los préstamos que han soportado dichos Fondos, así como, las ampliaciones de los plazos de reintegro de los saldos deudores en las liquidaciones definitivas de la

participación de los tributos del Estado, cuyas principales críticas se han justificado por sus consecuencias en el endeudamiento de las CCLL, incrementando la dificultad de recuperación de éstas, y que como condicionantes de la suficiencia local en los últimos años, se aprecia conveniente su exposición en este Capítulo, dado que a la fecha, todavía un número importante de municipios españoles acarrean los efectos de dichas medidas.

Se considera apropiado el análisis de los resultados de los estudios realizados por la Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), a la hora de poder categorizar las reformas legislativas y administrativas a las que el conjunto de la Administración ha tenido que responder, partiendo de las cuestiones preliminares que fundamentaron su creación, y avanzando con el conocimiento del Programa de reformas que el GC aprobaría para dar cumplimiento a lo dispuesto por dicha Comisión, siempre desde la perspectiva de nuestras EELL, y sobre todo sin olvidar, sus limitaciones para adaptarse a los cambios establecidos, que el mismo legislador, consciente de las carencias de la Administración Local (AL), en ocasiones aplaza la entrada en vigor de determinadas normas, no siendo dicha medida suficiente para solventar las dificultades locales, y por ello, en el momento en el que nos encontramos, todavía no existe una homogeneidad en los resultados que se pretendían.

En la estructura de la Tesis, se contienen junto a dicho Capítulo inicial, otros cuatro bloques temáticos, que se van desarrollando de forma secuencial, con la pretensión de respetar en la medida de lo posible la cronología de los acontecimientos, a fin de explicitar las diversas adaptaciones, consideraciones, recomendaciones y medidas adoptadas por nuestros dirigentes políticos, en orden a dar entidad, a las reformas que en los últimos años se han llevado a cabo en nuestro país.

En el segundo Capítulo se pretende esclarecer las razones por las que se produce la segunda reforma de nuestra Constitución Española (CE), elevando a nivel constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, y fijando desde dicho momento para las CCLL el objetivo de equilibrio presupuestario en su gestión.

Se expondrán los antecedentes que sitúan a España en una situación determinante, tras un periodo de consolidación fiscal y reducción de deuda que permitió a España la entrada en la Unión Europea, pero que debido a los desequilibrios internos, nuestras magnitudes macroeconómicas vuelven a posicionarla en una realidad alarmante.

La entrada en vigor del modificado art 135 de la CE, y la asunción por parte de España de las obligaciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea,

trascienden hasta la aprobación de la vigente Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha supuesto en materia presupuestaria un cambio radical, que se deduce de la propia estructura de la norma, imponiendo obligaciones desde la planificación, al establecer la obligación de aprobar un Plan Presupuestario a medio plazo, y al someter a las Administraciones a las limitaciones de la Regla de Gasto, en aras de la consecución de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, pero estableciendo a su vez, un conjunto de medidas para corregir los posibles incumplimientos en la materia, cuya temática supone verdaderas modificaciones relacionadas con la planificación y ejecución presupuestaria, que año tras año queda condicionada por una nueva realidad, que realmente está cambiando la mentalidad de los gestores públicos.

De forma separada se hace mención al obligado suministro de información de las EELL a la Administración Central, ya que evidencian muchas de las nuevas prescripciones impuestas a la AL, que sólo en caso de un control exhaustivo por parte del GC y el sometimiento absoluto al principio de lealtad institucional de nuestras Administraciones, proporciona una herramienta útil de información y gestión para el conjunto de nuestra Economía.

En el Capítulo Tercero partiendo de la situación en que se encuentra la AL, con recursos limitados y condicionados por los Planes de Ajuste aprobados por incumplimientos de la normativa de estabilidad presupuestaria o por la vigencia de las medidas de liquidez antes comentadas, que justificaron la contención del gasto público local, se realiza una discusión sobre las novedades legislativas relativas a la racionalización administrativa y la transparencia pública, que desde el punto de vista del legislador, coadyuvarían a la mejora de los juicios de valor de la ciudadanía, que como agente financiador local, no justifica que las carencias del sector público (SP) local, le repercutan directamente a causa del endeudamiento y de las carencias en la prestación de los servicios públicos locales.

Desde el punto de vista de la racionalización administrativa, se realiza una revisión del modelo local, restringiendo la creación de nuevas entidades y suprimiendo las que se consideran no sostenibles, y actualizando el régimen competencial local, para evitar las duplicidades administrativas y el ejercicio de competencias que merma la suficiencia financiera local.

Con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se realiza por tanto, la clarificación de competencias entre los municipios y las provincias, dictando medidas de contención del gasto

en materia de recursos humanos, y estableciendo entre otras obligaciones, la de determinar el coste efectivo de los servicios, que según los argumentos de esta Tesis, aconseja un estudio independiente en el Capítulo quinto por su relación directa con la Contabilidad Analítica a la que las Administraciones Locales (AALL) quedan sometidas a partir del ejercicio 2017.

La realidad es que la pretendida clarificación competencial no ha estado exenta de dudas, y que además, el sistema aporta rigidez para aceptar los cambios prescritos, por lo que las CCAA haciendo uso de sus atribuciones normativas dictan normas que palien el desarrollo normativo, que al fin y al cabo dan respuesta a la continuidad, salvando escollos que obviamente, limitan los efectos positivos pretendidos con esta particular medida de la reforma.

Desde el punto de vista de la tan demandada transparencia pública, se analizarán las prescripciones nacionales y autonómicas, siempre sin olvidar la situación que condiciona su adaptación por parte de las AALL, por no ser capaces de asumir la nueva realidad que acarrea el movimiento a favor de la transparencia, o en otros casos, aunque sí que hayan dado respuesta, no han adoptado las medidas necesarias para dotar de virtualidad a la publicidad activa prescrita por la norma, mediante la generación y difusión constante de información, y que por tanto, en la visita a los Portales de Transparencia locales, en algunos casos, lo que trasladan son publicaciones desfasadas, que no aportan valoraciones objetivas y actualizadas.

La inclusión de esta categoría normativa en el régimen jurídico español, no es cuestión baladí, debido a que tanto a nivel comunitario como a nivel interno, incluso desde la propia ciudadanía, se convierte en cuestiones que influyen en el quehacer diario de nuestras Administraciones, que aunque antes de la reforma en estudio, cierta normativa ya imponía obligaciones en materia de transparencia, será ésta la que enfatice su importancia, acompañada de la necesidad del cambio de concepciones de nuestros dirigentes, que deben interiorizar los principios de buen gobierno impuesto en la normativa de transparencia estatal.

La aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 9 de diciembre de control de la deuda comercial en el Sector Público (LOCDC), revitaliza la necesidad de cumplimiento por parte de nuestras EELL, del principio de sostenibilidad financiera y del periodo medio de pago (PMP), a fin de subsanar el abuso de las potestades administrativas en materia presupuestaria, que en muchos casos, habían perjudicado a los adjudicatarios de servicios y demás acreedores de las Administraciones, y que enrarecía el sistema por incrementar los datos negativos de la ejecución presupuestaria. No es de extrañar que esta categoría normativa acompañe en niveles de aceptación a las relativas en materia de transparencia tan demandadas por la ciudadanía.

Será la aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (LRSP)[2], el avance en una serie de medidas de aplicación homogénea para todo el conjunto de la Administración, con cuestiones de especial interés, tales como la entrada en vigor del Tablón Edictal Único (TEU), con la consecuente modificación del régimen de las notificaciones administrativas, el impulso de la Administración electrónica para reducir muchas de las trabas burocráticas que merman la eficacia del sistema, y la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) para dar un tratamiento igualitaria, transparente y eficiente en la gestión de las subvenciones públicas.

En el Capítulo Cuarto ha de estudiarse el cambio tan renovador que supone la entrada en vigor en octubre del 2016, de las nuevas leyes de Procedimiento Administrativo y del Régimen Jurídico del Sector Público que de forma tajante van a implementar una Administración moderna, interconectada y transparente, con la implantación radical de la Administración electrónica, y que establecen una operatoria bien distinta a los antecedentes legislativos que conocemos, y que se acompaña con la evolución de los perfiles de los empleados públicos al estar, en las últimas décadas, más familiarizados con las nuevas tecnologías.

De un lado, se valorarán las modificaciones procedimentales respecto a la legislación básica del procedimiento administrativo del año 1992, esencialmente marcadas por la introducción de las nuevas tecnologías en el proceder administrativo, y su intento de optimización, para la consecución de las verdaderas fortalezas que aportan desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia administrativa, y de otro lado, poniendo en valor la actualización del régimen jurídico aplicable al conjunto de la Administración, por cuanto las nuevas realidades precisan que la Administración, no solo, no se quede atrás, sino que sea capaz de poner a disposición de los administrados los cauces necesarios para que sus derechos ante la Administración no se vean mermados. Y es en este sentido, donde las singularidades de la estructura descentralizada española, dificulta la imposición de una burocracia homogénea, y por ello, nos encontramos con aspectos muy controvertidos en la propia prestación de los servicios públicos, lo cual es especialmente criticado respecto a las Administraciones más cercanas.

[2] La LRSP entra en vigor con fecha 18/09/2014 según su Disposición Final Única, con la salvedad, entre otras, de que la nueva redacción del art. 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, lo hizo con fecha 1/6/2015.

La presente Tesis quedaría incompleta si no se advirtiesen las cuestiones relativas a la implantación de la Contabilidad Analítica en nuestras Administraciones a partir del ejercicio 2017, que a lo largo del Capítulo Quinto se desarrollan, que a nuestro juicio, va a suponer una mejora en los cálculos de los costes efectivos de los servicios, para que los datos suministrados a la Administración Central supongan magnitudes homogéneas a la hora de establecer comparaciones y propuestas de asunción de competencias por parte de las Diputaciones ante las limitaciones e ineficiencias de algunos municipios, como así prescribe la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRL) modificada por la LRSAL.

Finalizaremos la presente Investigación, con la exposición de distintas conclusiones relacionadas con las temáticas tratadas, que van a enfocarse en primer lugar, al esclarecimiento de las medidas de aplicación directa para las EELL para cada una de las categorías legislativas estudiadas, ponderando su utilidad y los aspectos sobre los que aún no han sido capaces de asumir de forma generalizada. Y en segundo lugar, a mostrar las debilidades/fortalezas del sistema para ajustarse a un cambio tan profundo, que condicionan la celeridad en la aplicabilidad de las normas promulgadas, y además, abundar sobre determinados mecanismos que mejoren la eficacia y eficiencia en la tramitación administrativa, favorecida por la imposición de la Administración electrónica y la transparencia.

En otro orden de conclusiones, se establecen posibles respuestas a algunas de las lagunas que el legislador ha obviado, dada la complejidad de nuestro Estado unitario regionalizado y descentralizado, a modo de propuestas de lege ferenda, ante las previsibles modificaciones legislativas a las que España va a quedar sometida debido a la pérdida de poder del bipartidismo rígido en nuestro país, después de casi cuatro décadas[3], consecuencia de las lesiones que algunos sectores han sufrido a consecuencia de la crisis, y que en opinión de un porcentaje elevado de la población, son debidas en una parte importante, a las malas prácticas de nuestros gestores públicos.

Por no decir, que nunca pensamos que concluiríamos esta Investigación, ante una nueva crisis económica, generada por la situación sanitaria mundial acaecida a causa del COVID-19, razón por la que más que nunca, las distintas Administraciones de todos los niveles territoriales, como implicadas en la recuperación de los sectores económicos, deberán

[3] AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "El poder como retórica. Crónica política y legislativa del año 2018", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 115, 2019, p. 143.

optimizar sus recursos para la asunción responsable de sus atribuciones, y para ello, tendrán que ser partícipes, del impulso de muchas de las medidas que a continuación pasan a ser tratadas.

CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE SUFICIENCIA FINANCIERA Y DE EFICIENCIA EN EL GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Solo bajo la sólida concepción de los principios inspiradores de nuestra Carta Magna, fue posible la estructuración de España como Estado unitario regionalizado, bajo la predicada autonomía en la gestión de los respectivos intereses de los distintos entes territoriales[4], que para el caso de la AL, sería en su Título VIII, en el que de forma concisa, la acompañara con el reconocimiento del principio de suficiencia local[5].

Lo manifestado en su art 142, debe considerarse el punto de partida en cualquier análisis referido a la financiación local, dado que el poder constituyente afrontó el encaje de la AL en la organización territorial de España, con la notable trascendencia de su hacienda, para que su autonomía fuera real y efectiva, haciendo un claro llamamiento al legislador estatal y autonómico, que dotados de mayores competencias en el reparto interterritorial de las potestades normativas, deberían articular un sistema de recursos para las EELL, con el fin de que pudieran ejercer las competencias que le fueran atribuidas[6].

Y ello porque en la perspectiva local, dichos principios fundamentales debieron ser aquellos que propiciaran el adecuado funcionamiento de unos órganos "gestores" que posibilitaran la consecución del fin último de toda actuación pública como es, el interés general[7], cuya labor en su ámbito territorial, iba a disponer de una ventaja adicional respecto a

[4] Art 2 y 137 de la CE.

[5] De conformidad con el art 142 de la CE, las haciendan locales deben disponer de la financiación suficiente para el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico encomienda a las CCLL, y la conformarán fundamentalmente, los tributos propios que establezcan, y las dotaciones de fondos generados por la participación en los tributos del Estado y de la Administración autonómica.

[6] Para profundizar en esta materia, Vid. RAMOS PRIETO, J.: TRIGUEROS MARTÍN, M. J.: "Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales". CEMCI publicaciones, GRANADA, 2013. pp. 19-20.

[7] De conformidad con el art 103.1 de la CE, la AP ha de servir con objetividad el interés general, actuando con el sometimiento a los principios establecidos en la Constitución, tales como el de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sujeción al ordenamiento jurídico.

las otras Administraciones territoriales, toda vez que los destinatarios de la actuación pública, serían los propios vecinos empadronados en los respectivos municipios[8].

Huelga decir que si el diseño de nuestras CCLL partía de concepciones que datan de las experiencias anteriores al constitucionalismo vigente[9], no menos cierto sería el reconocer, que aquellas no estuvieron condicionadas por la pertenencia a la Unión Europea (UE)[10], y por tanto por una realidad geográfica y macroeconómica superior, y que por ello, en el momento en que nos encontramos, no sería suficiente considerar los desajustes del sistema, solo desde la perspectiva interna, debido a que nuestros entes públicos menores, en la actualidad son partícipes en la consecución de los objetivos impuestos a España para el conjunto de la Administración.

Ello quiere decir, que a la hora de exponer la incidencia que la reforma de las AAPP en nuestro país, ha tenido en las CCLL desde el punto de vista económico-financiero, no podemos olvidar que nuestro ordenamiento jurídico interno, avanza no solo para atender a las debilidades internas de nuestro propio sistema, sino que también lo hace, a merced de la particular evolución de nuestra comunidad europea[11].

Por tanto, toda corriente reformista debería equilibrar los desajustes de las últimas décadas, de forma dinámica y marcada por las restricciones establecidas por la participación en la UE, debido a que sus actuaciones condicionan la dirección política de los distintos Estados Miembros, y las pretensiones nacionales deben coadyuvar al traslado de la Administración española hasta las nuevas realidades acordes con la globalización[12].

[8] La condición de vecino se adquiere con la inscripción en el Padrón municipal, como registro administrativo que constituye la prueba de la residencia en los municipios españoles y del domicilio habitual de los empadronados, de conformidad con los art 15 y 16 de la LRL.

[9] Sobre los antecedentes del constitucionalismo español, Vid. NÚÑEZ RIVERO, C.: GARCÍA ARANDA, S.: "La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español", Revista de Derecho UNED, Nº 7, 2010, pp. 489-523, donde se establecen los orígenes de la autonomía de las EELL en la Edad Media, situando como el primer vestigio de la meritada autonomía en la Carta otorgada de Bayona del 7/7/1808, donde son mencionados por primera vez los municipios y las provincias, evolucionando dentro del constitucionalismo español en los dos últimos siglos; Desde el siglo XIX, el término autonomía, unas veces se refería a la reducida vertiente regional, y otras incluía, además, una consideración local, y por tanto, según la Constitución vigente en cada momento, la concepción de nuestros entes locales y su autonomía, ha variado.

[10] El 12 de junio de 1985 España y Portugal firmaron el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de Enero de 1986.

[11] Dicho razonamiento estriba en que la soberanía nacional queda mermada por la pertenencia al ente supranacional, perdiendo protagonismo por la falta de poder económico, político y militar, como así manifestara Sainz de Bujanda, Véase LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "Recorrido transaccional de la soberanía tributaria", Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 10, Nº 1, 2018, p. 315.

[12] AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "La reconstrucción del Programa de Gobierno. Crónica Política y Legislativa del año 2010", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 91, 2011, p. 184.

Desde una perspectiva macroeconómica, cada Estado Miembro va a estar condicionado por los cálculos que a nivel de conjunto realice el ente supranacional[13], ya que según se deduzca de las cifras soportadas en la Contabilidad Nacional, se le impondrán una serie de objetivos y/o restricciones en el cómputo de sus resultados presupuestarios. Y para su consecución, cada Gobierno nacional, deberá realizar las valoraciones pertinentes para cada nivel territorial reconocido, y según el momento del ciclo económico, conllevará la imposición de políticas públicas nacionales restrictivas o expansivas, según cada caso, que de forma indubitable han condicionado y condicionan, la actuación presupuestaria de los actores públicos, entre ellos nuestra AL.

Centrándonos en los meritados principios de nuestra Constitución, en concreto los principios de autonomía local y de suficiencia financiera, que han sido objeto de profundos estudios por parte de la doctrina, y analizados desde distintas perspectivas, todas son coincidentes, en que la temática de la financiación local en las últimas décadas, debe ser fundamentada no solo en nuestra vigente Constitución, sino que debe ser puesta en conjunción con el ordenamiento jurídico comunitario, dada su aplicabilidad paralela, el cual reconoce como primer Tratado internacional vinculante garante de los derechos de las CCLL, a la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)[14].

El Estado unitario regionalizado que establece nuestra Carta Magna en su art 137, con su organización territorial en Municipios, Provincias y en CCAA, aunque predica la autonomía para la gestión de los respectivos intereses en cada uno de los distintos niveles de descentralización reconocidos, no establece de forma explícita una definición de dicho término, y que por el contrario, sí que el ordenamiento jurídico europeo responde a esta cuestión, al definir la autonomía local en el articulado de la CEAL[15], y lo hace desde una doble perspectiva, tanto del lado del derecho que tienen los entes locales de los distintos Estados Miembros, como del lado de la capacidad necesaria para gestionar las labores públicas, de forma responsable por sus gestores, y en beneficio de la ciudadanía, lo cual se articula a través de los órganos electos en las elecciones municipales, que deberán ser

[13] Recordemos que tras la pertenencia de España a la UE, nuestro país consolida su posición en Europa con el referéndum de fecha 20/2/2005, y la aprobación de la LO 1/2005, de 20 de mayo, para la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Vid. GARCÍA COSTA, F. M.: "El año de la Constitución europea" Anales de Derecho, Nº 23, Universidad de Murcia, 2005, pp. 315 – 328.
[14] En el Estado español, su entrada en vigor se produjo el 1/03/1989.
[15] Art 3 de la CEAL.

conscientes de la importancia para los vecinos de los mecanismos de participación ciudadana[16], los cuales no habían sido especialmente considerados en las últimas décadas[17].

Sería en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 cuando se produjera su aprobación, esclareciendo no solo el concepto de autonomía local, sino la finalidad de salvaguardar y promover ideales y principios, como patrimonio común de la Unión, y que para España debe aceptarse su aplicabilidad, para las colectividades que nuestro constitucionalismo reconoce como locales, en el Capítulo II del Título VIII de nuestra Norma suprema, que aunque de forma somera, sí que explícitamente es otorgada en sus art 140 y 141 a nuestros municipios y provincias.

Por tanto, nos encontramos ante un SP dividido en subsectores, que para el caso local, se integra a su vez, por un conjunto de entes a los que se atribuyen competencias en función de su tamaño y estructura organizativa, como así reconoce el art 3 de la LRL[18], y que son gestionados por sus propios órganos de gobierno y administración, que vienen a configurar lo que conocemos como CCLL, que para el caso de los municipios y las provincias se corresponden con los Ayuntamientos y las Diputaciones.

El paso de los años sigue dejando entrever dudas más que razonables sobre el realismo del sistema de descentralización de la Administración española[19], no desde el punto de vista de su reconocimiento jurídico, que está fuera de dudas, sino de la verdadera efectividad de los principios que lo rigen, toda vez, que se evidencia que los ajustes a los que se han sometido nuestras Administraciones, son consecuencia de las exigencias de Europa, más que a la búsqueda del equilibrio del propio Estado, que debe ser capaz de aportar a través del gasto

[16] En el régimen local español, según el art. 1 de la LRL, los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, son los cauces inmediatos de participación para que los vecinos puedan participar en los asuntos públicos, para lo cual, las CCLL podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada reconocidos por el 24 de la misma norma.

[17] En la actualidad una de las cuestiones generalmente aceptadas por la ciudadanía es la implantación de los presupuestos locales participativos, que refuerzan la perspectiva de que la participación ciudadana es una cuestión política, Vid. ARANGUREN GONZALO, L.: "La participación ciudadana posibilidades y retos", Aposta: Revista de Ciencias Sociales, Nº 22, noviembre 2005, pp. 15 – 16. Y para profundizar en el estudio acerca del proceso a través del cual los ciudadanos tienen oportunidad de decidir de forma directa sobre el destino de una parte del presupuesto municipal, Vid. ALGUACIL GÓMEZ, J.: "Presupuesto participativo", Eunomía: Revista en cultura de la legalidad, Nº 6, 2014, pp. 204-210.

[18] Recordemos que el art. 3 de la LRL determina que son entes territoriales locales, el municipio, la provincia o la isla, a la vez que le otorga igualmente la condición de EELL, aunque no el de territoriales, a las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

[19] Tengamos en cuenta que desde la definición del Estado descentralizado en España, nuestro ordenamiento constitucional tiene que preservar que no se conculquen principios como el de igualdad de los administrados, con cuestiones que arrastran desde el siglo XIX, Vid. GARCÍA COSTA, F. M.: PARDO LÓPEZ, M.: *Retos del Derecho en el Siglo XXI*, Tirant lo blanch y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2009, p. 153.

público, la eficacia y la eficiencia administrativa, bajo la concepción de la solidaridad entre las distintas colectividades del país[20], y de forma coordinada, y bajo la lealtad institucional[21].

Y dichas dudas surgen de la evidencia de que un Estado descentralizado va a suponer un mayor gasto público, en primer lugar, porque los agentes públicos se incrementan, y consecuentemente los gastos salariales, los de funcionamiento de servicios y los de gestión de políticas públicas, pero ello debe ser compensado con resultados verdaderamente satisfactorios en comparación con un sistema opuesto al descrito, y que solamente es fructífero cuando realmente los servicios ofrecidos al ciudadano son de calidad, y prestados desde una concepción acertada de la eficiencia administrativa.

MIEDES UGARTE al analizar los procesos descentralizadores, ponía de manifiesto que a consecuencia de las descoordinaciones entre entes públicos y de la ineficiencia en la asignación de los recursos aplicados al desarrollo territorial, se trasladan situaciones de desgobernanza, que exigen correcciones en ambos sentidos, ya que de una forma u otra quedarán reflejadas en las cifras que arroje la Contabilidad Nacional[22], y ello a nuestro parecer, evidencia que la concepción de la Administración amparada en el principio de autonomía se tambalea, ya que no es capaz de corregir de forma independiente las deficiencias de los resultados contables, y por tanto no posibilita la consecución de los objetivos pretendidos.

Por tanto, entendemos que a la hora de analizar los problemas en la eficiencia del gasto público local, debemos orientarlo desde el planteamiento de determinadas precisiones, que entendemos debieron ser consideradas por el legislador a la hora de establecer los cambios normativos de los últimos tiempos:

Por un lado, la unión implícita de los principios de autonomía y suficiencia financiera, justifica que ante las limitaciones de la autonomía local, las soluciones que se adopten,

[20] De conformidad con el art 138 de la CE, para la efectividad del principio de solidaridad reconocido en el art 2 de la norma suprema, el Estado debe velar por el equilibrio económico adecuado y justo entre los distintos territorios de España.

[21] En el régimen local, el art 6 de la LRL establece el principio de coordinación para las EELL, las cuales deberán ejercer sus competencias propias de forma coordinada con el resto de las AAPP, por lo que en sus relaciones administrativas deberá actuar de conformidad con el principio de lealtad institucional según las determinaciones de su art 55, que se concretan en el respeto al ejercicio legítimo de las competencias de las otras AAPP; la ponderación en el ejercicio de sus competencias propias del resto de intereses públicos implicados; la valoración el impacto que sus actuaciones puedan provocar en las demás AAPP desde el punto de vista presupuestario y financiero; facilitar información sobre su gestión a las otras AAPP que pudiera afectar al desarrollo de las funciones de las demás; y prestar la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones puedan demandar.

[22] Para profundizar en la gobernanza e inteligencia territorial, Vid. BARROSO GONZÁLEZ. M.: FLORES RUIZ, D.: op. cit., pp. 169 – 198.

podrían ser aquellas, que propicien que la hacienda local sea suficiente para la cobertura de sus gastos públicos.

Por otro, la consecución del interés general desde la perspectiva local, supone el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye, lo que solo podrá sostenerse en el tiempo, mediante el equilibrio constante entre el gasto público local y sus fuentes de financiación.

Y también hay que tener presente, que la adopción de las medidas de liquidez del GC ante la insuficiencia financiera de las CCLL, no siempre ha sido bastante para corregir las desviaciones del sistema de financiación local, o al menos, es necesario que transcurra más tiempo para evidenciar sus correcciones, especialmente en los municipios de menor población, por su influencia en el endeudamiento local, y por tanto, en las restricciones al gasto, como expondremos más adelante.

Por todo ello, la valoración de las medidas de reforma desde la perspectiva local, ha quedado condicionada por su realidad económico–financiera, que lastrada por déficit presupuestarios recurrentes, no ha sido capaz en demasiados casos, de asumir los cambios pretendidos por las medidas legislativas prescritas, que también quedarán estudiadas a la largo del presente estudio.

1.2.- PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO – FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES: AUTONOMÍA LOCAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA.

Partiendo de las determinaciones que tanto, nuestro Derecho positivo, como las aclaraciones del intérprete supremo del ordenamiento jurídico español, posicionan a los principios de autonomía local y suficiencia financiera como los sustentos principales del funcionamiento de la AL[23], con el presente estudio se pretenden exponer reflexiones que refuercen la convicción de que en la eficiencia del gasto público local, existen diversos actores responsables, los cuales deben articular medidas normativas y/o de otra índole, que redunden en la corrección de las ineficiencias existentes.

[23] Sobre la jurisprudencia del TC relacionada con ambos principios, Vid. RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M.: "Tribunal Constitucional y Entes Locales: La jurisprudencia constitucional sobre el régimen local", Revista de Administración Pública, Nº 122, Mayo – Agosto 1990, pp. 259 – 321.

Y debe ser en los momentos en que las economías arrojan resultados más desfavorables, cuando las políticas públicas deben responder con mayor rapidez, ya que su dilación conllevaría que las consecuencias del ciclo fueran todavía más negativas a nivel de conjunto, lo cual no quiere decir, que solo se aporten mecanismos que favorezcan consecuencias sin efectos duraderos, ya que las soluciones que maquillan la realidad del corto plazo son demasiado peligrosas, y con el paso de algún tiempo perturban otros aspectos no considerados.

En el caso español, como país dotado de un sistema descentralizado de organización pública, a la hora de paliar los efectos de la crisis económica[24], habrá que enfocarlo desde una perspectiva que pondere los correlativos porcentajes de responsabilidad de cada ámbito territorial, y por ello, a nuestra AL también le corresponden determinadas medidas de corrección, vía contención del gasto local o vía incremento de sus fuentes de ingresos, para con ello, articular medidas de reducción del déficit local, que posibiliten la mejora de los datos macroeconómicos y por tanto, de las Cuentas Nacionales[25].

Y aunque ello haya sido posible a nivel de conjunto, en los años que han sucedido al 2008, desde el punto de vista cotidiano de las CCLL, la realidad aflora todavía limitaciones causadas por la adaptación a un número tan elevado de medidas legislativas, que dictadas ante las realidades confirmadas por la CORA, vienen a sugerir limitaciones de la autonomía local.

Como decíamos, dado que el reconocimiento constitucional de los meritados principios, ha sido especialmente nutrido por diversos sectores de la doctrina constitucionalista[26], y que nuestro Tribunal constitucional (TC) de forma tajante manifiesta la íntima conexión entre ellos[27], las limitaciones en la autonomía de los EELL, justifica que la perspectiva de las

[24] Para profundizar en la dirección que deben seguir las políticas económicas en tiempos de crisis, Véase AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Crónica política y legislativa del año 2008", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 85, 2009, pp. 175 – 185.

[25] Tras la crisis del 2008 y a consecuencia de las medidas adoptadas respecto a la AALL, los datos macroeconómicos se transforman en superávit sucesivos desde 2012, situándose en 5.094 millones de euros, en 2015, y, con datos de avance de 2016, en 7.083 millones de euros. En referencia al PIB nacional, se ha pasado de un déficit del -0,5%, en 2008, a un superávit del 0,5%, en 2015, con un valor máximo de déficit en 2011, del -0,8% del PIB. Para 2016, con datos de avance el superávit de las CCLL se situará en el 0,6% del PIB (datos en términos de contabilidad nacional publicados por la IGAE), como así ha quedado reflejado en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, que puede consultarse en la dirección electrónica:
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/Reforma_SFL.aspx

[26] Para profundizar en los estudios sobre autonomía local, Véase SOSA WAGNER, F.: "La autonomía local", Revista de estudios de Administración local y autonómica, Nº 240, 1988, pp. 1.623 – 1.636.

[27] STC 233/1999, de 16 de diciembre que en su F. J. 37, que establece que "sin tal suficiencia, la autonomía deviene imposible" y la STC 104/2000, F .J. 4, de 13 de abril, recoge que "la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera".

fuentes de financiación, puesta en concordancia con el ejercicio de sus competencias, sea la que marque el análisis a realizar por el conjunto de agentes intervinientes en la gestión local, y ello en base a la parcela de responsabilidad que los dirigentes locales deben asumir por su adecuada o inadecuada gestión.

En este argumento, entendemos que la suficiencia financiera de las EELL debe considerarse más que como un principio en sentido estrictamente jurídico, como una pauta para los poderes públicos a la hora de gestionar la hacienda local, que viniera a reforzar los demás principios, en particular el de autonomía local, toda vez que ninguna Administración podremos considerarla autónoma en la gestión de sus intereses, sino es capaz de determinar las fuentes de financiación suficientes para la consecución de las políticas activas que se ha marcado, y que dentro de nuestro Estado de Derecho[28], deben asegurar el ejercicio de competencias que le hayan sido asignadas por nuestro ordenamiento jurídico.

Y ello justificado en el Estado español, por el hecho de que la autonomía de las CCAA difiere ampliamente de la local, por estar dotadas de poder legislativo propio, como respuesta al principio de descentralización política del poder[29], viniendo a poner de manifiesto, uno de los rasgos definitorios de la autonomía local, su carácter limitado.

Puesto que la potestad legislativa en nuestro país corresponde al Estado y a las CCAA[30], esto les permite instrumentar políticas propias en ámbitos competenciales sumamente extensos, y sin embargo en el caso local, donde las EELL pasan a convertirse en meras ejecutoras, y donde los mecanismos de control ejercidos sobre ellas parecen ser escasos, contrastado a la luz de las consecuencias de los últimos años, entendemos por tanto, que el papel de las Administraciones territoriales "mayores" es decisivo en el ejercicio de poder público desarrollado por la AL.

Tanto es así que al dotar constitucionalmente de competencia al Estado para la regulación de la bases del régimen local[31], nuestro TC sancionaba la consideración de las

[28] Art 1.1 de la CE.
[29] Para profundizar sobre la descentralización en España, Véase PEDRAJA CHAPARRO, F. M.: SUÁREZ PANDIELLO, J.: "La arquitectura del sistema descentralizado en España, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales", Papeles de Economía española, Nº 143, 2015, pp. 15–27.
[30] Con respecto al poder legislativo del Estado reconocido en la CE en su art 66, y las consideraciones al sistema bicameral, Vid, LÓPEZ EXPÓSITO, A. J.: "Acerca de la configuración constitucional de las Cortes Generales y la posible reforma del Senado", eXtoikos, Nº 20, 2017, pp. 11 – 14. Y con respecto a la poder legislativo de las CCAA, FERRANDO BADÍA, J.: "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", Revista de estudios regionales, Nº 7, 1981, pp. 133–178.
[31] Para profundizar en la jurisprudencia dictada por el TC en esta cuestión, Véase PAREJO ALFONSO, L. J.: "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", Cuadernos de Derecho Local, Nº 37, 2015, pp. 12–40.

EELL como AAPP a los efectos de la competencia atribuida por el art 149.1.18ª de nuestra Constitución[32], y además, dicha realidad fue incluso enfatizada respecto al desarrollo de dichas bases, por corresponderle en exclusiva a las CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía[33], determinando de esta forma, el carácter bifronte del régimen jurídico de las EELL[34], y poniendo de relevancia la sumisión de la AL al resto de Administraciones Territoriales.

Sin embargo, en los momentos actuales, estas afirmaciones pudieran ser insuficientes si no son acompañadas por otras que se deducen de la aplicabilidad en los Estados Miembros, de dos ordenamientos jurídicos paralelos, el interno y el comunitario, porque aunque los fundamentos de nuestro ordenamiento constitucional sean los pilares que rigen la actuación pública, la incidencia europea marca tendencias normativas internas basadas en las propias normas comunitarias, tales como Directivas, Decisiones o Reglamentos Comunitarios.

En el ámbito supranacional, la CEAL constituye una de las expresiones más importantes, desde la perspectiva institucional, de la preocupación europea por el respeto de los principios democráticos en el ejercicio del poder público. Dentro de su ámbito de aplicación, extendido a toda Europa, son predicables los principios propios de la democracia local, pero al mismo tiempo, para ser respetuosa con la autonomía de cada Estado Miembro, sigue un procedimiento flexible, por el que se les permite ratificar, solo algunas partes de su contenido, pudiendo no asumir aquellos aspectos que pueden entrar en contradicción con la cultura política existente en cada Estado[35].

Ante la consciencia de la limitación de la autonomía de los EELL, los principios de la CEAL, han de servir para una adecuada interpretación de la normativa interna sobre haciendas locales, máxime cuando en su art 9.1, predica la suficiencia de recursos de dichos entes dentro del marco de la política económica nacional, de lo que se deduce que deba existir proporcionalidad, entre los recursos financieros locales y las competencias que constitucional

32 STC 214/89, de 21 de diciembre, F. J. 1.

33 Sobre el desarrollo de las bases del régimen local por las Administraciones autonómicas, Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: "El marco estatutario del régimen local", Revista de Administración Pública, Nº 179, Madrid, mayo – agosto 2009, pp. 9 – 35, y PAREJO ALFONSO, L.: "Consideraciones sobre el régimen local básico en los nuevos Estatutos de Autonomía", Ponencia presentada en la jornada organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad sobre Régimen Local, Zaragoza el día 7 de octubre de 2009.

34 El carácter bifronte del régimen local queda reflejado para las CCAA que hayan asumido dichas competencias vía Estatutos de Autonomía, como así se determina en STC 84/1982, de 23 de diciembre (F.J. 4) y en STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20 e).

35 Sobre las implicaciones de la CEAL en el ordenamiento jurídico español, Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L. I.: "La Carta europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español", Revista de estudios de la Administración local y autonómica, Nº 259, 1993, pp. 475–498.

o legalmente queden establecidas[36]. Pero además, también entendemos que con esta interpretación se traslada mayor amplitud al concepto, ya que extiende su aplicabilidad, al imponer su tendencia a la búsqueda del equilibrio con el resto del ordenamiento jurídico.

De la lectura de los apartados tercero y sexto de dicho artículo, inferimos la necesaria efectividad de los principios en éste reconocidos, dado que predican cómo parte de los recursos financieros locales deben provenir de los ingresos patrimoniales y de tributos de la entidad local (EL), pero además, que el sector local deberá ser consultado sobre las modalidades de adjudicación de los recursos redistribuidos, potenciando desde su aprobación la efectividad de los principios de coordinación y de lealtad institucional, pero dejando al libre arbitrio de las políticas nacionales las cuantías relativas a cada uno de los conceptos reseñados.

Su justificación la aporta el propio alcance del término autonomía local, debiendo ser los dirigentes públicos los que equilibren las necesidades representadas vía gasto, con el origen y cuantificación de las fuentes de financiación, y que a causa de la heterogeneidad de las distintas entidades y de los distintos gestores, a lo largo de los años ha manifestado deficiencias de nuestro sistema público.

Nos referimos a que dicho equilibrio debe reflejarse en los distintos presupuestos locales, y que tal vez, la normativa que en los últimos tiempos ha regido la elaboración y ejecución presupuestaria, si bien ha prescrito los requerimientos esenciales en la materia, quizá no ha sido lo suficiente restrictiva desde el punto de vista de las limitaciones cuantitativas que los dirigentes públicos debían observar, toda vez que la existencia de los reiterados déficits presupuestarios, muestran actitudes permisivas respecto a la propia planificación presupuestaria.

Pero es que además, estas situaciones también en ocasiones han sido acompañadas por otras, todavía si cabe más criticables, ya que a la hora de cuantificar los equilibrios requeridos en los instrumentos presupuestarios, en demasiadas ocasiones se han plasmado de forma ficticia mediante la sobrevaloración de determinadas fuentes de financiación, aunque se tuviera el conocimiento exacto de que en los ejercicios económicos en cuestión, no iban a ser realizables.

Y la justificación no puede ser siempre el ejercicio competencial de los entes, por cuanto el interés general implica que sus actuaciones no sean llevadas a cabo de cualquier forma, y

[36] ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "Principio de suficiencia financiera: tasas locales", Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011. p. 34.

por eso entendemos que la permisividad sobre las ineficiencias públicas a lo largo de los años, se convierte en una de las principales razones por la que se han producido desajustes en el propio sistema descentralizado español.

Desde el punto de vista competencial, y sin perjuicio al derecho a participar en cuestiones que afecten a los intereses locales[37], si las competencias deben ser normalmente plenas y completas, como así se deduce del instrumento normativo comunitario, el ordenamiento jurídico local, concebido en los orígenes del constitucionalismo vigente, ya desde sus comienzos mostraba contradicciones, y por ello el legislador intentaría resolverlas mediante el llamado "Pacto Local" de 1999[38].

En dicho pacto, con la pretensión de corregir las desviaciones hasta el momento resaltadas, se formalizaron una serie de reformas legislativas, que impusieron modificaciones en la LRL, en la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC) y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG), con la intención de reforzar el papel de las EELL y profundizar en el proceso de descentralización local, lo cual sería mermado, por el desarrollo imparable de la descentralización de las CCAA[39].

Dejando a un lado las cuestiones autonómicas, aunque si reconociendo que ha sido un factor limitador en la esfera local, podemos sintetizar que las medidas en que se concreta el Pacto Local, fueron aquellas que por un lado iban destinadas al fortalecimiento del gobierno local, y por otro lado, a la imposición de medidas de defensa de la autonomía local principalmente.

La gobernabilidad local, gracias a las modificaciones operadas en la LRL y en la LOREG, se ajusta en mayor medida al sistema de checks and balance propio de los sistemas democráticos[40], que por un lado, aumenta la capacidad gerencial tanto del alcalde como del

[37] Una de las manifestaciones recogidas en el ordenamiento jurídico español respecto al derecho de la AL a participar en los asuntos que le afecten directamente, lo encontramos en el art 56.3 de la LRL, al disponer de forma expresa, la obligación para la Administración Central y las Administraciones autonómicas de facilitar a los representantes locales, el acceso a aquellos instrumentos de planificación, de programación y de gestión, relativos a obras y servicios locales, que les afecten.

[38] Para profundizar en esta cuestión, Vid. GONZÁLEZ RÍOS, I.: "La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local", Revista española de Derecho Administrativo, Nº 111, 2001, pp. 479 -484.

[39] Las reformas legislativas se instrumentaron con la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, en la LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC, y en la LO 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG.

[40] Término que proviene del constitucionalismo anglosajón, para referirse dentro de los sistemas de división de poderes, al conjunto de reglas de procedimiento que permitan a cada poder limitar a otros a efectos de controlar las ramas de poder. Cada país que emplee la división de poderes tiene que tener su propio mecanismo de check and balances, para prevenir que una rama de poder se convierta en suprema.

Presidente de la Diputación, lo cual se refleja en sus propios equipos de gobierno, favoreciendo una mayor agilidad en la gestión de sus respectivas instituciones, y por otro, como forma de compensar el aumento de competencias de los ejecutivos locales, se potencian los mecanismos de control y de responsabilidad política que pueden ejercerse por parte de la oposición política y los órganos colegiados, redundando en una mayor eficacia y transparencia de la gestión local[41].

Y aunque sea obvia la justificación y la necesidad para que los partidos de la oposición de las CCLL, ejerzan el control democrático sobre la gestión política local, también es evidente que los propios partidos políticos, desvirtúan su importancia, por cuanto en los debates de los órganos colegiados, nos tienen acostumbrados a discursos que entremezclan asuntos no siempre relacionadas con el ámbito territorial en el que debe circunscribirse sus votaciones, mostrando disciplinas de partido, que discurren por otros derroteros que entorpecen la propia gestión de los entes.

En otro orden de cuestiones, para garantizar la protección de las competencias locales, la Ley Orgánica 7/1999, introdujo en la LOTC, la posibilidad de interponer conflictos en defensa de la autonomía local frente a leyes y disposiciones con rango de ley emanadas del Estado o de las CCAA[42], resolviendo la correspondiente sentencia sobre la titularidad de la competencia y las situaciones de hecho y derecho creadas en lesión de la autonomía local, determinando el número de EELL legitimadas para la interposición de dichos recursos, en función del ámbito de aplicación de la norma recurrida[43].

Con esta medida, lo que pretendía el legislador, era perfeccionar nuestro ordenamiento jurídico según las previsiones de la CEAL, para que las EELL españolas, dispusieran de una

[41] Con las modificaciones aprobadas por la LO 8/1999, de 21 de abril, como medidas previstas en el Pacto Local se introducían las disposiciones relativas a la moción de censura local, y a la vinculación de la cuestión de confianza a proyectos concretos, que en el caso de los Ayuntamientos se refieren a Presupuestos anuales, Reglamento Orgánico, Ordenanzas fiscales y acuerdos que ponga fin a la tramitación de instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal, y que para el caso de las Diputaciones Provinciales, van referidas a los Presupuestos anuales, el Reglamento orgánico o al Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, Véase los art 197, 197 bis, 198, 201.7 y 207.4 de la LOREG.

[42] Sobre dichas modificaciones en la LOTC, Vid. VELASCO CABALLERO, F.: "Conflictos en defensa de la autonomía local", Tratado de Derecho Municipal, Volumen 1, 2011, pp. 605 – 639.

[43] De conformidad con el art setenta y cinco ter de la LOTC, introducido por LO 7/1999, de 21 de abril, están legitimados para plantear conflictos en defensa de la autonomía local: el Municipio o la Provincia que sea destinatario único de la ley; al menos un séptimo de los municipios del ámbito territorial de aplicación de la ley que representen al menos un sexto de la población de dicho territorio; y al menos la mitad de las Provincias del correspondiente ámbito de aplicación de la ley, que representen al menos la mitad de su población oficial.

vía de recurso que asegurara el libre ejercicio competencial, y por ende, el respeto al principio de autonomía consagrado en la legislación interna[44].

En realidad, aunque estos argumentos pretendían reforzar la autonomía local, también pusieron de manifiesto su carácter limitado, ya que desde el punto de vista del reparto de potestades, quedan dotadas por las delimitadas en el art 4 de la LRL[45], por su condición de AAPP de carácter territorial, pero excluyéndolas, como ya ha quedado expuesto, del ejercicio de la potestad legislativa, y conformándose con la potestad reglamentaria, ejercida a través de sus Ordenanzas y demás actos legislativos de carácter reglamentario[46].

Y aunque dichos instrumentos constituyan verdaderas normas reguladoras de las actuaciones ad intra o ad extra, según los casos, sus márgenes están demasiados encorsetados como para imponer consecuencias inmediatas, o para influir en determinados ámbitos, y mucho menos, sobre aquellas materias que como decíamos quedan al arbitrio de las entidades territoriales mayores, que suponen que la AL, quede a la deriva de las decisiones de los gobiernos centrales o autonómicos.

Por eso, entendemos que otra de las manifestaciones de dichas limitaciones, la encontramos en la lectura de la propia LRL, máximo exponente del ordenamiento jurídico local, cuando en su Título V, regula las relaciones de control del Estado y las CCAA sobre las CCLL, dado que como así es reconocido por el TC, con el reconocimiento de la autonomía local, ni mucho menos pretende el constituyente incidir de forma negativa sobre los intereses de la Nación o sobre otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, y por ello justifica las facultades de control sobre los actos que dicten los órganos de las CCLL[47], permitiendo incluso la disolución de los órganos de gobierno de la EL por RD del Consejo de Ministros, para los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, a consecuencia de incumplimiento de las obligaciones constitucionales impuestas a la entidad[48].

[44] Art 11 de la CEAL.

[45] Recordemos que de conformidad con el art 4.1 de la LRL, a los municipios, las provincias y las islas, por su condición de AAPP territoriales, le corresponden las siguientes potestades: a) Reglamentaria y de autoorganización; b) Tributaria y financiera; c) De programación o planificación; d) Expropiatoria y de investigación, de deslinde y de recuperación de oficio de sus bienes; e) Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos; f) Ejecución forzosa y sancionadora; g) Revisión de oficio de actos y acuerdos; h) Inembargabilidad de bienes y derechos; i) Prelaciones y preferencias y demás prerrogativas de la hacienda pública, sin perjuicio de las del Estado y las CCAA.

[46] STC 214/1989, de 21 de diciembre, en su FJ. 6, que establece el carácter inherente de la potestad reglamentaria de los municipios con respecto a su autonomía local.

[47] STC 4/1981, de 2 de febrero, que en su F.J. 3 expresaba que la autonomía local es compatible con un poder de legalidad a causa de la concurrencia de intereses generales.

[48] El art 61 de la LRL, establece que por RD del Consejo de Ministros, a solicitud del Consejo de Gobierno de la CCA, o a iniciativa propia y con conocimiento de ésta, previo acuerdo del Senado, podrá acordarse la disolución

Todo lo anterior pone de manifiesto, que el régimen local vigente desde su concepción en el constitucionalismo de 1978, ha estado cargado de limitaciones dentro del Estado social y democrático de Derecho propugnado en nuestro país[49], puesto que sus distintas modificaciones no han aportado la totalidad de los efectos pretendidos, y que por ello, en los últimos tiempos ha tenido que ser objeto de una profunda revisión, precisando un análisis minucioso de los distintos ejercicios competenciales, la inclusión de medidas que limiten la posible discrecionalidad para la creación de entes dependientes, y que además, introduzcan valoraciones en términos de eficiencia administrativa, mediante la imposición de medidas relativas a los costes de los servicios y a la sostenibilidad de la hacienda local, que desarrollaremos de forma explícita en el Capítulo 3.

Y ello porque valorando los posibles fallos del sistema, si la autonomía local lleva implícita la gestión de recursos, y la norma suprema establecía la suficiencia local como garante de dicha autonomía, está claro que sin duda el error procede de los desequilibrios entre el ejercicio de competencias y la financiación requerida, y en esta cuestión, no podemos olvidar que la potestad para la imposición de tributos propios también está encorsetada, por cuanto los márgenes de las CCLL son muy estrechos, y que por ello aún se sigue demandando una reforma de la financiación local[50].

Sin obviar la complejidad de los sistemas financieros, e insistiendo en la garantía del reconocimiento constitucional de los meritados principios de autonomía y suficiencia local, que a la fecha existan tantas incógnitas sobre cuál debería ser el sistema adecuado para la financiación local, a nuestro parecer traslada, entre otras cosas, que las anteriores soluciones no partieron de la totalidad de argumentos necesarios, y ello porque dado el carácter sui géneris de la AL española, ha posibilitado el reconocimiento de una amplia variedad de entes, que requiere mayores especificaciones en función de los tamaños poblacionales, pero que a la

de los órganos colegiados de las CCLL, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que impliquen incumplimientos de sus obligaciones constitucionales, y que en la práctica, se contrasta la excepcionalidad de la medida establecida. Se puede consultar su aplicación para la disolución del Ayuntamiento de Marbella, por RD 421/2006, de 7 de abril (BOE nº 84, de 8 de abril), y una consulta formulada por el Consejero de la Presidencia del Gobierno de Aragón a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, que sería resuelta mediante Dictamen 151/2009, sobre la no procedencia de la aplicación de dicho art, en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009, Enero de 2010, pp. 381–410.

[49] Para analizar con mayor detenimiento dichas cuestiones, Véase GRANADOS CALERO, F.: "El estado social y democrático de Derecho", Anuario de Derecho Parlamentario, Nº 15, 2004, ejemplar dedicado al XXV aniversario de la CE, pp. 367 – 390.

[50] Sobre las limitaciones del poder tributario local, Véase LOPEZ ESPADAFOR, C. M.: "Poder tributario estatal versus Poder Tributario municipal", Tributos locales, Nº 108, 2013, pp. 85-110.

vez, también necesita la definición de modelos de gestión que optimicen los recursos limitados de los que disponen nuestros entes públicos más cercanos.

En un sistema económico expuesto a la constante crítica por la ciudadanía, como agente financiador principal, es claro que en los momentos álgidos se exponen las virtudes de dicho sistema, pero por el contrario, en momentos de recesión, lo que se va a evidenciar son las debilidades, las cuales serán cada vez más destacadas, sin el efecto amortiguador del Estado de Derecho, que vía modificaciones legislativas y demás medidas de control, posibilite la vuelta al equilibrio y retome la senda del crecimiento.

Por tanto, si la AL no está dotada de poder normativo para influir en el diseño del reparto competencial[51], si desde la perspectiva financiera, su capacidad de financiación queda limitada, principalmente, por el sistema de financiación local vigente, y a todo ello, le unimos la heterogeneidad cada vez más evidente en la capacidad de respuesta a los últimos cambios normativos, las limitaciones de sus principios fundamentales se extienden hasta el punto, de que en los últimos años pueda contrastarse, que hayan sido los ritmos marcados por Europa los que estén condicionando la evolución de nuestra Administración, más que las medidas correctoras que el sistema debió de definir a la hora de predicar la suficiencia financiera que garantizara la autonomía local[52].

Claro ejemplo de las exigencias europeas, es sin duda la reforma del art 135 de la CE, aprobada por Ley de 27 de septiembre de 2011[53], para que todas las AAPP adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria[54], y que para el caso que nos ocupa, establece que los entes locales deban presentar equilibrio presupuestario, lo que para algunos en momentos críticos, pasa a convertirse en una labor prácticamente imposible, dado que si la

[51] Sobre las limitaciones a la autonomía local a consecuencia del establecimiento del régimen competencial local, Vid. STC 214/1989, de 21 de diciembre, que establece la dependencia del principio de autonomía local y por ende su garantía institucional, con el sistema de distribución de competencias cuyos criterios básicos debe fijar el Estado, reiterando la constitucionalidad de la remisión al legislador estatal o autonómico para la concreción de las competencias locales en leyes sectoriales respetando las bases del art 149.1.18 de la CE y la autonomía local de los art 137 y 140 de la CE.

[52] Sobre la influencia de las políticas fiscales de la UE en España, Vid. LÓPÉZ ESPADAFOR, C. M.: CÁMARA BARROSO, M. C.: "Nuevas perspectivas de la política fiscal de la UE en materia energética y su influencia en el sistema tributario español", Estudios financieros. Revista de Contabilidad y Tributación: comentarios, casos prácticos, Nº 349, 2012, pp. 109 – 112.

[53] Su entrada en vigor se produjo el 27/9/2011, según su Disposición Final Única.

[54] Tras la segunda reforma de la CE en el año 2011, con la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su art 3.2 queda establecido que la estabilidad presupuestaria de las AAPP se entenderá como la situación de equilibrio o superávit estructural, por lo que las actuaciones que afecten a los gastos o ingresos locales, han de realizarse en el marco de este principio y en coherencia con la normativa europea, y por tanto, la elaboración aprobación, y ejecución presupuestaria, debe ser concordante con estas determinaciones.

autonomía financiera local se encuentra limitada por los principios de cooperación y coordinación, como así manifiesta CIRIERO SOLETO, ahora también estará limitada por el principio de estabilidad presupuestaria como afirma nuestro TC[55], por tratarse de un principio constitucionalmente legítimo[56].

Queremos decir, que en el momento en que se impone la disciplina de la estabilidad presupuestaria, la AL ya venía muy desgastada a consecuencia de las limitaciones manifestadas desde su origen, y ello dificulta aún más, una respuesta adecuada a los requerimientos del GC para dar cumplimiento a los comunitarios.

No obstante, no queremos parecer contrarios a la finalidad última de este tipo de normas, por cuanto de una vez por todas, impone desde el punto de vista de la planificación presupuestaria determinadas restricciones sobre el crecimiento del gasto local, y sobre los cálculos relativos al equilibrio presupuestario, aunque sí que nos parezca que esta línea de pensamiento debió ser razonada desde que fuera originariamente definido el sistema de financiación local. Y además, también queremos precisar, que aunque los desequilibrios producidos en nuestras CCLL puedan ser consecuencia de las debilidades del sistema teóricamente definido, no podemos olvidar, la imputación de su correlativo porcentaje de responsabilidad de sus gestores, que como representantes electos elegidos, han debido adecuar sus acciones al estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, sin pasar por alto, que su mala gestión acarrearía consecuencias de difícil sumisión[57].

En este sentido, como así manifiesta MEDINA GUERRERO, la distribución de cargas financieras en un estado políticamente descentralizado, debe asentarse en el denominado "principio de conexión entre la competencia y el gasto", según el cual el ente que ostenta la competencia es el que debe asumir sus costes con recursos propios, es decir, asumir los gastos que entrañen sus propias decisiones, por congruencia entre la responsabilidad de la decisión y la carga del gasto desde el punto de vista financiero, y que para el caso del ejercicio de competencias transferidas, el Estado o la Comunidad Autónoma (CA) que las transfiere, es el

[55] STC 134/2011, de 20 de julio, que manifiesta que la legitimidad constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.

[56] Sobre la influencia del principio de estabilidad presupuestaria en la autonomía financiera local, Vid. CIRIERO SOLETO, F. J.: "Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria", Anuario de Derecho parlamentario Nº 31, 2018, pp. 519–542.

[57] Esta irresponsabilidad política no entendida por la ciudadanía, daría lugar a que el legislador, consciente de que esta desidia, acabaría aflorando en los resultados de las elecciones de los órganos representativos, aprobara la normativa que endureciera las prescripciones sobre el buen gobierno aplicable al conjunto de la Administración, que más adelante desarrollaremos, Vid. LARACH DEL CASTILLO, C. A.: "Transparencia y buen gobierno en España", Revista digital de Derecho Administrativo, Nº 13, 2015, pp. 255 – 268.

que debe ser el responsable constitucionalmente de su ejercicio, y por dicha razón, deberá incrementar las fuentes de financiación transferidas a la EL que finalmente las ejerza[58].

Este planteamiento que vendría a equilibrar exhaustivamente los presupuestos locales, no ha sido aclarado en la legislación interna, ni tampoco por el ordenamiento comunitario, ya que en palabras de REQUEJO PAGÉS, es deducible que los autores de la autonomía local interna, han sido partícipes en las redacciones comunitarias, por lo que las mismas perspectivas sobre las debilidades y/o fortalezas del sistema, han sido aceptadas de plano, en ambos ordenamientos paralelos[59].

Por otro lado, ARAGONÉS BELTRÁN, explicaba de forma analógica a la doctrina del TC alemán, cómo en periodos de crisis o estancamiento económico, o en situación de cumplimiento de compromisos de disciplina presupuestaria, podría entenderse contrario al principio de suficiencia, que se acordasen recortes desproporcionados de los ingresos de las CCLL, ya que el nivel de recursos establecidos por el gobierno responsable de su suficiencia, no podía mermarse de forma alguna, dado que el nivel competencial no debería ser rebajado en un sistema constitucional con un nivel obligatorio de servicios, aunque hablemos de periodo de crisis, ya que en dicho caso quedaría desequilibrado el sistema[60].

Sin embargo, dado que haciendo uso de dicha afirmación, los dirigentes públicos pueden encontrar argumento justificativo para no reducir el gasto local, tal vez se seguirán trasladando año tras año, mayores ineficiencias y descuadres en las cuentas públicas, que solo podrán ser corregidas con el incremento de los ingresos locales, pero que difícilmente serán totalmente realizables en los periodos de crisis.

Por tanto, la complejidad del sistema vuelve nuevamente a desmoronar los argumentos que defienden que la solución debe venir del lado de las fuentes de financiación, por cuanto entendemos obvio, que aunque sea menos deseable, la solución pasará por la toma de decisiones no solo del lado de los Estados de Ingresos locales, sino también de sus Estados de Gasto, y ello a sabiendas de que las medidas serán valorados de forma negativa, pero que la responsabilidad pública debe interiorizarse desde concepciones que contemplen perspectivas que aseguren la continuidad de los servicios más allá de las distintas legislaturas, como justifican las nuevas concepciones sobre el buen gobierno de los últimos años, ya que se han

[58] MEDINA GUERRERO, M.*:* "La autonomía local de los entes locales en positivo. La Carta europea de autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera" Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, p. 58.
[59] ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "Principio de suficiencia", cit., p. 29.
[60] ARAGONÉS BELTRÁN, E.: supra cit., p. 33.

convertido en verdaderos factores que de forma indirecta inciden en la problemática presupuestaria.

Con todo lo anterior, lo que entendemos, es que aunque teóricamente los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera, están íntimamente interconectados, en la realidad se contrastan una serie de carencias imputables a la definición del sistema local que sustentan, que podrían sintetizarse en las siguientes:

- Ambigüedad de ambos principios no resuelta por el ordenamiento jurídico vigente, y que quizá tampoco se resuelva, con las últimas reformas legislativas contenidas en esta investigación.

- Si el ejercicio de competencias debía ser esclarecido con la entrada en vigor de la LRSAL, a fin de eliminar duplicidades e ineficiencias, las dudas interpretativas que surgieron en su aplicación respecto a las competencias que venían ejerciendo las EELL con anterioridad, vuelven a reiterar las carencias de su autonomía, por cuanto no dispusieron de potestades que pudieran resolver la controversia.

Y aunque la solución estuviera marcada por los intereses contrapuestos de los distintos partidos políticos que representan los distintos gestores públicos, sin embargo, el aseguramiento de la continuidad del ejercicio de competencias que limitara los perjuicios de la interrupción de los servicios públicos, solo pudo ser acordado por las Administraciones autonómicas, volviendo a poner de manifiesto los poderes normativos superiores de las CCAA[61].

- Debilidad de los principios que rigen la descentralización territorial, particularmente respecto al de igualdad territorial, dada la distinta amplitud, calidad o eficiencia que cada uno de los entes territoriales aplica en la prestación de los servicios.

Con ello nos referimos a que para establecer el concepto de suficiencia, que pueda ser objetivamente valorable, los servicios prestados por cada Administración competente, deberían evitar comparativas desiguales dentro del conjunto, por cuanto de la gestión de los servicios públicos locales, se desprenden prestaciones heterogéneas, a la luz de las demandas sociales que no comprenden el por qué dependiendo del municipio en el que residan, son beneficiados o perjudicados, según la Corporación responsable.

[61] En la Comunidad Autónoma de Andalucía, dichas medidas se concretaron con la aprobación del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Por tanto, el concepto de suficiencia financiera local deja de ser suficiente desde una perspectiva ampliada que contemple la realidad interterritorial, y por ello chocaría con el principio básico de igualdad, por no contemplar la necesidad de establecer estándares mínimos de calidad de los servicios públicos que puedan ser comprobados y valorados, para que en el caso de que existan desviaciones admitan correcciones de forma ágil.

En esta cuestión, debemos decir, que a nuestro parecer, la única forma de hacer valoraciones que trasladen datos objetivos al sistema español, pasa por la aplicación de sistemas contables de costes en el conjunto de la Administración española, y por ello hemos entendido del todo imprescindible dedicar a la temática el último Capítulo de la investigación, como aspecto concluyente respecto a la eficiencia y la suficiencia local.

- Fricción con otros principios configuradores de la Hacienda Pública, tales como la solidaridad, corresponsabilidad o coordinación, que se encuentran limitados por los intereses partidistas de los distintos gestores públicos.

Pensemos por ejemplo, en la puesta en marcha de un determinado servicio público que ha requerido la dotación de una infraestructura financiada por las distintas Administraciones Territoriales, y que por ello incide directamente en su suficiencia, pero que desde el punto de vista de la celeridad de las tramitaciones pertinentes, es atendido con mayor urgencia en los casos en los que los entes comparten siglas, pero que sin embargo, en demasiadas ocasiones hemos sido conscientes del entorpecimiento de la labor pública, punto en el que es evidente dicho roce, convirtiéndose en otro elemento condicionante de la gestión local.

En síntesis y dicho de otro modo, entendemos que el término suficiencia debería implicar la proporcionalidad entre el nivel de servicios y actividades atribuidas legalmente, y su capacidad para financiarlos, y que desde el momento histórico de promulgación de la CE, el legislador circunscriba la autonomía local a la suficiencia financiera, pudiera dejar entrever como realidad manifiesta, la insuficiencia de recursos de las EELL, en el momento de su aprobación.

Y aunque a priori sea un argumento que nos genere suspicacias, pensemos por ejemplo, en un hecho más cercano, que nos permita reflexionar de forma analógica sobre las razones del constituyente, como ha sido la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, tras la segunda modificación de nuestra Carta magna, que no

olvidemos que fue preciso a consecuencia de la realidad que mostraban las cifras de la Contabilidad Nacional[62].

Y ello porque como antes avanzábamos, en la disciplina presupuestaria nacional han existido carencias desde el punto de vista de la imposición de límites que de forma constante pudieran controlar las limitaciones sobre el crecimiento del gasto público, y sobre la reiteración de resultados negativos, que hubieran asegurado que las partidas contables arrojaran otras realidades bien distintas a las descritas en el momento en que se plantea la constitución de la CORA.

Por tanto, si aceptamos los argumentos de esta interpretación analógica[63], la suficiencia de las EELL surge más que como un principio, como un "límite impreciso", cuya vulneración ha supuesto el incremento de las debilidades que nuestro Estado ha arrastrado con el transcurso de los años, y que dado el carácter limitado de su autonomía, entendemos la corresponsabilidad del resto de Administraciones territoriales desde dos puntos de vista, el primero por cuanto disponen de poderes normativos superiores a la AL, y el segundo, desde el punto de vista de su labores en el reparto de recursos, que además, vienen a sugerir una inexacta definición del sistema de financiación local.

1.3.- INEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE FINANCIACION LOCAL

No es cuestión baladí la influencia que el sistema de financiación local tiene en la efectividad de los principios de autonomía local y suficiencia financiera, cuando las cifras oficiales imputaban en los momentos álgidos de la anterior crisis económica, datos alarmantes a la AL, como uno de los agentes responsables de la necesaria reforma de la Administración española en su conjunto[64].

[62] Con la segunda reforma de nuestra Constitución con fecha de 27 de septiembre de 2011, se modifica su art 135 y se otorga rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, como en el siguiente Capítulo desarrollaremos, como medida necesaria ante las cifras que mostraba la contabilidad nacional, que trasladaba una situación de inestabilidad destacada tras la crisis, que requería limitaciones en los presupuestos públicos.

[63] De conformidad con el art 4.1 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, aceptamos la interpretación analógica por cuanto la norma no contempla un supuesto específico, pero si se regular de forma semejante apreciando identidad de razonamiento.

[64] En el año 2008, según datos en términos de contabilidad nacional publicados por la Intervención General de la Administración del Estado, las CCLL mostraban un déficit de -5,375 millones de euros, que llegó a -8.506 millones de euros, en 2011, como así ha quedado reflejado en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, que puede consultarse en la dirección electrónica: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/Reforma_SFL.aspx

Retrocediendo a los tiempos en que quedaron sentadas las bases del modelo de financiación local en nuestro ordenamiento constitucional, con la aprobación de la LRL en el año 1985, su desarrollo por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales[65], establecía un modelo que se caracterizaba por la capacidad de las CCLL en la configuración de sus fuentes de financiación, por cuanto decidían la implantación de determinados tributos, podían influir en la presión fiscal del sistema impositivo, y además, establecía nuevas vías de financiación por la participación en los tributos del Estado y en los ingresos de las CCAA. Y por ello, MARTÍN DELGADO manifestaba que su incorporación a nuestro Derecho positivo, resolvía un largo periodo de transitoriedad de la actividad financiera local, que se había desenvuelto entre circunstancias imprevistas marcadas por la realidad socio-política del Estado[66].

Y de ello debemos resaltar que efectivamente la imposición de los tributos propios, sin la menor duda, teóricamente responde al mantenimiento del equilibrio requerido entre la prestación de servicios públicos locales y su financiación, pero para ello los cálculos de costes requeridos para su establecimiento deben ser lo suficientemente fiables para que se conviertan en instrumentos que posibiliten unos flujos financieros adecuados en el día a día de los ejercicios económicos en los que discurre la gestión local. Y por otro lado, que las fuentes de financiación recibidas del resto de Administraciones Territoriales se establezcan como mecanismos que ajusten las necesidades del régimen descentralizado, supone que a priori se justifiquen valoraciones totalmente positivas, por cuanto con ambas realidades la suficiencia financiera local, pareciera estar garantizada.

Cuestión bien distinta, es el verdadero aspecto importante de la cuestión, es decir, su cuantificación, por cuanto los aspectos teóricos aunque sin duda sean necesarios, luego deben materializarse de forma que se traslade virtualidad al sistema, por cuanto si se deducen imprecisiones o contradicciones, los mecanismos establecidos se convierten del todo en insuficientes.

Y ello, no tardaría en hacerse evidente con el transcurso de unos pocos años, porque aunque dicho texto aportara una definición concisa del sistema de financiación local, requirió modificaciones, que serían introducidas fundamentalmente, a través de la Ley 51/2002, de 27

[65] Entrando en vigor el día 31/12/1988, a tenor de su Disposición Final.
[66] Para profundizar en el estudio de dicha ley, Vid. MARTÍN DELGADO, J. M.: "La Ley de Haciendas Locales", Estudios Regionales, Nº 23, 1989, pp. 163–239.

de octubre[67], estableciendo cambios en la regulación de los tributos locales que corrigieran determinados problemas técnicos, y que además, introdujera novedades relevantes orientadas a la posibilidad de gravar más intensamente los bienes inmuebles de características especiales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o la exención en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) de las personas físicas y las personas jurídicas con una cifra de negocios inferior al millón de euros[68].

Pasadas más de tres décadas, desde que se sentaran la bases de la hacienda local, en el marco de nuestro ordenamiento constitucional vigente, el debate que suscita la realidad de los datos aportados sobre la ejecución presupuestaria de los municipios y las provincias españolas, hace plantear la necesidad de propuestas lege ferenda que fortalezcan la efectividad de los principios que rigen su actividad, por cuanto existen problemáticas concretas que motivan una necesaria intervención legislativa, dadas las demandas asociadas a la participación en los tributos del Estado y de la Administración autonómica, la lentitud de los cambios normativos necesarios ante las problemáticas detectadas, y como no, la heterogeneidad de la AL con profundas diferencias entre los municipios más pequeños y el resto.

Con la aprobación del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL)[69], se pretendió clarificar el sistema financiero y tributario de la AL, incrementando el peso relativo de sus ingresos tributarios, de forma que mostrara porcentajes superiores a la media de otros países de nuestro entorno, y aportando márgenes mayores en la presión fiscal que pudieran exigir las EELL en cada momento[70], así como esclarecer las siguientes cuestiones:

Garantizar la suficiencia financiera de las EELL, después de la eliminación desde el año 2003 del IAE, como segundo impuesto local en importancia recaudatoria detrás del IBI; establecer un sistema estable en el tiempo, con aplicación indefinida desde el ejercicio económico 2004, respecto a la participación en los tributos del Estado; dotar a los municipios

[67] Entrando en vigor el 1/1/2003 a tenor de su Disposición Final Segunda.

68 Sobre las reformas introducidas en la financiación local con la Ley 51/2002, Vid. SUAREZ PANDIELLO, J.: "Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?", Revista de Estudios Regionales, Nº 66, 2003, pp. 115-128.

69 De conformidad con su Disposición Final Única, dicho RD y el texto refundido que aprobó, entraron en vigor el día 10/3/2004, refundiendo la legislación vigente hasta dicho momento, al tiempo que incluye las reformas introducidas por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

[70] Para profundizar en los antecedentes antes de la aprobación del TRLHL, Vid. ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "La financiación de las haciendas locales: novedades para el 2004", Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero 2004, pp. 46 – 71.

de mayor capacidad para el desarrollo de políticas tributarias, ampliando el margen de subida o bajada de tipos impositivos, beneficios fiscales, etc, estableciendo el concepto de corresponsabilidad fiscal; y establecer un régimen de cesión de la recaudación de determinados impuestos estatales a las provincias y a determinados municipios[71].

Las consecuencias del debate suscitado sobre estas cuestiones, quedó plasmado a lo largo de dicha norma[72], pero se ha enrarecido especialmente en los últimos tiempos, respecto a las transferencias recibidas por los impuestos recaudados por el Estado y por las Administraciones autonómicas, que por estar dotadas de poderes mayores, se entiende que deben ser responsables para aportar soluciones efectivas a la AL.

Respecto a la financiación municipal, recogida en el Título II del TRLHL[73], debemos detenernos en concreto en los aspectos recogidos en los Capítulos III y IV, por cuanto concretan las especialidades relativas a la cesión de impuestos, y a la participación de los municipios en los tributos estatales, respectivamente, en el siguiente sentido:

En primer lugar, el alcance de la cesión de la recaudación queda establecido para los municipios que sean capitales de provincia o de CA, o para aquellos con población mayor o igual a 75.000 habitantes[74], y establece que se les cederá unos determinados porcentajes de los rendimientos no cedidos a su respectiva administración autonómica en el IRPF, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y determinados impuestos especiales[75].

En segundo lugar, se crea un Fondo complementario de financiación con destino a los municipios anteriormente señalados, estableciendo las reglas de reparto y su evolución en el mismo TRLHL y en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

71 Según los datos publicados en el Portal Institucional del Ministerio de Hacienda del Gobierno de España, la cesión se establece entre el 1% y el 3%, aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o una provincia, que pueden contrastarse mediante el acceso a la siguiente dirección electrónica: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Financiacion%20local.aspx

72 Su desarrollo para el caso municipal ha quedado reflejado en el Título II del TRLHL dedicado a los recursos municipales, y para el caso provincial en su Título III, que prescribe las determinaciones de los recursos provinciales.

73 El art 56 del TRLHL establece que la hacienda de los municipios, la constituyen los recursos enumerados en el art 2 de esta norma, en los términos y especialidades reconocidas en su Titulo II. Por tanto, al hablar de recursos municipales, nos referimos a: los ingresos que procedan de su patrimonio y demás de derecho público; las tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como, los recargos establecidos sobre los impuestos autonómicos o de otras EELL; las participaciones en los tributos del Estado y de las CCAA; subvenciones; precios públicos; operaciones de crédito; multas y sanciones; y otras prestaciones de derecho público.

74 Art 111 del TRLHL que establece el ámbito subjetivo de la cesión de la recaudación de los impuestos estatales.

75 De conformidad con el art 112 del TRLHL, para los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del art 111 de esta norma, los porcentajes de cesión se establecen en los siguientes importes: 2,1336 % de la cuota líquida estatal del IRPF; 2,3266 % de la recaudación líquida del IVA imputable a cada municipio; y el 2,9220 % de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los impuestos especiales sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y tabaco.

Y para el resto de los municipios, se establece un modelo de participación en los tributos del Estado que se define por variables tales como la población, el esfuerzo fiscal y su capacidad tributaria, que será revisado con carácter cuatrienal, a fin de poder valorar el conjunto de municipios que deban incluirse en cada uno de los dos modelos descritos.

Como salvedad, algunos municipios turísticos[76] también son objeto de cesión, ya que se financian con una participación en los tributos del Estado mixta, por cuanto además de participar del modelo general de variables, también se le incluyen elementos relacionados con la cesión de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco que le sean imputables.

Respecto a las Diputaciones, cuyos recursos quedan establecidos en el Título III del TRLHL[77], se establece unos porcentajes de cesión sobre los mismos impuestos estatales especificados[78], e instituyendo también, la participación de las provincias en el Fondo complementario de financiación.

Ante la realidad del sistema así definido, y con el objeto de aportar valoraciones objetivas respecto a los últimos años, encontramos como referente la realidad trasladada por la Comisión creada para la Reforma de la Financiación Local[79], la cual mediante la cuantificación de las magnitudes intervinientes en el sistema de transferencias, ha contrastado solo la cobertura de una parte escasa y decreciente de los ingresos corrientes municipales, manifestando además, que los cambios de población en los municipios no se han reflejado en el sistema, y que por tanto, existen diferencias en la evolución de las transferencias que deben ser corregidas[80].

76 Se denominan municipios turísticos a aquellos que, no cumpliendo los requisitos para acceder al sistema de cesión, sin embargo, tienen una población superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de segunda residencia superior al de viviendas principales.

77 Respecto a los recursos de las Diputaciones, el art 131 del TRLHL, remite igualmente al art 2 de la norma, pero especificando que sus especialidades vienen detalladas en su Título III.

78 El art 136 del TRLHL especifica los siguientes porcentajes de cesión de los impuestos del Estado sobre las provincias: 1,2561 % de la cuota líquida del IRPF; 1,3699 % de la recaudación líquida del IVA imputable a cada provincia; y el 1,7206 % de la recaudación líquida imputable a cada provincia sobre los impuestos especiales sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y tabaco.

79 Por el GC se crea una Comisión de expertos cuya labor fuese la revisión del vigente modelo de financiación local, constituida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10/02/2017, con el fin de realizar los "análisis que sean necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria".
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/Reforma_SFL.aspx

80 Para profundizar en los datos cuantitativos que aporta la Comisión para la reforma de la financiación local, consultar las páginas 4 y 5 del Informe emitido con fecha 26/07/2017.

Pensemos en la incidencia que pudieran tener dichas valoraciones, por cuanto si la cobertura de los gastos no responde a porcentajes que aporten realismo al sistema, difícilmente podrán establecerse los equilibrios presupuestarios requeridos en la legislación reguladora de la estabilidad presupuestaria, por no decir, que el hecho de que los sistemas de control de la población no sean acordes con la realidad, se materializará en transferencias a los entes con cálculos inexactos, que en determinados casos supondrán devoluciones, seguramente sobre importes que ya han sido utilizados en la propia gestión presupuestaria, y que consecuentemente, tendrá implicaciones en los ejercicios presupuestarios siguientes.

Y como nos encontramos en un Estado con un número muy elevado de entes locales, para dotar de mayor agilidad al sistema, se le asigna a la Administración autonómica la labor de intermediación en el pago, al objeto de aportar centralidad y eficacia al mismo, lo que implica necesariamente, que en la ejecución presupuestaria de la respectiva CA, se formalicen ingresos por el importe total de la remesa que cada mes envíe el Ministerio de Economía y Hacienda respecto al conjunto de CCLL de su ámbito territorial, una vez descontados en su caso, el importe de las retenciones que puede efectuar la Administración General del Estado (AGE) para hacer frente a las deudas que se mantengan con la Hacienda Pública o la Seguridad Social, transfiriendo con posterioridad a cada municipio la cuantía que le corresponda.

Pero además de esta función expresamente asignada a las CCAA, existe una problemática, si cabe más importante, que atañe a la Administración autonómica, que debe reflejarse para avanzar en el análisis de las distintas fuentes de financiación locales, por cuanto la doctrina en sus estudios sobre el desarrollo que ha supuesto el predicado Estado regionalizado, manifiesta que los recursos obtenidos por nuestras EELL procedentes de la participación en los tributos de la CCAA, no han estado hasta hace unos años lo suficientemente justificadas.

Queremos decir, que respecto a esta cuestión, que entendemos especialmente criticable, por cuanto fue definida como una de las principales fuentes de financiación que garantizara la suficiencia de nuestras Entidades más cercanas, aunque sea cierto que no es fácil encontrar referencias doctrinales que hayan estudiado esta materia con detalle, y que durante más de treinta años, ha permanecido relegada en la actualidad política y financiera de forma difícilmente justificable, al menos algunos autores advirtieron del manifiesto incumplimiento

constitucional del desarrollo de la participación en los tributos de las CCAA, generalmente conocida como PICA[81].

Así QUINTANA FERRER en el año 2001, o CASADO OLLERO al año siguiente, dejaron latente las implicaciones que este incumplimiento podía tener en la autonomía y suficiente financiera de las EELL [82], y profundizando en dicha temática, dos reconocidas voces doctrinales, RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ, además de reconocer la abierta inconstitucionalidad de la inactividad autonómica, también matizarían la ausencia de un cauce procesal adecuado para plantear la suerte de inconstitucionalidad por omisión, en que incurrían los entes autonómicos[83].

Si analizamos la cuestión, cierto es que la ausencia de controles o la permisividad por parte del GC sobre las CCAA ha tenido como consecuencia directa, que para el establecimiento de los equilibrios presupuestarios locales, no se dispusiera de una fuente de financiación a la que nuestro constituyente le otorgó un papel fundamental, por no decir que sus efectos han sido mayores por cuanto las EELL de ninguna forma han podido asumir conductas que recondujeran la situación, teniendo que conformarse con reclamos que aún se extienden a nuestros días.

Y por ello nos parece de suma importancia resaltar como una debilidad desde la concepción del sistema de financiación local, el hecho de que en el diseño del ordenamiento constitucional, no se contuvieran mecanismos de control para dichos incumplimientos por parte de las CCAA, ya que como así lo ha manifestado el transcurso del tiempo, a la Administración autonómica, no solo se les han atribuido mayores poderes, como el legislativo, sino que además, también han sido favorecidas por esta permisividad del GC, siendo las AALL una vez más, las directamente perjudicadas por esta inactividad autonómica, que a nuestro parecer aporta un matiz más, a las limitaciones de la autonomía local, por cuanto en esta parcela tampoco disponen de poderes que posibilitaran su corrección.

[81] Acrónimo extendido para referirse a la participación en los tributos de la CA, aunque conceptualmente sea incorrecto por su asimilación del concepto de ingresos al de tributos.

[82] Para conocer sus argumentos, Véase QUINTANA FERRER, E.: "La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos una aproximación constitucional", Tributos Locales, 2001, Nº 5, pp. 15-37, y CASADO OLLERO, G.: "La participación en los tributos del Estado y de las CCAA. Autonomía, Suficiencia Financiera. Coordinación", Tributos locales, 2002, Nº 19, pp. 15-38.

[83] Sus fundamentos pueden consultarse en RAMALLO MASSANET, J.: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas públicas", Revista de estudios de la Administración local y autonómica, Nº 259, 1993, pp. 499 – 516, y ZORNOZA PÉREZ J. J.: "Las participaciones en ingresos de las Comunidades Autónomas: una cuestión pendiente", Anuario de Derecho Municipal, Nº 3, 2009, pp. 159 – 193.

Dicha corrección solo vendría de la mano del poder legislativo autonómico, como así manifestara en años posteriores RAMOS PRIETO, que reiterando el mandato constitucional pendiente de cumplimiento, formulaba y se hacía eco de planteamientos que posteriormente serían desarrollados por el legislador autonómico[84], aunque claro está, según la región de la que hablemos, dicha evolución normativa habrá sido más o menos ágil.

Nuestro Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) en su art 192.1[85], contempló la aprobación de una Ley que regule la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad, por lo que en su desarrollo y de forma pionera en la materia, se aprobó la Ley 6/2010, de 11 de junio, que vino a regular la colaboración financiera de la Comunidad con las EELL de su territorio[86], y aunque sin desmerecer la labor del legislador andaluz, no hay más que retroceder hasta la aprobación de nuestra Carta Magna, para cuantificar los años de retraso para su efectividad.

Ante estos hechos, la realidad muestra que si la financiación local se delimitó considerando que una participación importante de los ingresos que iban a financiar los servicios locales procedería de sus respectivas CCAA, al producirse el cumplimiento del mandato constitucional de forma tardía, las consecuencias de los años en los que no se materializó dicha participación, han acumulado lastres pesados al sistema de financiación local.

En Andalucía, con la aprobación de dicha norma, se establecía un instrumento de colaboración financiera de la CA con las EELL de su territorio[87], al crear el Fondo de Participación de las EELL en los tributos de la CA de Andalucía, como una fuente de financiación de carácter incondicionado, del que podrán participar todos los municipios de Andalucía desde el ejercicio 2011, para los cuales se clasifican a los municipios andaluces en función de su población en cuatro grupos[88]: municipios de menos de 5.000 habitantes; municipios con población comprendida entre los 5.000 y los 19.999 habitantes; municipios

84 Vid. RAMOS PRIETO, J.: "La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas", Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2009, p. 601.

85 El EAA fue aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que según su Disposición Final tercera entró en vigor con su publicación en el BOE el día 20/03/2007.

86 Según su Disposición Final segunda, su entrada en vigor se producía al día siguiente de su publicación en el BOJA, comenzando por tanto su vigencia el 25 de junio del mismo año.

87 Sobre la participación de las EELL en los tributos de la CA de Andalucía, Vid. RAMOS PRIETO, J.; "Análisis del contenido del proyecto de ley de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía", Revista CEMCI, Nº 7, 2010.

88 Art 3 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las EELL en la participación de los tributos de la CA de Andalucía.

con población comprendida entre los 20.000 y los 49.999 habitantes; y municipios de 50.000 habitantes o más.

Para la cuantificación del sistema de participación de cada uno de los municipios andaluces en dicho Fondo[89], la norma establece un conjunto de variables para medir las necesidades del gasto en relación con el inverso de la capacidad fiscal[90], a efectos de dar cumplimiento a los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional, recogidos en su exposición de motivos.

Los indicadores de las necesidades de gasto para cada municipio tienen en consideración, el importe de las transferencias de financiación del Fondo de Nivelación de los servicios municipales percibido por cada municipio en ejercicios anteriores; la población relativa de cada municipio con respecto a la población total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo; la superficie urbana relativa de cada municipio con respecto a la superficie urbana total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo; y la dispersión relativa de cada municipio con respecto a la dispersión total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.

Y para determinar el inverso de la capacidad fiscal, el modelo considera el inverso de la cuota líquida estimada del IBI de naturaleza urbana de cada municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida de dicho impuesto sobre bienes de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo[91].

Pero la realidad, aunque el sistema se haya definido en atención a las singularidades de cada municipio, y en función de la capacidad fiscal, es que la Contabilidad Pública local y los datos de su ejecución presupuestaria, siguen demandando reformas cuya necesidad es admitida por todos los sectores implicados, dada la complejidad de las decisiones que deben ser adoptadas en esta materia a causa de las cuestiones de tan diversa índole que deben ser subsanadas.

En la definición de los sistemas de financiación que dieran respuesta a las bondades pretendidas con el sistema descentralizado español, la conjunción de la normativa estatal y

[89] Los importes asignados de dicho Fondo para cada municipios andaluz y para cada ejercicio pueden consultarse en: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/corporaciones-locales/paginas/patrica-2019.html

[90] Las especificaciones del sistema deben consultarse en el art 10 de la Ley 6/2010, y en la Orden de 29 de abril de 2019, por la que se modifica el Anexo I y los valores de las variables establecidas en el art 10 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicados por la Orden de 17 de diciembre de 2018, de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública.

[91] Art 10.3 de la Ley 6/2010, de 11 de junio.

autonómica, debería haber establecido un método de financiación local que mostrara magnitudes acordes con el meritado equilibrio gasto / financiación, y que en base a las determinaciones teóricas, mostrara la incidencia de la autonomía financiera local en dichos resultados, ya que como decíamos, desde sus orígenes se perfilaba el aspecto de los ingresos públicos como el determinante para la consecución de las políticas que cada ente se marcara, garantizando al menos, el cumplimiento de las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone.

En este sentido, con la intención de aportar consecuencias desde el punto de vista cuantitativo, hemos considerado como elemento concluyente del modelo, el grado de autonomía financiera local, ya que determina la importancia relativa de sus propios ingresos respecto a su financiación total[92], ya que como avanzaba parte de la doctrina, es de vital importancia la influencia de los responsables de la gestión local en la determinación de las fuentes de ingresos para la cobertura del gasto público local.

Por ello, en la siguiente tabla, se muestran los porcentajes resultantes para cada fuente de financiación y según la EL objeto de estudio, de conformidad con las últimas publicaciones ofrecidas por el GC:

	Tributos propios	Ingresos patrimoniales	Ingresos por transferencias	Ingresos financieros
Ayuntamientos	59,5 %	2,2 %	35 %	3, 3 %
Diputaciones de régimen Común	21%	0,5 %	68,2 %	10,3 %
Diputaciones de régimen foral	94,7 %	0 %	3,7 %	1,6 %
Consejos insulares	11,5 %	0,8 %	87,6 %	0%
Cabildos insulares	54,7 %	0, 5 %	43,6 %	1,2 %
TOTAL NACIONAL	62,7 %	1,6 %	32,3%	3, 5%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP). Las Haciendas Locales en cifras. Ejercicio 2017

A la vista de lo anterior, se constata que la autonomía financiera local a nivel nacional alcanza el 64,3 %, obtenida de la sumatoria de los porcentajes de los tributos propios y los

[92] Entendemos por ingresos propios, los que provengan de los tributos propios por la Entidad establecidos, y por los ingresos patrimoniales recibidos por la gestión de sus bienes.

ingresos patrimoniales locales[93], y que según dichos cálculos, en los que han influido la estructura de la planta local existente, la estructura del ingreso local, varía especialmente en función del tipo de ente, y que además, lo hace en perjuicio de las Diputaciones de Régimen Común y los Consejos Insulares.

Dejando al margen las consideraciones insulares, el grado de autonomía financiera de las Diputaciones, es bastante escasa, suponiendo solo un 21,5 %, y en el caso de los Ayuntamientos, se contrastan variaciones en función del número de habitantes empadronados, variando entre un 54,2 % para los municipios con población hasta 5.000 habitantes, y que para los municipios con una población entre 50.001 y 100.000 habitantes, aporta un dato del 66,3 % , alcanzando por tanto un porcentaje superior a la media nacional[94].

Además, a la vista de los resultados mostrados, es necesario hacer hincapié en que las CCLL con mayor grado de autonomía financiera, que con la salvedad de las Diputaciones de régimen foral, la ostentan los Ayuntamientos, han sido las que más consideraciones han precisado para la corrección de sus necesidades de liquidez[95], y que el número de entes que componen dicho conjunto también es infinitamente superior[96], por lo que las implicaciones en las magnitudes macroeconómicas, obviamente producen un efecto mayor que el aportado por el resto de conjuntos de entidades, lo que en épocas de déficits reiterados produce mayores desajustes al sistema.

Pero además, para valorar de forma razonable el concepto de la suficiencia local, entendemos necesario establecer comparaciones entre los ingresos totales de las CCLL y su gasto público, con la finalidad de poder determinar, si las fuentes de financiación son suficientes para atender las obligaciones que se reflejen en los presupuestos locales.

Abundando en los cálculos extractados por el GC, transcurrida una década desde los momentos más álgidos a la crisis, en términos unitarios, se calcula un gasto medio por habitante de 1.044,10 euros, frente a un ingreso medio por habitante de 1.148,00 euros,

[93] MINISTERIO DE HACIENDA. SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL: "Haciendas Locales en cifras. Año 2017", Madrid, 2019, p. 8.
[94] MINISTERIO DE HACIENDA. SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL: "Haciendas Locales", p. 44.
[95] Según datos contrastados por la CORA, las CCLL aprobaron a la fecha de su Informe, 2.700 planes de ajuste que suponía un total de incremento de ingresos de 1.108 M de euros y una reducción de gastos de 1.466 M de euros, Vid. CARPIO CARRO, M.: "La reforma de las Administraciones Públicas según el Informe CORA", El Consultor de los Ayuntamientos, Editorial La Ley, 2013, p. 3.
[96] Según datos del SP local a 1 de enero de 2017, de las 8.176 EELL que constituyen el conjunto formado por municipios, provincias, islas y ciudades con Estatuto de autonomía, 8.122 se corresponden con el número de municipios existentes en España, según datos relativos a las haciendas locales del 2017, publicados en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL_en_cifras_2017.pdf

aunque eso sí, con demasiadas diferencias según la CA sometida a análisis, que como es generalmente conocido, los respectivos ámbitos territoriales siempre han mostrando desigualdades en el sistema de transferencias.

De su comparación aunque a priori se deduzca un exceso medio de financiación, dadas las conclusiones deducidas anteriormente, que han dado lugar a ineficiencias del gasto público local no corregidas por el sistema vigente, entendemos más real, introducir como dato significativo, el montante de deuda media por habitante, que para el mismo ejercicio económico valorado en este estudio, queda cifrado en 509,80 euros, que supone casi el 50 % del gasto medio por habitante, por lo que entendemos que la cobertura vía presupuestaria de dicha cifra, puede menoscabar de forma considerable las actuaciones administrativas y la prestación de los servicios públicos locales.

Con ello, lo que pretendemos decir, como dato más concordante con la realidad local, es que aunque las magnitudes macroeconómicas empezaran a cuadrar a nivel de conjunto, deducimos que el paquete de medidas aprobadas por el GC no aportaron los resultados suficientes para la total estabilización de la AL[97], y además no olvidemos, que toda modificación en las estructuras de los ingresos o gastos locales, solo va a producirse mediante nuevos instrumentos normativos, que a la fecha, sí que entendemos un propósito algo avanzado, a la vista de la creación de la mencionada Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local[98].

De la lectura del Informe emitido por dicha Comisión, se deducen abiertamente las incongruencias del sistema vigente y se trasladan advertencias sobre cuestiones de relevancia, que si no fueran consideradas, redundarían en errores clásicos del sistema, y que sin duda con el paso de otros pocos años, tendríamos que partir de argumentos similares para ponderar las debilidades de la financiación local.

No se trata de intentar con largos discursos desacreditar los soportes teóricos del sistema de financiación, que aunque con sus limitaciones delimita perfectamente el necesario equilibrio entre autonomía local y suficiencia financiera, sino que la cuestión sería establecer parámetros que realmente estabilizaran dicha ecuación, y dada la necesaria adecuación con el ejercicio de competencias, avanzamos fundamental los aspectos de la reforma que revisan el

97 La deuda viva de las EELL desciende en 2017 un 9,4% respecto del año anterior, siguiendo la tendencia de descensos interanuales, desde que alcanzara su máximo en 2012, MINISTERIO DE HACIENDA. SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL: “Haciendas Locales”, p. 10.

98 Creada para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017.

ejercicio competencial de las AALL, en los que entraremos en profundidad en los Capítulos siguientes.

En la adopción de dichas medidas, no solo deben considerarse modificaciones en la exacción de los impuestos obligatorios y potestativos de las EELL que tradicionalmente se venían demandando[99], sino que también debe abarcar nuevas perspectivas, que redunden en la suficiencia local, que entre otras deberían contener cuestiones como[100]:

- La clarificación competencial de los municipios y las provincias, donde las Diputaciones se dediquen fundamentalmente al apoyo de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes y donde el sistema de financiación local modifique sus criterios de reparto en función de 3 categorías de entes: Madrid y Barcelona, municipios menores de 20.000 habitantes y el resto de municipios.

No obstante, en relación a esta cuestión nos gustaría hacer alguna apreciación, toda vez que aunque compartamos el enfoque de la Comisión constituida para reformar el sistema de financiación local, en cuanto al papel esencial de las Diputaciones Provinciales, tanto así, como para establecer un modelo que desglose sus particularidades en función de su ejercicio competencial, por estar principalmente dirigido a los mencionados municipios, la práctica administrativa, demuestra día tras día, que no solo es el tamaño poblacional el que debe determinar la financiación de las actuaciones públicas.

Y ello porque es contrastable con el transcurrir de los distintos ejercicios económicos, que la gestión de los municipios más pequeños también está condiciona por otras cuestiones incidentes tales como la situación geográfica, las características históricas o culturales, o incluso las propias Corporaciones, aunque en este último aspecto, nos mostramos abiertamente contrarios a que dicho factor deba ser condicionante.

Pongamos como ejemplo, las situaciones generadas con respecto a la capacidad de inversión de las CCLL, que es bien distinta en función de que las entidades sean cumplidoras o no con las prescripciones en materia presupuestaria, y que al quedar sometidas a restricciones análogas, se concretan en limitaciones a las cualidades inversoras locales. En nuestra opinión, este podría ser un buen argumento para que en las definiciones del nuevo sistema, el modelo tenga que estar concordado con la nueva normativa reguladora de la

[99] Para profundizar en esta temática, Vid. LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.:"Análisis sobre la conveniencia de nuevos enfoques en la confluencia del poder tributario estatal con los impuestos municipales", Instituto de Estudios Fiscales, Nº 15, 2011.

[100] Para profundizar en las medidas propuestas por la Comisión para la Reforma de la financiación local, Véase el Informe de julio de 2017 de la Comisión, pp. 8–98.

estabilidad presupuestaria, que con detalle quedará expuesta de forma explícita en los siguientes Capítulos, y que entendemos como un gran pilar para la nueva gestión pública, que como expondremos, necesita que se ejecuten las competencias de control de las entidades territoriales central y/o autonómicas, de forma preventiva, toda vez que la permisividad de los órganos de control se convierte, en nuestra opinión, en uno de los principales factores responsables de debilidades a nivel de conjunto.

- Por otro lado, totalmente relacionado con los argumentos anteriores, se convierten en precisos, procedimientos extraordinarios de revisión del techo de gasto para las EELL cumplidoras respecto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y revisión del catálogo de las inversiones financieramente sostenibles permitido para el destino del superávit de las entidades saneadas.

En esta cuestión debemos introducir un matiz, por cuanto la reforma debería evitar pasar por alto aspectos que a corto plazo reproduzcan desigualdades. Nos referimos, a que si bien, no deben ser limitadas las capacidades de las entidades que cumplen puntualmente los requerimientos económico-financieros, tampoco pueden gozar del privilegio de no tener consecuencias las entidades menos exigentes con la gestión pública, ya que ello vuelve a contravenir el principio de igualdad, por cuanto las actuaciones públicas percibidas por los administrados, son muy diferentes en los distintos territorios.

- Ampliación de los requisitos de transparencia para los municipios de población superior a 20.000 habitantes, equiparable a los de las EELL de población mayor a 50.000 habitantes, respecto a la información que deben acompañar a la Cuenta General e incorporación de la Contabilidad Analítica en la AL para una adecuada imputación de costes directos e indirectos a los correspondientes servicios públicos.

Realmente es un aspecto solo parcialmente compartido con la Comisión de expertos, por cuanto nos parece insuficiente, y además contradictorio con la propia concordancia del ordenamiento jurídico, puesto que como en el Capítulo V expondremos de forma extendida, la Contabilidad de Costes en las CCLL no debería estar condicionada a los niveles de población, por entenderla como un instrumento esencial para garantizar la eficiencia pública. Por otro lado, su implantación conlleva la mejora del propio principio de transparencia, por cuanto la información obligatoria de las Cuentas Anuales, relativa a los indicadores de gestión y los costes de los servicios, concretamente en la Memoria, pasaría a producirse con mecanismos más ágiles, que de forma directa posibiliten el ejercicio de la transparencia con mayor rapidez y por supuesto, con mayor rigor.

- Modificaciones en la exacción del IBI, dada la importancia capital que este tributo tiene en la AL, para lo que se proponen mayores competencias a los entes locales para la determinación de los elementos del tributo, y que además vaya acompañado por la modificación de las valoraciones de los bienes en función del valor de mercado.

Dada la influencia en el grado de autonomía financiera municipal de este impuesto obligatorio, lo que está claro es que el incremento competencial estaría totalmente justificado, a la vez que potenciaría que determinadas bonificaciones potestativas pudieran ser desarrolladas a favor de determinados colectivos. Por otro lado, ciertamente las valoraciones en función de los valores catastrales podríamos entenderlas como dudosas respecto a una evaluación objetiva de la capacidad económica del contribuyente, aunque tal vez requiriera algún elemento corrector para los contribuyentes con menor poder adquisitivo, para garantizar la progresividad del sistema impositivo.

- Aproximar la recaudación respecto a la cuota municipal del IAE a criterios de justicia tributaria, para lo cual habría que suprimir la exención de las personas físicas y revisar los umbrales de exención para reforzar su eficacia recaudatoria, cuestión que sin duda será bastante controvertida, dado que la perspectiva de los potenciales contribuyentes, son muy rígidas respecto a lo que entienden como justo con respecto a su aportación al sistema público.

- Con respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) se proponen el gravamen sobre titularidades reales y no solo registrales por razones de justicia tributaria, que valoren dos componentes, uno fijo relacionado con un componente patrimonial, y otro variable, en función de la eficiencia ambiental del vehículo, así como la eliminación de la bonificación del 100% para vehículos históricos o con antigüedad mínima de 25 años, a causa de las emisiones a la atmósfera y de la contaminación acústica, ya que ciertamente el mantenimiento de dicho porcentaje de bonificación, entraría en contraposición al argumento del gravamen sobre el componente patrimonial.

- La sustitución del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, por un nuevo impuesto municipal sobre plusvalías inmobiliarias, que grave las plusvalías generadas por cualquier tipo de bienes inmuebles, gravando además, los incrementos generados en periodos inferiores al año.

Con independencia de que pueda ser acertada la medida por cuanto el incremento de la capacidad económica, no solo se produce con las enajenaciones de bienes calificados como urbanos, existe una realidad mostrada por el intérprete supremo de nuestro ordenamiento

jurídico, introduciendo un primer hito jurisprudencial respecto a este tributo, en relación a la cuantificación de su base imponible. Nos referimos a que en periodos de crisis, o en otras situaciones, las enajenaciones de los bienes gravados por este impuesto pueden producir pérdidas, o al menos, ausencia de beneficio, y que por ello, fueron declarados parcialmente nulos determinados artículos del TRLHL[101], puesto que no pueden ser sometidas a tributación situaciones en las que sean inexistentes los incrementos de valor[102].

Recordemos que la forma de cálculo de las bases imponibles gravadas, considera el periodo de tiempo transcurrido entre la adquisición y la enajenación de los bienes, el valor del bien en el momento de la venta, así como unos porcentajes, que de forma alguna consideran si realmente se produce o no el incremento de la capacidad económica que pretende ser gravado[103].

Pero es que además, en la práctica local se están produciendo contradicciones trasladadas a los contribuyentes, por cuanto existen Ayuntamientos que han decidido seguir girando liquidaciones haciendo caso omiso a la Sentencia del año 2017, y en cambio, existen otros que han decidido suspender las liquidaciones a la espera de la promulgación de la correspondiente reforma local. Y ambas posturas son absolutamente erróneas, por cuanto la primera conlleva el incremento de la judicialización de este tipo de procesos, y la segunda, responde a un incumplimiento respecto a las obligaciones de liquidación de dichas entidades, ya que deben admitir las liquidaciones como no sujetas, o en su caso, someterlas a gravamen sólo hasta los límites reales de las ganancias realmente obtenidas.

Y nuestro TC ha insistido en las que podríamos llamar lagunas en la regulación de este impuesto, por cuanto dos años más tarde, predica que la cuantificación de las cuotas de conformidad con la literalidad del TRLHL, debe ser corregida en base al propio principio de capacidad económica[104], por cuanto como decíamos, aún existiendo ganancia patrimonial, la cuota a pagar, no podrá superar el importe del incremento realmente obtenido. Pero es que además, permite que sean susceptibles de revisión todas aquellas liquidaciones giradas por los Ayuntamientos, que a la fecha de interposición del correspondiente recurso, no hayan adquirido firmeza por no haber prescrito, haciendo una equiparación con el régimen por el

[101] Art. 107 y 110 del TRLHL.
[102] STC 59/2017, de 11 de mayo.
[103] Art. 106 y 107 del TRLHL.
[104] Art. 31. 1 de la CE.

cual se determinan las ganancias patrimoniales a efectos de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), lo cual se configura como una auténtica novedad[105].

No obstante, nos parece adecuado matizar, que no hace una aclaración exhaustiva respecto a los gastos que deben considerarse a efectos del cálculo del valor de adquisición que deba compararse con el valor de venta, y que en una interpretación analógica, entendemos que deben ser los mismos que se asumen para las declaraciones de la renta de las personas físicas, tales como impuestos directos, honorarios registrales y notariales, e incluso los gastos asociados a las gestiones de las agencias inmobiliarias como intermediarias de la operaciones de compra-venta, y por tanto, entendemos que la reforma del sistema financiero local, de forma tajante debe evitar la litigiosidad existente, aunque también nos mostramos algo pesimistas, por cuanto nuevamente el bloqueo político de los últimos años, presumiblemente no posibilite la agilidad para la adopción de las pertinentes medidas.

- Con respecto a las tasas compatibles con la exacción del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), modificar los criterios de valoración de los informes económico–financieros de las tasas para su adecuación real al coste efectivo de los servicios prestados por la EL, más que a los importes de los presupuestos de las instalaciones u obras.

En realidad el hecho de que la cuantificación de las bases imponibles de las tasas se establezca en función de los presupuestos de ejecución material de las obras o de las instalaciones, choca con la esencia de dichas tasas, por cuanto su establecimiento se justifica en la financiación de los servicios prestados por el ente público, y no en la propia ejecución de la instalación, construcción y/o obra, y que la objetividad de dichos cálculos dependerá indiscutiblemente de la llevanza de la Contabilidad de la entidad.

- Adecuación al principio de capacidad económica en la exacción del impuesto sobre aprovechamientos de cotos de caza y de pesca, que deberá recogerse en la misma norma reguladora que el resto de tributos locales.

- Creación de un impuesto de estancias turísticas por cuanto las estancias en hoteles o establecimientos análogos reflejan la capacidad económica de los potenciales sujetos pasivos, lo que en nuestra opinión deberá ser ponderado en función de determinados factores que inciden expresamente en el turismo nacional, tales como la categoría de los alojamientos, la combinación con otros servicios asociados al turismo, la temporalidad, e incluso la posible

[105] STC 57/2019, de 31 de octubre.

intermediación de las reservas, que como así ocurre con otros tributos, concretamente el IVA, han precisado regímenes especiales de aplicación[106], que pudieran sugerir determinadas particularidades para la aplicación de este nuevo tributo.

- Posibles recargos para los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de tipo fijo sobre la cuota líquida del IRPF, así como recargos provinciales sobre impuestos municipales y sobre la cuota líquida estatal del IRPF de los contribuyentes con residencia habitual en municipios de menos de 20.000 habitantes.

- Establecimiento de una metodología común en la emisión de los informes preceptivos técnico-económicos de las tasas, para la justificación objetiva de la cobertura financiera de los costes correspondientes, así como la introducción en la regulación de los precios públicos de la necesaria emisión de dichos informes para la justificación de la forma de financiar sus costes.

- Telematización de procedimientos administrativos e intercambios automáticos de información entre Administraciones para su adecuación a las Leyes 39 y 40/2015 en la gestión de los tributos locales.

Respecto a esta cuestión, sobre la que pretendemos incidir más adelante, es imprescindible el reconocimiento de la Administración en base a nuevas realidades más acordes con el impulso y la implantación definitiva de las tecnologías de la información y la comunicación, por cuanto suponen una gestión absolutamente más ágil y eficaz que la que aporta la burocracia tradicional, y que además, si no es previamente apreciada rompería el equilibrio del vigente ordenamiento jurídico, puesto que aunque las parcelas tributarias estén sujeta a un régimen específico por razón de la materia, la supletoriedad del procedimiento administrativo común, implica que si no son concordados, lo que produce es desigualdades entre los administrados.

- Reforma del sistema de transferencias mediante la integración del Fondo complementario de financiación con la participación de los tributos del Estado y su reparto según nuevas valoraciones de necesidad y capacidad fiscal más acordes y ecuánimes con la realidad.

[106] Este régimen especial de las agencias de viajes respecto al IVA, obligatorio desde el 1 de enero de 2015, es de aplicación cuando actúen en nombre propio respecto de los viajeros, y utilicen en la realización de los viajes bienes entregados o servicios prestados por otros empresarios o profesionales, no siendo de aplicación por tanto, cuando se utilicen medios de transporte o de hostelería propios. Para profundizar en sus especificaciones deben consultarse los artículos 141 a 147 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre del IVA, los artículos 52 y 53 del RD 1624/1992 y el art. 6 del RD 1619/2012, tras las últimas actualizaciones aprobadas por la Ley 28/2014, de 27 de noviembre y el RD 1073/2014, de 19 de diciembre.

- Aprobación de una Ley estatal aplicable a todas las AAPP relativa al modelo de financiación del transporte urbano colectivo.

Pero además, en la definición del sistema tributario local debería corregirse otras cuestiones que la Comisión no ha advertido de forma explícita, y que en reformas anteriores, o no ha considerado, o las soluciones admitidas han aportado nuevas limitaciones a la suficiencia local.

Una de esas cuestiones, es la referente a la temática de la doble imposición interna entre los tributos locales y los estatales, respecto a la que la Comisión solo ha realizado alguna pequeña matización, pero sin entrar en los argumentos compartidos con LÓPEZ ESPADAFOR, por los que entendemos que es al Estado al que le corresponde solucionar el problema, ya que al legislar lo ha generado, especialmente en los impuestos de exacción obligatoria del art 59 del TRLHL[107], advirtiendo además, que en reformas anteriores no se han observado propuestas de lege ferenda aportadas por la doctrina, y que por no considerarse, dieron lugar nuevamente a la limitación de la suficiencia local, por cuanto las soluciones a esta temática se materializaron en la figura de la exención, en vez de corregirlo con la imposición de deducciones de las cuotas abonadas por estos impuestos locales, en las correspondientes a los impuestos sobre la renta, IRPF o Impuesto sobre sociedades (IS)[108].

Por otro lado, llama especialmente la atención, el reconocimiento de la necesaria adopción de medidas organizativas, que redunden en la mejora de la recaudación local para aumentar las fuentes de financiación necesarias para el ejercicio de sus competencias, pero que de forma muy cautelosa introduce la perspectiva de la nueva e-Administración, pero sin profundizar en la importancia que en la era en la que vivimos tienen los nuevos requerimientos en esta materia, y que como una de las partes importantes de este estudio, será desarrollado, como decíamos, en los siguientes capítulos.

Muestras de la efectividad de la nueva Administración han quedado más que palpables, ante la nueva normalidad acaecida tras la pandemia mundial provocada por el COVID-19, ya que ha hecho posible que miles de empleados públicos desde sus hogares puedan continuar con sus tareas propias, lo cual hubiera sido impensable años atrás. No obstante, también se ha

[107] El art 59.1 del TRLHL, establece la exacción obligatoria para los Ayuntamientos del IBI, el IAE y del IVTM.
[108] Sobre posibles soluciones al problema de la imposición interna, Véase. LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: "Las Haciendas locales ante los principios constitucionales de justicia tributaria: la problemática de la doble imposición interna con especial atención al IAE", recogido en la obra, LÓPEZ ESPADAFOR, C. M. (Director): *La Reforma de las Haciendas Locales en España. Ponencias y comunicaciones presentadas al Congreso celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2018 en la Universidad de Jaén*, Publicaciones de la Universidad de Jaén, Colección Actas 2018, pp. 3-43.

demostrado que cuando el tiempo apremia las respuestas son más ágiles, y por ello entendemos que muchos de los beneficios asociados a las TICs podrían ser evidenciados con mayores ritmos de implantación de soluciones tecnológicas.

En este sentido, entendemos que debe ser inherente a la nueva organización administrativa, y por tanto ser una cuestión de especial relevancia abordada por el legislador en cualquier medida de reforma que se apruebe respecto al sistema de financiación local, para que realmente sea efectiva[109], y que debería incluso haber desarrollado desde el punto de vista del establecimiento de los necesarios protocolos de actuación homogéneos entre las distintas AAPP.

En la actualidad, toda actuación administrativa que pretenda garantizar el obligatorio equilibrio del ordenamiento administrativo para el cumplimiento del ejercicio competencial local, no puede concebirse desde la perspectiva de una Administración anquilosada en las deficiencias del pasado, con tramitaciones obsoletas y no enmarcadas en las nuevas realidades sociales, por lo que entendemos más que justificado que el legislador deba establecer protocolos que optimicen la gestión pública soportada en las nuevas tecnologías, tan demandadas por la ciudadanía, ya que en caso contrario, estaría sobradamente argumentado el descrédito ante el administrado y ante las autoridades internacionales.

Pero es que además, otra problemática que afecta de forma directa a la AL, es la necesaria coordinación entre los sistemas de financiación local y autonómico, por cuanto los tributos propios estatales, autonómicos y locales deben estar coordinados, ya que como decíamos dicha tributación puede entenderse como un elemento estabilizador del sistema que supla las carencias de otras parcelas[110].

Y todo lo anterior, sin olvidar el rigor que debe ser exigido a todos los responsables de la gestión pública local, que como encargados de la distribución de los fondos públicos, deben asumir una serie de comportamientos y actitudes resaltadas de forma específica en las nuevas prescripciones de buen gobierno y transparencia, que más adelante desarrollaremos, y que han sido generalmente aceptada por los ciudadanos, como destinatarios últimos de las actuaciones públicas.

[109] Sobre los aspectos que deberían incorporarse en la futura reforma del sistema de financiación local, respecto a la Administración electrónica, Véase HERNÁNDEZ MUÑOZ, E.M.: "Condicionantes de la Administración electrónica en la reforma de las Haciendas Locales", incluido en LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "La Reforma de las haciendas locales…", pp. 163-172.

[110] RAMOS PRIETO, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: AURIOLES MARTÍN, J.: JIMÉNEZ AGUILERA, J.D.: JIMÉNEZ RUBIO, D.: MOLINA GARRIDO, C.: "Propuestas para el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica", Revista de Estudios Regionales, nº 114, 2019, p. 234.

1.4.- MEDIDAS DE LIQUIDEZ DEL GOBIERNO CENTRAL Y SU REPERCUSIÓN EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

Entre las cuestiones valorados para aparecer en este Capítulo, se encuentra la aprobación de medidas aprobadas por el GC en la última década para la mejora de la liquidez de las CCLL, por cuanto afecta de forma incipiente en la evolución del gasto público local de los últimos años, por su especial incidencia en la tesorería local, y porque además, provoca otras problemáticas en su gestión, ya que sus efectos sobre el endeudamiento se trasladan a los resultados presupuestarios.

Para su desarrollo, hemos entendido importante enfocarlo desde distintos puntos de vista, ya que fueron los que justificaron su aprobación, sustentados tanto en las consecuencias que la falta de liquidez local había trasladado a sus proveedores habituales, como desde la óptica de las consecuencias que quedaron demostradas en las actuaciones administrativas propiamente dichas.

En los años siguientes a la crisis del 2008, los sectores relacionados con la AL, empresas y ciudadanía, se vieron abocados a afrontar sus efectos, con el inconveniente añadido, de que las CCLL también se encontraban en situaciones similares, y que por tanto, los derechos de cobro pendientes a favor del sector privado, se convertirían en impagos constantes que limitaban su recuperación, a la vez que mermaba de forma exagerada la sostenibilidad local, especialmente la de los Ayuntamientos, que trasladaba en su ejercicio competencial deficiencias, por cuanto las actuaciones administrativas reconocidas por el ordenamiento jurídico dejaban de prestarse, o si se prestaban, no se hacían con los estándares de calidad requeridos.

Ante este horizonte incierto, la deuda de los Ayuntamientos españoles, que en ocasiones era la responsable de la falta de solvencia de un sector importante, la pequeña y mediana empresa, ni siquiera se consideraba garantía a la hora de afrontar operaciones de endeudamiento, por lo que la posible recuperación empresarial se endurecía aún más.

En dichos momentos, la realidad lo que mostraba, era solo justificaciones de las actuaciones públicas locales basadas en el obligado cumplimiento del interés general, pero que las imperfecciones del sistema de financiación local, suponían un cúmulo de obligaciones reconocidas en los presupuestos públicos locales, que se predecían no iban a ser pagadas, y

que por ello, los proveedores habituales que accedían a los suministros de bienes o prestaciones de servicios locales, lo hacían incrementando su valor de mercado, y por tanto, dificultando aún más el equilibrio gasto/fuentes de financiación.

Para aquellos proveedores cuyas carteras de clientes se sustentaban principalmente en el SP, que no tenían economías tan saneadas como para esperar al cobro de sus facturas en ejercicios posteriores, devinieron el cierre de establecimientos y la falta de sustento de un número importante de profesionales, que perplejos por el inexplicable desequilibrio entre la obligación de gestionar el gasto público y la escasez de recursos, solo encontraban consuelo, en las constantes críticas hacia las actuaciones públicas, por cuanto ni siquiera entendían la justificación de la prestación de los servicios públicos esenciales[111], ya que el montante de la deuda comercial continuaba en ascenso.

Que la crisis castiga a todos los sectores económicos implicados, no puede ser argumento justificativo para excusar a la Administración, y por ello, en un intento de afrontar la situación bajo la responsabilidad de un Estado corrector, a partir del ejercicio 2009, surgirían los argumentos que pudieran mejorar los efectos de la recesión[112], que dieron lugar a la aprobación de numerosos Decretos-Leyes, que merecen un estudio especial desde la perspectiva constitucional, ya que la crisis también desgasta a las instituciones democráticas, sin olvidar que nuestro país desde el punto de vista jurídico-político está situado dentro de la UE.

Y ello porque dichas normas no contienen reglas en sentido jurídico, sino medidas permitidas por nuestro ordenamiento jurídico, cuya adecuación depende de que realmente sean efectivas, lo cual solo será criticable según la valoración que aporte el transcurso del

[111] Nos referimos a los servicios cuya prestación obligatoria viene establecida en el art 26 de la LRL para todos municipios en función de su nivel de población, que desarrollaremos en Capítulos posteriores.

[112] Algunas de dichas medidas fueron aprobadas por el RD-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las EELL el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, con la intención de paliar la incidencia de la morosidad en la Economía con operaciones de endeudamiento con un periodo máximo de reembolso de seis años, sin necesidad de autorización, pero previa aprobación por el Pleno de Planes de Saneamiento; por el RD-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad local, con la pretensión de generar empleo mediante el soporte jurídico de la AL, relativo a proyectos específicos vinculados, entre otros, con la eficiencia energética, las energías renovables, el tratamiento de residuos, la educación, la dependencia, la tecnología, etc, mediante un reparto de fondo atendiendo a criterios poblacionales; y por el RD-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las EELL, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que se formalizaron en una operación especial de endeudamiento y una línea de avales del ICO para el saneamiento de deudas de las EELL y, posteriormente, una línea de crédito para la cancelación de deudas con empresas y autónomos. Para profundizar en esta temática, Véase AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Gobernar la crisis. Crónica política y legislativa del año 2009", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 88, 2010, pp. 174 – 175.

tiempo, aunque eso sí, en los debates de convalidación, de forma recurrente se justifiquen como respuestas de ámbito supranacional[113]

Con el desplome de los ingresos públicos y las limitaciones para acudir al endeudamiento a largo plazo, junto con el hecho de que las líneas de liquidez de los años 2009 y 2012, no habían sido capaces de resolver la morosidad de la deuda comercial local, se requería la búsqueda de soluciones enérgicas al problema, en un momento en que la continuidad de muchos afectados del sector privado dependía de la adecuación de dichas medidas[114].

Por tanto, en dicho contexto, el GC decidiría aprobar un conjunto de mecanismos conocidos como los Planes de Pagos a Proveedores, que entendió efectivos para solventar las consecuencias acaecidas sobre el tejido empresarial, a la vez que generara nuevamente la confianza perdida en la Administración.

En la adopción de dichas medidas fue necesario plantear negociaciones con el sector bancario con la intervención del Instituto del Crédito Oficial (ICO), para que se pusieran a disposición de las CCLL, operaciones financieras de transformación de la deuda comercial en deuda a largo plazo, para así disponer de los fondos que serían transferidos a sus proveedores, y que fueron posibles gracias el establecimiento de determinados tipos de interés, que serían garantizados por la Administración central.

En esta situación, las dificultades se incrementaban por las deficiencias de un sector importante de nuestra AL cargado por reiterados déficits estructurales, por los intentos de fraude, y además, porque dicho mecanismo, implicaba compromisos importantes por los acreedores de las CCLL, ya que se vieron obligados a tomar la decisión entre aguantar el cobro de sus deudas con su correlativa carga de intereses sustanciadas por los impagos, o cobrar de manera ágil, pero solo el principal de la deuda de la que eran acreedores[115].

[113] AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Crónica política", cit., p. 175.

[114] La exposición de motivos del RD-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 EELL, manifiesta la escasa eficacia de las medidas adoptadas en el año 2009 y 2012, y que dada la acuciante falta de liquidez de las CCLL justifican la adopción de medidas urgentes y extraordinarias de forma inmediata.

[115] De conformidad con el art 9.2 del RD-ley 4/2012, de 24 de febrero, el abono al contratista implicaba junto con la extinción del principal de la deuda de la EL, la de los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios. Pero esta cuestión no ha sido pacífica por cuanto tras los cobros, los órganos judiciales han tenido que dirimir la cuestión sobre la procedencia o no de intereses, puesto que los abogados defensores de las empresas demandaban sus cobros, por cuanto defendían que esta posición jurídica podría contradecir el ordenamiento comunitario. Para profundizar en estos aspectos del Plan de Pagos a proveedores, Vid. MAYOR GÓMEZ, R.: "El Plan de pago a proveedores y el Derecho de la Unión Europea: ante el inminente pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", Gabilex, Nº 6, junio de 2016, y JABALERA

En tiempo récord tuvieron que ser tramitadas un número ingente de facturas impagadas, que debían ser certificadas por los interventores locales, y que para sus gestores, supondrían la puesta al día con sus acreedores, y por tanto, la vuelta a la normalidad en la prestación de los servicios y actividades públicas, ya que la oposición constante que recibían de sus proveedores habituales al suministro de bienes y servicios desaparecería, agradecidos por el soplo de liquidez, que les aportaban nuevas posibilidades para la reducción de su endeudamiento, al recibir los fondos que legalmente les correspondían.

El soporte jurídico para la aprobación de las medidas se disponía en la Disposición Adicional primera de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrollaremos de forma explícita en el siguiente Capítulo, que preveía que tanto las CCAA como las CCLL, pudieran solicitar al Estado medidas extraordinarias para el apoyo a la liquidez que por éste fueran aprobadas.

En desarrollo de esta Disposición, el Estado español ha aprobado diversos mecanismos de liquidez que datan desde el año 2012, y que extienden a la fecha su vigencia, materializadas no solo en el Fondo de financiación de pago a proveedores, sino en otras medidas, como el Fondo de liquidez autonómico, ampliaciones del plazo de reintegro de liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores del sistema de transferencia estatal, así como, otras medidas extraordinarias de apoyo a municipios con problemas financieros.

Lógicamente, su aceptación por las EELL, no iba a ser de forma gratuita, sino que requerirían un fuerte compromiso para un conjunto de condiciones fiscales y financieras, que a la vez que mejoraran los problemas de liquidez local, también redundaran en el cumplimiento de la consolidación fiscal y sostenibilidad de las cuentas públicas en su conjunto, y que serían recogidas en los conocidos Planes de Ajuste de las CCLL.

Desde la perspectiva estatal, el GC ha sido consciente de que la aprobación de medidas coyunturales de forma aislada, no produciría el efecto pretendido en la estabilidad de las Cuentas Nacionales, y por tanto, tuvo que acompañarlas de otras medidas legislativas, que de forma enérgica posibilitaran el control de la deuda comercial del SP, y que han quedado materializadas, mediante el impulso de la factura electrónica y la creación de un registro contable de facturas en el SP, y todo ello acompañado, de herramientas permanentes de

RODRÍGUEZ A.: "La renuncia a los intereses de demora exigida en el Plan de Pago a Proveedores y las cláusulas contractuales abusivas en el Derecho europeo", Tributos locales, Nº 131, 2017, pp. 43–60.

seguimiento, reducción y control de la deuda comercial y de las ejecuciones presupuestarias de las presupuestos públicos[116].

Desde la perspectiva local, la aprobación de la normativa para la instauración de la factura electrónica, cuya aceptación por el sector empresarial ya se preveía de forma generalizada, con el acompañamiento de las prescripciones de la ley de morosidad, debían suponer que las CCLL no acumularían niveles de deuda antes admitidos, aunque eso sí, bajo la advertencia de que podrían ser intervenidos por el GC.

Para concretar, con la aprobación del RD-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación a largo plazo para el pago a los proveedores de las EELL, y el RD - ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, la deuda comercial a corto plazo ha sido transformada en deudas a largo plazo, con la finalidad de mejorar la situación de liquidez de las CCLL, pero a cambio, las cargas del endeudamiento serán trasladadas e incrementadas durante un largo periodo de tiempo, debilitando por tanto las perspectivas sobre la sostenibilidad local.

Para la cancelación de las deudas con sus proveedores, y así inyectar liquidez a las empresas, hubo que afrontar el pago a largo plazo de deudas, que en la Contabilidad Local, se registraban como vencidas, líquidas y exigibles correspondientes a facturas anteriores al 1 de enero de 2012, que aún no estando contabilizadas ni reconocidas en el presupuesto, fueran referidas a contratos de obras, servicios, suministros o gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, incluidos en el ámbito de aplicación del RDL 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

El mecanismo conlleva una operación de endeudamiento a largo plazo mediante la transformación de la deuda comercial en deuda financiera, y la obligación para las EELL de aprobar un Plan de Ajuste que también debía ser aprobado por el MHAP, resultando beneficiarios los municipios, las Diputaciones Provinciales y Consejos y Cabildos insulares, así como sus organismos autónomos y entidades dependientes pertenecientes íntegramente a aquéllas.

En los casos de valoración desfavorable o de falta de presentación del Plan, la deuda pagada a los proveedores se recuperaba de las CCLL deudoras, mediante retenciones en la

[116] Dichas medidas legislativas se materializaron con la entrada en vigor del la LOCDC y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del SP.

participación en tributos del Estado, asegurando así la repercusión positiva en los acreedores comerciales, y asumiendo en su totalidad la responsabilidad por la Administración deudora, pero además, repercutiendo nuevamente en el ejercicio de sus competencias.

El plazo de amortización de las operaciones de préstamo que se establecieron para esta primera fase del mecanismo extraordinario de financiación, era de un máximo de diez años con dos de carencia para la amortización del principal, estableciendo la amortización trimestral del préstamo a partir de la carencia.

En síntesis se establecía un modelo de saneamiento financiero tutelado y obligatorio para todo el SP, por el que tanto CCAA como CCLL inyectarían liquidez al tejido empresarial, con el abono de sus deudas, recuperando la confianza perdida de sus proveedores habituales que dificultaba de forma inimaginable la gestión pública.

La entrada en vigor de la LOEPSF, y más tarde de la LOCDC impondría como principio rector de la actividad económico-financiera del conjunto de la Administración, el de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera[117], cuyos efectos debían paliar las evidentes carencias del conjunto, y presuponían consecuencias inmediatas en la planificación y ejecución presupuestaria pública local.

El cambio de mentalidad vendría avalado por la necesaria sostenibilidad financiera de los entes públicos, que deben ser capaces de controlar tanto la deuda comercial como la financiera para propiciar un escenario plurianual estable, basado en planificaciones estratégicas más consistentes que pudieran sustanciarse en concepciones básicas para el sector privado, como pudiera ser el principio de empresa en funcionamiento[118].

Pero los objetivos de esta primera fase, con el transcurso de los años quedaron infravalorados respecto a sus concepciones iniciales, por no ser suficientes para corregir una temática tan compleja como la descrita, por cuanto las obligaciones inherentes tanto del lado de la Administración Central como de las CCLL, no siempre fueron asumidas, provocando nuevamente limitaciones a la predicada autonomía y suficiencia local, lo que se contrasta con la aprobación de otras medidas que se extienden hasta nuestros días.

Por RD-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, se articula la segunda fase del

[117] El art 4 de la LOEPSF establece el principio de sostenibilidad financiera, que es entendida como la capacidad para financiar compromisos de gasto, presentes y futuros, dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno y la normativa europea.

[118] En referencia a este principio nos referimos a que las CCLL seguirán funcionando en el futuro previsible, justificando por tanto, la importancia del aseguramiento de la sostenibilidad local.

mecanismo de financiación de pago a proveedores, en la que se amplía el ámbito subjetivo del sistema, a las EELL de Navarra y el País Vasco, previa suscripción de convenio de la AGE y la Comunidad Foral de Navarra o Diputaciones Forales Vascas, respectivamente[119].

Con respecto a las obligaciones que pudieron ser canceladas, además de los contratos admitidos en la primera fase, se incluían los correspondientes a la concesión de obras públicas, colaboración entre los sectores público y privado, las subvenciones por concesiones de servicios públicos, convenios de colaboración y contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, y de forma similar a la primera fase, el plazo de amortización de las operaciones de préstamo del mecanismo, se establece en un máximo de diez años con dos de carencia, fijando amortizaciones trimestrales tras la carencia.

Tras la determinación de las obligaciones de información y los procedimientos necesarios para establecer el mecanismo de liquidez, se suscribirían de nuevo acuerdos con entidades financieras sustentados en el sistema aprobado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno, avalados por el Estado, y que suponía la cesión al Estado de los derechos de la EL relativa a su participación en los tributos del Estado, como garantía del correspondiente Plan de Ajuste aprobado por cada uno de los Ayuntamientos beneficiados por la medida.

Pero de nuevo, las previsiones excesivamente optimistas manifestadas por el GC, demostraron que la eficacia contrastada solo había sido parcial desde el punto de vista de las CCLL, porque aunque la consecuencia inmediata sobre la liquidez del tejido empresarial se consiguiera, la influencia en la estabilidad y sostenibilidad local tampoco sería suficiente, y a la vista de los resultados presupuestarios locales tuvo que aprobarse la tercera fase del plan de pago a proveedores concretada en el RD-ley 8/2013, de 28 de junio, que amplió el periodo de devengo de los gastos hasta el 31 de mayo a 2013.

En concordancia con el informe CORA que aunque contiene propuestas para erradicar la morosidad[120], también refleja el necesario refuerzo de medidas coyunturales previas a la eliminación de la deuda comercial, en esta fase, se impuso como condición para que las obligaciones pudieran incluirse, que estuvieran contabilizadas por las CCLL, y que para el

[119] Además, se ampliaba también a las Mancomunidades de Municipios, con la obligación de remisión de sus Estatutos al Ministerio antes del 22 de marzo de 2013 y especificar el porcentaje de participación de cada ayuntamiento a fecha 31 de diciembre de 2011. Se aconseja la lectura de los art 21.2 y 23.6 del RD-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
[120] Para profundizar en el contenido del Informe de la CORA presentado al Consejo de Ministros el día 21 de junio de 2013, en el que se contenía la necesidad de aprobar un total de 217 medidas al objeto de conseguir una Administración más eficiente, eficaz y moderna, Vid. CARPIO CARRO, M.: op. cit.

caso de las anteriores a 1 de enero de 2013, debían estar reconocidas en el presupuesto de ejercicios anteriores, y además, para las CCLL a las que se hubieran aplicado las fases anteriores de este mecanismo, debían estar al corriente de sus obligaciones de pago con el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Las consecuencias inmediatas que se preveían sobre los aspectos económico-financieros de las CCLL, como respuesta inmediata al control de su deuda comercial, y al cumplimiento estricto de su incrementada deuda financiera tras la transformación de la deuda a corto plazo por deuda a largo, solo sería posible bajo la estricta sujeción a los Planes de Ajuste aprobados por los Plenos corporativos, los cuales en su diseño debieron valorar convenientemente, las medidas de contención del gasto y de incremento de las fuentes de financiación a las que se habían comprometido, para que posibilitaran la recuperación de sus haciendas.

La complejidad de las medidas aprobadas, acabarían mostrando las deficiencias de un sistema que solo hubiera sido completamente eficaz bajo el estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos tanto por las CCLL como por la Administración Central, la primeras por su sometimiento a las medidas de los Planes de Ajuste aprobados, y la segunda, por el correlativo control sobre las medidas aceptadas para la puesta a disposición de los fondos.

Claros ejemplos de los resultados cuestionados serían la aprobación de otra serie de medidas legislativas y no legislativas, que con el avance de los distintos ejercicios económicos, han tenido que ser aprobadas con la intención de paliar efectos mayores, como así ocurriera con la aprobación de la tercera fase mencionada, que en el origen no había sido planteada, pero cuya aprobación quedó justificada en que según las previsiones, en un periodo de tiempo muy corto se hubieran manifestado los efectos minorados de las medidas referidas[121].

Abundando en lo anterior, como muestra añadida en las deficiencias del sistema, la encontramos en el hecho de que si fue concebido bajo la concertación de operaciones financieras con las entidades bancarias con un plazo de amortización de 10 años, con la posible carencia de capital para los dos primeros, la aprobación en plazos posteriores de medidas que posibilitaran la ampliación de dicho plazo de devolución de la deuda a un plazo

[121] Para profundizar en estas cuestiones, Véase RUIZ GALDÓN, J.M.: "El endeudamiento local a debate", Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía, Nº 4, 2017, pp. 5 – 56.

superior en otros diez años más[122], con la correlativa modificación de los Planes de Ajuste previamente aprobados, vendría nuevamente a tirar por tierra, las previsiones iniciales de este tipo de medidas.

En este sentido, si el GC levantaba la mano respecto a la estricta comprobación de los planes originariamente aprobados, le entendemos corresponsable de las consecuencias que aún a la fecha se siguen evidenciando en un número importante de municipios de menor capacidad económica, todavía con restricciones importantes en su ejecución presupuestaria, por cuanto la no sujeción a su Plan de Ajuste y la permisividad del GC en su cumplimiento, han ocasionado que su recuperación se extienda a fechas todavía imprevisibles.

Ello no quiere decir que entendamos que las medidas adoptadas con respecto al Plan de Pago a Proveedores no hayan sido eficaces[123], sino que la premura de su aprobación y el número de agentes implicados, dejaron de lado aspectos tan importantes como los posibles incumplimientos en su ejecución, y los cuestionados controles del GC sobre la AL, y por ende, en el ejercido de las Administraciones autonómicas en sus funciones de tutela financiera, y que por tanto, su reflejo se ha acabado mostrando en lastres para las CCLL, por cuanto se han demostrado incapaces para atender los nuevos requerimientos del ordenamiento jurídico, relativos a la Administración electrónica, la transparencia y el control del gasto local.

Junto a las medidas del Fondo del Plan de Pagos a proveedores, considerada como medida de acompañamiento, que coadyuvara en la recuperación de la falta de liquidez para el pago de la deuda comercial local, se aprueban como medidas para la consagración de la estabilidad, en un plazo de ejecución a medio plazo, la ampliación en el plazo de reintegro de los saldos deudores de las liquidaciones definitivas de los años 2008 y 2009, y los anticipos de las liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado, las cuales en conjunto, no solo tendrían consecuencias del lado de la mejora de la liquidez, sino también desde el punto de vista del endeudamiento[124].

En la Disposición adicional décima de la LPGE para el año 2012, se establecía para dicho ejercicio y con vigencia indefinida, la ampliación del plazo de reintegro de las

[122] Resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se da cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 24 de abril de 2014, para la modificación de determinadas condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las EELL.

[123] Sobre los resultados de las medidas del Fondo a proveedores, Vid. OLMO VERA, J.: BRUSCA ALIJARDE, M. I.: "La deuda comercial de los ayuntamientos españoles: análisis empírico", Innovar: Revista de Ciencias administrativas y sociales, Volumen. 28, N º 70, Octubre – Diciembre 2018, pp. 129–146.

[124] Sus disposiciones se publicarían en el BOE con fecha 30 de junio de 2012, con la aprobación de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para el año 2012.

liquidaciones negativas de la participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009, permitiendo que los importes pendientes de reintegrar al Estado a fecha 1/1/2012, para aquellas CCLL con liquidaciones presupuestarias del ejercicio 2011 presentadas, pudieran fraccionarse en 120 mensualidades[125], supeditando dicha medida para las entidades a las que se refieren los art 111 y 135 del TRLHL[126], a la aprobación con carácter previo, de un Plan de Ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública[127].

Y a tenor de la Disposición cuadragésima octava de dicha ley, también se preveían los posibles anticipos del 50% de los importes estimados de las liquidaciones definitivas de la participación de las EELL en los tributos del Estado a partir del ejercicio económico 2010, a favor de las entidades que a la fecha de publicación de dicha Ley, no tuvieran retenidas dichas liquidaciones por incumplimientos en la obligación de remitir la información relativa a su liquidación presupuestaria a la AGE y al Tribunal de Cuentas[128].

Para los ejercicios posteriores al 2010, dichos anticipos de las liquidaciones definitivas, podrían producirse con la condición sine qua non de presentación de las liquidaciones presupuestarias del ejercicio inmediatamente anterior al ejercicio, acompañado por informe de la Intervención local, que detallara los ajustes procedentes y el cálculo de la capacidad de financiación conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) de la que se dedujera posición de equilibrio o superávit[129], obligando igualmente a las EELL relacionadas en los art 111 y 135 del TRLHL a la presentación de un Plan de Ajuste aprobado por el Pleno Corporativo con las medidas precisas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y que en los casos en los que las

[125] Para las solicitudes presentadas con posterioridad a la fecha de publicación de la Ley y antes del 30/09/2012, se les aplicaría el fraccionamiento de 108 mensualidades a partir del 1/1/2013, con la finalidad de que el plazo de devolución coincida con el de las CCLL que vayan a devolverlo en las 120 mensualidades.

[126] La norma se refiere a las provincias y a los municipios capitales de provincia o CCAA, o con población de derecho mayor o igual a 75.000 habitantes.

[127] Como así establece la Disposición Adicional Décima de la Ley de PGE para el 2012, se entendió cumplido el requisito de aprobación de un Plan de Ajuste, en los casos que se aprobaran a efectos del RD 4/2012 de 24 de febrero.

[128] El art 36 de la Ley 2/2012, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, prevé las retenciones por la falta de remisión de las liquidaciones presupuestarias tanto a la AGE como al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de los art 193.5 y 212.5 del TRLHL, respectivamente.

129 El Sistema Europeo de Cuentas o SEC 2010, constituye el marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. Esta nueva metodología ha sido adoptada mediante el Reglamento (UE) Nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la UE y, por lo tanto, de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembros de la UE.

EELL incumplieran dichos límites, además debían aceptar condiciones particulares de control en el seguimiento de dicho Plan y en las obligaciones de remisión de información.

En colación con las anteriores medidas, con fecha 13/09/2014, vendría a publicarse el RD-ley 12/2014, de 12 de septiembre, que en su Disposición Adicional Única, volvería a ampliar en otros 120 meses el plazo de devolución de la liquidaciones negativas de la PIE de los ejercicios 2008 y 2009, de las EELL que se hubieran adherido a tal medida, suponiendo que el plazo de devolución de estas liquidaciones, fijado en diez años, se ampliaría hasta veinte[130].

En este caso los requisitos que se imponían era el preceptivo acuerdo plenario, Informe de la Intervención local, solicitud antes del 30 de noviembre, siempre que se hubieran presentado las correspondientes liquidaciones presupuestarias del ejercicio 2013, cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda, y cuyo periodo de pago a proveedores no podría superar el establecido en la normativa de morosidad en más de un mes[131].

La aplicación de la ampliación se hará efectiva desde la entrega a cuenta de la PIE de enero de 2015, pero por otro lado, las EELL podrán cancelar la totalidad del saldo pendiente de reintegrar correspondiente a las liquidaciones definitivas de los años 2008 y 2009, previo acuerdo del Pleno y comunicación al Ministerio, en cuyo caso la cancelación se aplicará en dicha entrega a cuenta.

Así las cosas, y ante estas determinaciones, el GC se ha visto obligado año tras año, a la vista de las liquidaciones presupuestarias comunicadas a la Oficina Virtual de Coordinación con la AL, a ir arbitrando un conjunto dinámico de medidas que sigan ayudando a un sector de la Administración que aunque ha aliviado algunos de los efectos sobre su liquidez, sigue asfixiado por su endeudamiento, condicionando de forma exagerada la prestación de los servicios públicos obligatorios, y que en nuestra opinión son un ejemplo más que claro de que

[130] El RD-ley 12/2014, de 12 de septiembre, por el que se conceden suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Educación, Cultura y Deporte, de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, incluía una Disposición Adicional cuyo objeto era posibilitar a las EELL mayor disponibilidad de recursos mediante la minoración de los reintegros de las liquidaciones definitivas de los ejercicios 2008 y 2009, dado el importe elevado que motivó su reintegro en cinco años, inicialmente, y de diez años, con posterioridad, y que en aquel momento, a la vista de las reiteradas insuficiencias de tesorería local, aconsejaba la flexibilización de dichos pagos mediante la concesión de plazos de devolución superiores.

[131] De conformidad con el art 216.4 del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como norma vigente en dicha fecha en materia de contratación pública, la Administración tenía la obligación de abonar el precio en los 30 días siguientes a la fecha de las certificaciones de obras o demás documentos que acreditaran la realización del contrato, total o parcial, según el caso, y si se demorase, debía abonar los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro.

el sistema de financiación local y por ende, la autonomía local predicada, se debilitan precisando una recuperación que no se estabilizará en un periodo a corto plazo.

Pensemos por ejemplo en la situación de los Ayuntamientos que tuvieron que modificar las condiciones financieras de los préstamos concedidos por la solicitud de la primera fase del Plan de pago a proveedores[132], que al ampliar el plazo de devolución de los préstamos suscritos en 10 años más, ampliando en otros 2 años el periodo de carencia, es decir, hasta 2016, se fija un nuevo plazo de cancelación de las operaciones financieras en el año 2032.

Para las entidades que no amplíen dicho plazo de reembolso de la operación, pero que si ampliaron el periodo de carencia en un año más, por tanto hasta el ejercicio 2015, el plazo de cancelación de las operaciones financieras suscritas se mantiene hasta el año 2022.

Además, con las revisiones de los Planes de Ajuste, se requería el compromiso de medidas, más o menos estrictas[133], según se tratara de entidades adheridas a la tercera fase del Plan de pago a proveedores o no, que implicaran como mínimo la reducción en un 5% de los gastos de funcionamiento en el ejercicio inmediato siguiente, y la congelación en los dos posteriores; que a partir del cuarto año desde la aprobación del nuevo Plan de Ajuste, el sostenimiento de los servicios públicos se autofinanciase con tasas y precios públicos; la aprobación de medidas que determinen incrementos de las cuotas de los tributos; el reconocimiento de beneficios fiscales solo para los casos establecidos con carácter obligatorio por las leyes estatales y, que para el caso de los potestativos, solo podrán aplicarse por motivos sociales; respecto al IBI, los tipos de gravamen deben garantizar el mantenimiento del importe global de cuota íntegra del ejercicio anterior, y que en los municipios en los que se hayan realizado procedimientos de valoración colectiva de carácter general en los bienes urbanos, con ponencias de valores aprobadas antes del año 2003, la cuota líquida deberá acogerse a la aplicación de coeficientes del art 32.2 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario[134].

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

[133] Para las CCLL con Planes de Ajuste aprobadas por ambas fases del Plan de Pagos a proveedores, además de las medidas descritas, se debían comprometer a la modificación de sus Ordenanzas fiscales para que en la exacción de los impuestos de carácter potestativos del art 59.2 del TRLHL, se establecieran los tipos de gravamen máximos permitidos (salvo para los casos del IVTM en el que deben considerarse aspectos medioambientales y para el IBI), y que además, no podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el periodo de amortización ampliado, o bien deberán ser sometidas a la autorización previa por parte del MHAP.

[134] Según el cual, las leyes de presupuestos generales podrán actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio.

Pero además, el transcurrir de los hechos, ha demostrado que el alcance de este tipo de medidas debe ser extendido aún más en el tiempo, por cuanto el saneamiento de las algunas CCLL no está siendo cuestión de fácil solución, y que por ello el GC ejercicio tras ejercicio, sigue encauzando medidas de apoyo financiero a este sector de la Administración.

Muestra de ello fue la aprobación del RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y las EELL y otras de carácter económico, a través del que se arbitran mecanismos para la dotación de los llamados Fondos de Impulso Económico y de Ordenación, que por Acuerdos de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, van alargando año tras año, el paquete de medidas que vayan aligerando la situación de un conjunto importante de entidades de nuestra AL, con un triple objetivo[135]:

Por un lado, el de compartir los ahorros financieros entre el conjunto de AAPP, priorizando el gasto social, para seguir ayudando a las Administraciones con mayores dificultades financieras.

Por otro lado, posibilitar el impulso de las Administraciones que a la fecha hayan conseguido superarlas.

Y para mejorar su gestión, reducción del número de fondos creados en ejercicios anteriores para el apoyo a la liquidez de las Administraciones no saneadas.

Para el desarrollo de sus fundamentos, como así ocurriera en el establecimiento de las medidas antes descritas, es preciso esclarecer los requisitos sin los cuales las EELL interesadas no podrían adherirse a los compartimentos que cada Fondo establece, y que suponen los siguientes compromisos:

Estar al corriente en las obligaciones de transparencia y suministro de información de la LOEPSF, su normativa de desarrollo, así como las nuevas que se imponen a través de esta norma, cuyo incumplimiento implicaría la necesaria autorización para la concertación de operaciones de endeudamiento[136], y que de forma expresa serán desarrolladas en el próximo Capítulo.

Los recursos derivados de la PIE responderán de las obligaciones contraídas con el Estado, mediante retención.

[135] En la exposición de motivos del RD – Ley 17/2014, se detalla un doble objetivo de la norma, pero para mejor fundamentación de las medidas establecidas, entendemos más descriptivo dividir su primer objetivo en los dos primeros reseñados.

[136] Art 3.2 RD-ley 17/2014, de 26 de diciembre, en relación con las medidas establecidas en el art 20 de la LOEPSF, previo requerimiento a la EELL en un plazo no superior a quince días, para el cumplimiento del principio de transparencia.

Sometimiento a las condiciones de prudencia financiera fijadas por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en los términos que establezcan cada Fondo[137].

Con respecto al Fondo de Ordenación, podrán solicitar su adhesión los municipios que se encuentren en riesgo financiero, según la definición dada por el art 39.1 del RD-ley 17/2014, es decir, que el importe de la deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados; que se trate de municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera; y además, cuando se trate de entidades de los art 111 y 135 del TRLHL, que durante dos meses consecutivos, tengan un PMP que supere en más de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa de morosidad[138], y que desde la Administración Central disponga la adhesión a los mecanismos adicionales de financiación vigentes de conformidad con el apartado 8 de la Disposición Adicional primera de la LOEPSF.

Como en los anteriores mecanismos de apoyo financiero, se trata de acceder a operaciones de crédito formalizadas por el Estado, que no quedarán sujetas al régimen de autorización previstas en el TRLHL[139], pero con el compromiso de suscribir determinadas obligaciones que se concretan en la norma según la casuística que acompañe a la entidad solicitante, que en todo caso, supondrá que la liquidez obtenida con la operación de crédito formalizada, sirva para atender los vencimientos de los préstamos a largo plazo de la entidad a

137 Con la aprobación del RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, en su Disposición final primera, se modifica el TRLHRL, añadiendo un nuevo art 48 bis al establecer que todas las operaciones financieras que suscriban las CCLL están sujetas al principio de prudencia financiera. De este modo, por Resolución de la Secretaria General de Tesoro y política financiera, se define de forma actualizada los condicionantes a dicho principio, lo que nos obliga a comprobar antes de concertar cualquier operación de endeudamiento y, en el mismo momento de la adjudicación, las condiciones financieras que deban ser consideradas por la CCLL. Puede consultarse en: http://www.tesoro.es/coordinacion-de-emisores-publicos/resoluciones-de-prudencia-financiera

138 Según lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), los plazos de pago de que dispone la administración, según el art 198, en relación con los art 210.4 y el 243, establecen que el acreedor deberá presentar a la administración las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la entrega de bienes o la prestación de los servicios una vez finalizados éstos, disponiendo la administración de un plazo de 30 días para su aprobación, y desde ese momento, es decir, desde el momento en que la administración emita la aprobación de tales documentos o como máximo, pasados 30 días desde su presentación a la misma, los organismos públicos disponen de otro plazo de 30 días para proceder a su pago.

139 El art 53 del TRLHL establece el régimen de autorizaciones al endeudamiento al que están sometidas las CCLL, para los casos en que su liquidación presupuestaria aflore ahorro neto negativo, o cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último, cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente.

través del ICO, y que además, únicamente podrán concertar operaciones a largo plazo para el refinanciamiento o novación de operaciones bajo criterios de prudencia financiera[140].

Desde el punto de vista de su seguimiento, el órgano de control interno de la entidad adherida al Fondo, velará por la adecuada aplicación del correspondiente Plan de Ajuste, reflejando en sus informes la adopción o no de los compromisos adquiridos para acceder al mecanismo de liquidez, los cuales serán remitidos al Ministerio competente a efectos de control.

Desde otra perspectiva, concretamente la de las EELL más saneadas, por cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, por estar al corriente en sus obligaciones de suministro de información, y por no superar en más de treinta días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud, de conformidad con la última información publicada por la Administración Central, podrán solicitar su adhesión al Fondo de Impulso Económico para proyectos de inversión financiados con cargo a los préstamos financiados con dicho Fondo.

A dicha solicitud que iba acompañada por el informe de la intervención local elevado al Pleno sobre las proyecciones presupuestarias y la consistencia de la operación, también lo haría la copia del acto de adhesión a la plataforma Emprende en tres[141] y al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la AGE[142], como medidas de acompañamiento que fueran perfilando cambios de actuación imprescindibles en la AL, que aún a la fecha no ha asumido con naturalidad el realismo de la e-Administración.

Anualmente, por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se establece la distribución de los Fondos determinando las condiciones

[140] Para profundizar en el estudio de las condiciones impuestas a las EELL que se adhieran al Fondo de Ordenación, se aconseja la lectura de los art 44 a 47 del RD-Ley 17/2014.

[141] Plataforma tecnológica puesta en funcionamiento por la Subdirección General de Programas, Estudios e impulso de la Administración electrónica, que comprende las ventajas específicas de toda tramitación electrónica y supone además un impulso de la actividad económica en los municipios, permitiendo la creación de empresas de forma ágil y rápida, y una reducción de costes administrativos y tiempos de tramitación

[142] Conocido como FACE, se refiere a un Portal web de la AGE, que permite la recepción de facturas en formato electrónico, para su remisión a aquellos organismos de las administraciones adheridos a esta Plataforma para dar soporte a los requerimientos de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Con su entrada en vigor, se impone de forma generalizada el uso de la factura electrónica, con la salvedad reflejada en sus art 4.1, que posibilita a las AAPP mediante disposición reglamentaria, excluir de la obligatoriedad de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las AAPP hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través de FACE, de acuerdo con la valoración del MHAP, y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios.

financieras de cada fase, que permita para el ejercicio económico en el que se solicite, la cobertura del principal e intereses del préstamo solicitado.

La financiación irá dirigida a la ejecución de Inversiones financieramente sostenibles[143], que serán imputadas al Capítulo 6 del Estado de Gastos, según su clasificación económica, quedando la entidad obligada a remitir a través de la Intervención local, informe trimestral sobre el grado de cumplimiento de las proyecciones presupuestarias remitidas en la solicitud.

Dado que a la fecha, aún siguen vigentes las medidas de apoyo financiero que en su día, se perfilaban como algo excepcional para la cobertura de déficits transitorios en la AL, originados por los efectos de la crisis, por un lado, se valora positivamente la responsabilidad asumida por el GC, como copartícipe de los daños ocasionados al sector privado por los resultados negativos de la Contabilidad Pública local, pero por otro, valoramos de forma negativa varias cuestiones, por su influencia directa en el gasto público local, que aún sigue demostrando ineficiencias en las prestaciones de servicios.

Respecto a los compromisos asumidos en los preceptivos Planes de Ajuste, la adopción de las consecutivas fases del Plan de Pago a proveedores, o la ampliación de las condiciones que justificaban la ampliación del plazo de devolución de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009, mostraban en sí mismas, las insuficientes medidas que contenían y/o los también insuficientes controles ejercidos sobre los mismos por la Administración Central o por los órganos de control interno, dado que ponían de manifiesto que no corregían las desviaciones que pretendían.

Con respecto a los efectos que la transformación de la deuda comercial en deuda a largo plazo ha tenido en las EELL, no solo debemos valorar sus implicaciones en la sostenibilidad financiera, puesto que en el plazo más inmediato, evidencian efectos desproporcionados en los derechos de los administrados, toda vez que dependiendo del municipio en que uno resida,

[143] De conformidad con la Disposición Adicional decimosexta del TRLHL, las inversiones financieramente sostenibles deben cumplir los siguientes requisitos: la EL debe encontrarse al corrientes de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social; la inversión deberá quedar reflejado en los grupos de programas definidos en el Anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL; se excluyen las inversiones con una vida útil inferior a cinco años, las que se refieran a mobiliario y enseres, salvo que se destinen a la prestación de servicios asociados a los grupos de programas recogidos en el apartado anterior, y las inversiones en vehículos, salvo que se destinen a la prestación de los servicios públicos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios, y de transporte de viajeros; imputación de los gastos al Capítulo 6 del Estado de Gasto del Presupuesto local; cumplimiento durante los años de la ejecución de la inversión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública; incorporación en el expediente de gasto, de una memoria económica suscrita por el Presidente de la Corporación o en quien delegue, con las proyecciones presupuestarias en función de la vida útil, de la que el Interventor local informará; y anualmente, junto con la liquidación del presupuesto, se dará cuenta al Pleno sobre el cumplimiento de las previsiones, que se hará público en su portal web.

tendrá a su disposición unos servicios obligatorios y no obligatorios, que en comparación con otros lugares muestran carencias o beneficios, aspecto en el que por tanto, nos corresponde enfatizar la importancia de rigurosos sistemas contables, que al menos hubieran permitido cuantificaciones más objetivas.

Ante las restricciones a las que los Planes de Ajuste han encorsetado a la AL, la respuesta de los nuevos requerimientos legales, se ha visto mermada, por cuanto su adopción se ha previsto sin incrementar las dotaciones de fondos a las CCLL, y por tanto, no siempre han encajado en el orden de prioridades establecido por los dirigentes locales.

En conclusión las consecuencias de las medidas anteriores, no en todos los casos han aportado las soluciones inmediatas que pretendían, y además los requerimientos de la UE, han potenciado la adopción de un paquete de medidas legislativas sustentadas en el Informe CORA, que para la AL ha sido demasiado extenso, y que su teórica autonomía local, no ha sido suficiente para atender a tantos requerimientos.

Por todo ello, es por lo que entendemos, que el legislador no ha ponderado convenientemente, ante la diversidad de temáticas requeridas, el posible ritmo de adaptación de las CCLL, y que sin duda hubiera propiciado un avance del conjunto de la Administración menos heterogéneo.

1.5.- APUNTES PRELIMINARES SOBRE LAS MEDIDAS DE REFORMA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Ante la recesión española generada por la crisis económica de alcance mundial de la primera década del presente siglo, era necesaria una reordenación de los distintos sectores económicos, en concordancia con las autoridades europeas y con los organismos internacionales, mediante medidas estrictas no exentas de crítica por la ciudadanía, toda vez que los recortes que la situación justificaba, se entendían como pérdidas incomprensibles en un Estado de Derecho como el español[144].

AZPITARTE SÁNCHEZ, a la vista del nuevo paradigma político en el que se encontraba nuestro país, analizó las nuevas concepciones que debían asumir las políticas económicas internas, centradas en estrategias para la Economía Sostenible, que vendrían a

[144] Sobre las medidas a las que España tuvo que someterse dentro del Plan de austeridad 2010–2013, Vid. FERNÁNDEZ DÍAZ, A.: "Cara y cruz de la política económica española: un dispositivo para la salida de la crisis", Revista española de control externo, 2010, pp. 15–48.

corregir desequilibrios estructurales manifestados en bajas productividades, retardos en las actuaciones de Investigación, Desarrollo e Innovación, debilidades del sistema educativo, tasas elevadas de abandono en un mercado laboral ineficiente, así como, el desorbitado endeudamiento acaecido a consecuencia del sector de la construcción.

Se trataba de abordar la situación sentando tres fuertes pilares sobre los que construir fortalezas para nuestra Economía, que se concretaban en los siguientes objetivos:

- Economía Sostenible y Competitiva.
- Sostenibilidad Social, para el fortalecimiento del Estado del Bienestar.
- Sostenibilidad Ambiental.

Y en su planificación y ejecución, ocupaban un lugar fundamental las AAPP, por cuanto entre las medidas aprobadas, se disponía la potenciación de la eficiencia de la Administración, y ello tenía que orientarse a nivel de conjunto, y por tanto, en el Programa Nacional de dichos años, tenían que estar integradas las CCAA y las EELL, aunque ya se admitiesen las dificultades del sector local, al reconocer que previamente requerían un proyecto de ley regulador del gobierno local, a la vez que se revisaran las prescripciones establecidas sobre su hacienda[145].

Como así manifestara SILVA ARDANUY, a la vista de las advertencias que recibía España desde la Comisión europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, en Noviembre de 2011, se inició un proceso reformista que posibilitara la reducción del déficit público, pero que implicaría la consecuente reducción de derechos sociales de la ciudadanía, mediante procesos de reestructuración en todas las Administraciones territoriales, lo que conllevarían inevitablemente, diferencias en el ejercicio de derechos[146].

Por Acuerdo del Consejo de Ministros se crea la CORA[147], la cual con fecha 21/06/2013 presentaría ante dicho órgano colegiado, un Informe con un conjunto de medidas que cambiarían no solo la estructura de la Administración, sino que también debían afectar de

[145] AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "La reconstrucción", cit. pp. 183 – 184.
[146] Sobre la incidencia del proceso de reforma en los derechos sociales de los ciudadanos, Vid. SILVA ARDANUY, F. M.: "Los derechos sociales ante el proceso de Reforma de la Administración Pública Española: perspectivas y avances", Revista jurídica de los derechos sociales, Volumen Nº 2, julio-diciembre de 2013, pp. 103-126.
[147] Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 26/10/2012, por el que se creaba la CORA.

forma extraordinaria a su funcionamiento, y que fue acompañado por un Real Decreto (RD) de la misma fecha, por el que se creó la Oficina para la ejecución de la reforma (OPERA)[148].

El transcurso del tiempo ha mostrado que sus trabajos iban orientados a medidas muy heterogéneas que trasladarían sus conclusiones a balances cuantitativos, que vendrían a reflejar efectos bastantes positivos, pero que desde el análisis de sus implicaciones en las CCLL, también evidencia casuísticas que el legislador no ha querido, o no ha podido considerar, tal vez por la premura con la que se han adoptado una cantidad importante de instrumentos legislativos, que por los intérpretes de nuestro ordenamiento jurídico, no siempre han encontrado la respuesta que la reforma había planteado.

Bajo este planteamiento, y a lo largo de los siguientes Capítulos, intentaremos significar, respetando en la manera que sea posible según las materias, la cronología marcada por el paquete de medidas y los plazos de adopción concedidos a la AL, las consecuencias observadas en el quehacer diario de nuestras CCLL, que todavía no arrojan de forma plena las consecuencias que las reformas pretendían.

Cuando se plantea la reforma, España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje del PIB (43,4 %) frente al 49,9 % de media en la eurozona, y a bastante diferencia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45 %), Reino Unido (48,5 %) o Italia (50,7 %)[149].

Por otro lado, la evolución de los ingresos públicos en España entre 1995 y 2013 en porcentajes del PIB, según datos de la Comisión Europea, muestra una fuerte caída de los ingresos públicos en España ya que en 2012 alcanzaba un 36,4 % PIB, siendo el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por detrás de Irlanda (34,6%) y Eslovaquia (33,1%).

Y respecto a su distribución territorial, casi la mitad del gasto público está gestionado por las CCAA y las EELL, ya que según los últimos datos disponibles de la Organización y la Cooperación para el desarrollo económico (OCDE), comparables con los de otros países de estructura descentralizada, la estructura de gastos en 2011 fue la siguiente[150]: Gobierno central

[148] RD 479/2013, de 21 de junio, por el que se crea OPERA, cuya estructura y funcionamiento se regularían por RD 671/2014, de 1 de agosto.

[149] Aunque no obstante, el aumento del gasto público había sido particularmente intenso en los últimos años, por cuanto entre 2005 y 2011 el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando a representar el 38,4 % en 2005 al 45,2 % en 2011, Véase GALOFRÉ ISART, A.: "Comentarios breves sobre el documento de Reforma de las Administraciones Públicas", Revista digital CEMCI Nº 20, julio a septiembre 2013, p. 1 – 2.

[150] GALOFRÉ ISART, A.: supra cit, p. 2.

el 21,6%; el Gobierno regional un 34,3%; el Gobierno local un 12,3%; y la Seguridad Social el 31,9%.

Por lo tanto, el problema del déficit en España no se encuentra en el gasto, sino en los ingresos insuficientes, como ya advertíamos, que a pesar de las continuas subidas del IVA y de que las rentas del trabajo tributan un porcentaje muy elevado, otras rentas realizan aportaciones inferiores al resto de Europa. Y además, una organización territorialmente descentralizada es siempre más costosa que la misma centralizada, si bien es cierto que la mejora en la calidad del servicio que proporciona la cercanía a los problemas, puede compensar el incremento del gasto público si su gestión se hace de forma racionalizada.

Por otro lado, el proceso de descentralización ha producido un cambio en la distribución de los empleados públicos entre las Administraciones. De acuerdo con los datos del Registro Central de Personal, entre 1982 y 2012 los empleados de la AGE se han reducido a cerca de la cuarta parte, los de las CCAA, prácticamente inexistentes en 1982, se han multiplicado por 30 y los de las EELL se han multiplicado casi por 4[151].

La descentralización tanto del gasto como del empleo público acompañada de la atribución de competencias, se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido del número de entes territoriales, que en muchos casos ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes en otras AAPP.

España es por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE, y por todo ello, cualquier reforma administrativa debe extenderse a las CCAA y las EELL, aunque ello no signifique que deban arbitrarse las medidas sin dar entidad a las particularidades de cada nivel territorial, por cuanto como se ha demostrado en determinadas materias, ello traslada efectos negativos sobre el sistema en su conjunto.

La CORA, quedó adscrita al MHAP, bajo la Presidencia del Subsecretario de la Presidencia, correspondiendo la Vicepresidencia a la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, y su Secretaría, al Director General de Coordinación de Competencias con las CCAA y las EELL. La formaron un representante de cada Departamento Ministerial, con rango mínimo de Director General; un representante de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno; un representante del Gabinete de la

[151] CARPIO CARRO, M.: op. cit, p. 2.

Presidencia del Gobierno; y un representante del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia.

Y cuando así lo aconsejara la naturaleza de los asuntos a tratar, y por invitación del Presidente de la Comisión, podrán asistir a las reuniones, con voz pero sin voto, titulares de otros órganos o entidades de la AGE.

De la lectura del meritado Informe se infieren la adopción de 217 medidas, de las cuales 139 afectarían al Estado y las CCAA, y el resto iban destinadas de forma exclusiva a la AGE, y que aunque a priori pareciera que las consecuencias en las CCLL no pudieran ser llamativas, los hechos contrastan, que la reforma suponía modificaciones de tal calado en el concepto de Administración, que obviamente han tenido que ser trasladados a la AL.

Ante los requerimientos a la Administración de procesos más ágiles, más transparentes y más eficaces, como detallaremos más adelante, en nuestra opinión, no parece razonable que en la composición de la Comisión, no aparezcan representantes de las Administraciones autonómicas y local, cuyas experiencias y opiniones, seguro hubieran redundado en beneficios a la hora de aplicar las medidas impuestas.

Además, como soluciones a la escasa participación de los entes afectados, se plantearon que las obligaciones en determinadas materias entraran en vigor para la AL en plazos posteriores, debido a las adaptaciones que ésta debería realizar en sus estructuras y procedimientos, pero que si necesariamente precisaban la financiación con recursos propios, sus consecuencias fueron más que previsibles, ya que como matizamos en el apartado anterior, de la Contabilidad Pública se deducían resultados negativos y problemas exagerados en la liquidez local, tanto así, que justificaron la aprobación de medidas extraordinarias de apoyo financiero que resolvieran dicha problemática.

Para la articulación de las medidas propuestas, se crearon un conjunto de subcomisiones de la CORA que reforzaran la especialización según el tipo de medidas[152]:

- De duplicidades Administrativas: con la finalidad de identificar y eliminar aquellas duplicidades entre Administraciones, mediante el refuerzo de mecanismos de cooperación, para así reducir costes en el conjunto de la Administración.

- De simplificación Administrativa: con la finalidad de revisar el conjunto de procedimientos administrativos para introducir medidas que simplificaran los mismos con sus consecuentes reducciones de costes.

[152] CARPIO CARRO, M.: op. cit., pp. 1 -2.

- De servicios y Medios comunes: con la finalidad de centralizar determinadas actuaciones de gestión que pudieran ejecutarse de forma unificada y que tuviera su traslado a cada uno de los presupuestos públicos implicados.

- De administración institucional: con la finalidad de que tras el análisis de los distintos tipos de entes que componen la Administración, modificar dicha estructura con idéntica finalidad que la del resto de subcomisiones, reducir los costes de la gestión pública en su conjunto.

Y aunque su creación dividiera el grupo de expertos intervinientes entre distintas temáticas, que han servido a la doctrina para analizar el paquete de medidas legislativas desde cada uno de los apartados señalados, todas no han sido opiniones pacíficas, por cuanto la CORA exponía situaciones y reformas a emprender, pero de ninguna forma profundizaba en las causas que dieron lugar a los desequilibrios a corregir.

Para autores como NIETO GARCÍA, dichas realidades serían tachadas de errores metodológicos de la Comisión, ya que el hecho de solo haberse detenido en la fase de identificación de carencias y disfunciones de las AAPP, sin haberse atrevido a indagar sus causas y sus responsables, restaría valor a la reforma, por cuanto sería previsible que el transcurso del tiempo volvería a devolver sucesos parecidos aún menos justificables[153].

Por no decir, e insistiendo en algo dicho, que simplemente repasando la composición de cada una de las Subcomisiones, es fácil deducir lo importante que hubiera sido que representantes del sector local, hubieran formado parte de ellas, dadas las características sui géneris de sus entes, que justifican su peculiar organización administrativa, y que aportan particularidades en aspectos tan cotidianos, como sus propios procedimientos, su régimen de recursos o su ejercicio competencial.

La creación de dichas subcomisiones lo que pretendió es que a través de sus estudios y de las medidas que propusieran, la Administración española interiorizara una serie de principios sin los cuales la vuelta al crecimiento económico sería imprevisible, y que se concretaron en los siguientes: Disciplina presupuestaria y transparencia pública; Racionalización del Sector Público; Mejora en la eficiencia; y la Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas.

[153] Respecto a los posibles errores metodológicos de la CORA, Véase NIETO GARCÍA, A.: *Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento*, Cajamar, Caja Rural. Mediterráneo Económico, Vol. 25, 2014, pp. 97- 115.

En base a ellos, el GC planteó un conjunto de instrumentos normativos, que aunque según sus planteamientos el porcentaje de reformas que iban a afectar a la AL, no parecía muy extenso, la realidad muestra que dichas previsiones no estuvieron lo suficientemente justificadas, y el acontecer de los hechos ha manifestado que cualquier reforma que afecte al procedimiento cotidiano de la Administración en general, afectaría de forma particular a la local.

Respeto al principio de disciplina presupuestaria y transparencia, las medidas legislativas orientadas a su ejecución, que serán desarrolladas en el siguiente Capítulo de la Tesis, han sido la LOEPSF y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LT)[154].

Tras la entrada en vigor de la vigente Ley de Estabilidad, con su aplicación para todo el conjunto de la Administración, se han impuesto determinadas condicionantes en la planificación y ejecución presupuestaria, que han conducido desde el punto de vista de las CCLL, a la minoración de reiterados déficits que condicionaban de forma severa la adopción del resto de medidas establecidas en el paquete de reformas, y que ha introducido mecanismos más estrictos para los gestores locales, y que además, han potenciado a la vez la intervención de los órganos de fiscalización interna, lo cual redunda en mayor rigor contable y presupuestario.

Como veremos más adelante, los gestores y responsables locales quedan sometidos a una disciplina presupuestaria, mucho más estricta, por cuanto ahora existen aspectos cuantitativos que permiten valorar desde la planificación límites que antes no se consideraban, y ello requiere por tanto procedimientos y valoraciones más rigurosas, y más aún cuando las actuaciones públicas están cada día más expuestas al criterio de la ciudadanía, que cuenta con mayor conocimiento a la hora de forjar sus opiniones dado que las obligaciones en materia de transparencia, conllevan la publicación de numerosa información económico-financiera.

Y es que con la LT, se reconocen 3 grandes propósitos, orientados a incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la

[154] La normativa estatal en materia de transparencia pública vigente se contiene en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que fue publicada en el BOE nº 295, de 10/12/2013, y que de conformidad con las reglas establecidas en su Disposición final novena, las disposiciones relativas al Buen gobierno reguladas en su Título II entraron en vigor al día siguiente al de su publicación en dicho Diario Oficial, y sin embargo, el resto de títulos lo hicieron al año de dicha publicación. No obstante, para los órganos de las CCAA y las EELL se estableció que dispondrían del plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones que contenía.

información, y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

Con su entrada en vigor se daba respuesta a una demanda social que la ciudadanía harta de aguantar ineficiencias del gasto público que financia, exige conocer en qué y cómo se gasta el dinero público, y que ante el escrutinio electoral, los responsables políticos se han visto abocados a mostrar hacia el exterior conductas más acordes con la buena gestión, y que en el intento de que lo publicado fuera generalmente aceptado, de forma indirecta ha conseguido mayor rigor en la secuencia de distintos procedimientos administrativos.

Y ello es una realidad que observan no solo los administrados, como decíamos, sino también contrastable por los que intervenimos en la gestión pública local, por cuanto el cuidar la información que se publica, implica exigir a los agentes encargados de la tramitación de cualquier tipo de expediente, que sean más rigurosos en el desempeño de aspectos tan esenciales, como el cumplimiento de plazos, la observancia de los preceptivos trámites administrativos, así como, en las justificaciones que motivan las propias resoluciones o acuerdos por los que se concluyan los procedimientos.

Para instrumentación del principio de racionalización del SP, se han aprobado un conjunto de medidas con la pretensión de suprimir órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles, por lo que la CORA plantea en su informe la eliminación de duplicidades con las CCAA, la eliminación de entes de los que la Administración pudiera prescindir, así como, mejorar la eficiencia en el ejercicio de sus competencias. Desde el punto de vista de la AL, las medidas de aplicación directa se concretan en la LRSAL y en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)[155].

Con respecto a la primera de ellas, con el objetivo de la clarificación de competencias para evitar duplicidades y la limitación del ejercicio de competencias 'impropias' a criterios de eficiencia, se incluyeron las siguientes:

- Clarificación de las competencias municipales y provinciales, eliminando duplicidades y competencias impropias, para someter a la AL a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Se establece un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CCAA, con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.

[155] La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de conformidad con su Disposición Final decimoctava, entraría en vigor, con algunas salvedades, al año de su publicación en dicho Diario Oficial, por tanto el 2/10/2016.

- Disolución de mancomunidades y EELL menores que no resulten sostenibles.

- Se refuerza el papel de los Interventores locales como funcionarios de la AL con habilitación de carácter nacional.

- Se favorece la iniciativa económica al limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.

- El sueldo de los miembros de las CCLL se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) según la población del municipio y con limitaciones referenciadas en función de las retribuciones de los Secretarios de Estado.

- Se reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.

Y con la aprobación de la LRJSP, se establece el objetivo de disponer de un texto completo y codificado sobre la organización administrativa, que fije ente otras cuestiones, los criterios identificativos de cada tipo de ente, su sistema de control económico-financiero, su régimen de contratación y de personal, y además, establece disposiciones relativas a la Administración electrónica, introduciéndola de forma definitiva en un contexto más actual, acorde con los requerimientos de los ciudadanos, y acorde para cumplir el ordenamiento jurídico comunitario.

Para la mejora de la eficiencia de las AAPP**,** se establecen medidas orientadas al empleo público, a la implantación de sistemas de medición de la eficiencia, al impulso de la factura electrónica y a la creación de un registro contable y la reforma de la Ley de subvenciones, entre otras, que serán desarrolladas más adelante.

Y respecto al último de los principios, que prevé poner la Administración al servicio de los ciudadanos y las empresas, implicando iniciativas como el impulso de la Administración electrónica, la ley de unidad de mercado, la ley de deuda comercial o la puesta en marcha de grandes proyectos de simplificación, por lo que de forma detallada expondremos las importantes novedades que la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP (LPAC) ha introducido en nuestra Administración más cercana[156].

[156] La LPAC, entró en vigor con fecha 2/10/2016, de conformidad con su Disposición Final Séptima. No obstante, la redacción original de la norma, disponía la entrada en vigor de las prescripciones relativas a los Registros electrónicos de apoderamientos, los Registros electrónicos, el Registro de empleados públicos habilitados, el Punto de Acceso general electrónico de la Administración y el Archivo único electrónico a partir del 2/10/2018, pero antes de dicha fecha y ante la realidad contrastada en el conjunto de la Administración, por el art 6 del RD–ley 11/2018, de 31 de agosto, se aplazó hasta el 2/10/2020.

En base a lo anterior, consideramos imprescindible el análisis pormenorizado de la LOEPSF, por cuanto en el funcionamiento cotidiano de las CCLL, se han establecido procedimientos más escrupulosos con la ejecución presupuestaria, a consecuencia de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de controles mayores por los funcionarios con habilitación de carácter nacional encargados de la función interventora, que han de informar sobre el sometimiento a dicha estabilidad en la planificación y ejecución presupuestaria, por la introducción de conceptos de enorme calado como la Regla de Gasto o el cálculo del límite de Gasto no financiero para cada ejercicio, que viene a limitar las cantidades de créditos del Estado de Gasto respecto al ejercicio anterior liquidado, en función de la evolución de la Economía española, y según indicaciones del GC que establecerá unos porcentajes de incremento que no podrán sobrepasar las CCLL.

Y como decíamos, la reforma en estudio ha instaurado el principio de transparencia en las distintas áreas locales, cuyo cumplimiento se ha convertido en verdaderos límites para que las CCLL puedan acceder a determinadas ayudas acordadas por la Administración central, como así matizáramos sobre las posibles solicitudes para acceder a los Fondos de Impulso Económico y de Ordenación, a la vez que ha provocado verdaderas reflexiones en los resultados que en cumplimiento de la Ley de transparencia van a ser objeto de publicidad activa, y que por tanto, de forma indirecta han mejorado las distintas tramitaciones administrativas, que ahora si que el ciudadano está legitimado de forma expresa para disponer de diferentes publicaciones, tales como el PMP, la organización institucional, los presupuestos aprobados, las Cuentas Anuales, etc.

Especial hincapié hacemos en la entrada en vigor de la LRSAL, ya que aunque la legislación básica haya sido desde su entrada en vigor objeto de distintas modificaciones, ninguna lo había hecho con tanta profundidad, por lo que se considera que viene a establecer un nuevo modelo local.

En este sentido, se reconocen de forma tajante, las especialidades de los municipios de menor capacidad económica, imponiendo una serie de obligaciones a las Diputaciones provinciales, que antes no encontraban concreción en el ejercicio de competencias relativas a la asistencia material, económica o financiera a los municipios, y que además, con respecto al ejercicio de competencias conocidas como impropias para los municipios, ha condicionado su ejecución al sometimiento absoluto a los meritados principios de estabilidad y sostenibilidad financiera, con la pretensión de influir de forma directa en la predicada suficiencia local, toda

vez que como hemos reiterado en varias ocasiones, las limitaciones de la autonomía local, requiere mayores controles de la propia entidad y del resto de entes implicados.

Aunque la LRSP, en apariencia no introduzca grandes medidas en la AL, no podemos dejar de detenernos en la introducción del Tablón Edictal Único que ha venido a unificar procedimientos en beneficio de los ciudadanos, concretamente en materia de notificaciones, y que con las modificaciones en la Ley General de Subvenciones[157], directamente aplicable a las CCLL, se enfatiza la apuesta por la tan demandada transparencia pública, que como decíamos, la entendemos como una realidad que de forma indirecta ha influido de forma importante en el control del gasto público local.

Y no podemos pasarlas por alto, porque en el día a día de los administrados, se convierten en verdaderos avances, ya que para un ciudadano que pudiera tener la condición de interesado en procedimientos tramitados por distintas AAPP pudiera darse el caso de que se produjeron notificaciones por medio de anuncios en distintos boletines oficiales, que ya sin embargo han quedado unificadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Igualmente, con la creación de la BDNS, como herramienta en la que quedan registradas todas las convocatorias de subvenciones de las distintas Administraciones, se ha conseguido no solo la homogeneización de las distintas publicaciones, sino también la garantía de que se da la publicidad requerida por la LT de estos gastos públicos, lo cual vuelve a beneficiar a los potenciales beneficiarios que a través del mismo Portal web pueden disponer de la información relativa a las bases de dichas convocatorias y al conocimiento de las restantes formas de concesión de subvenciones públicas.

Para la implantación de éstas, y otras muchas medidas impuestas en la última década, ha sido necesario el impulso definitivo de la prometedora Administración electrónica, por lo que el legislador de forma tajante, ha introducido determinaciones que conectan con la realidad social y empresarial, estableciendo de forma imperativa la tramitación electrónica que día tras día aporta mayor cercanía con los interesados, a la vez que mantiene, o nos atrevemos a decir, mejora, los estándares de seguridad que los nuevos retos de las tecnologías de la información y la comunicación nos aportan.

No obstante, la Administración no puede dejar de atender los requerimientos de colectivos menos familiarizados con las nuevas tecnologías, que además no tienen la obligación de relacionarse de forma electrónica con la Administración, como más adelante

[157] En materia de subvenciones públicas son directamente aplicables a las CCLL, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio.

quedará perfectamente detallado, y por ello debe ser capaz de adaptar sus procedimientos a las nuevas realidades, pero al mismo tiempo garantizar esos aspectos de la burocracia tradicional que dichos perfiles precisan, para que sus derechos de ningún modo puedan quedar vulnerados.

CAPÍTULO 2: IMPACTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

2.1.- SEGUNDA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En la versión inicial de nuestra Constitución, su art 135 se limitaba a determinar la reserva de ley en materia crediticia, consagrando el principio de inclusión presupuestaria automática para los créditos que se destinaran al pago de la deuda, y que el transcurro de los años demostró que no suponía ningún impedimento para el crecimiento de la deuda, lo que unido con la imposición general a los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico en el marco de la estabilidad económica[158], no suponía de manera alguna, políticas presupuestarias restrictivas, sino solo el deber de orientar la política económicas al pleno empleo y a la promoción de dicho progreso social y económico, y que ante las escasas restricciones, era previsible anticiparse al hecho de que transcurrido cierto tiempo, surgiría la necesidad de una reforma que limitara las actuaciones en materia presupuestaria.

Con la firma por España del Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas para la integración en la actual UE[159], el 1 de Enero de 1986, nacen una serie de relaciones económicas, sociales, jurídicas y consecuentemente financieras, que condicionan todo análisis de la Economía española, dado el carácter supranacional e intergubernamental de la Unión, que persigue una serie de objetivos que van más allá de la mera cooperación internacional.

LÓPEZ ESPADAFOR exponía que en la situación de crisis mundial, con directa incidencia en la Economía europea, debían arbitrase por los Estados Miembros políticas monetarias y fiscales de forma conjunta, ya que solo de esta forma, se conseguiría una mayor integración económica de todos los integrantes que conforman la UE[160].

[158] Art 40 de la CE.

[159] El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, dota a la Comunidad Económica Europea de moneda común y adopta la denominación de Unión Europea. Entrada en vigor el 10 de octubre de 1993.

[160] LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: "Lagunas en el Derecho Tributario de la Unión Europea", Cuadernos de Derecho Transnacional, Volumen 9, Nº 2, Octubre de 2017, p. 380.

Por ello, para asegurar el compromiso con la estabilidad financiera europea, no solo como una condición de acceso a la UE, sino con el fin de conservarla para darle estabilidad al euro, se aprobaría el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 1997[161], como instrumento que garantice la disciplina presupuestaria de los Estados, a fin de evitar los déficits excesivos, al mismo tiempo que se limiten sus niveles de deuda. Y para ello se adquieren compromisos concretos, con el fin de que el déficit anual sea inferior al 3% del PIB, para la consecución a corto y largo plazo del equilibrio, incluso el superávit presupuestario, a la vez que se plantea como objetivo, entre otros, la reducción del endeudamiento hasta niveles inferiores o iguales al 60% del PIB[162].

Y es que en aquellos momentos había que acelerar los procedimientos para reducir el déficit excesivo, ya que desde Europa se había establecido un sistema de sanciones para los casos en que el déficit público nacional superara el 3% marcado como objetivo, que aunque establecía algunas excepciones, como por ejemplo, los casos de recesiones económicas severas, exigían un planteamiento responsable sobre cuáles debían ser las vías de actuación nacionales para no cejar en el empeño.

En este sentido LASARTE ÁLVAREZ y ADAME MARTÍNEZ sostienen que las líneas de actuación de los Gobiernos nacionales deben estar marcadas por la adopción de medidas legislativas de carácter obligatorio para todas las AAPP, relativas al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en cada nivel territorial, junto con la adopción de acuerdos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, por cuanto la consecución de dichos propósitos requiere de actuaciones en todos los niveles de actuación pública[163].

Con la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria[164], se implantó en nuestro ordenamiento jurídico interno la exigencia comunitaria del principio de estabilidad presupuestaria, cuyo encaje constitucional no estuvo

[161] Lo componen la Resolución del Consejo de Ámsterdam de 17/06/1997 y los Reglamentos (CE) nº 1466/1997 del Consejo de 7/7/1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) nº 1467/1997 de la misma fecha, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Sobre la estabilidad presupuestaria en el Tratado de Funcionamiento y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Vid. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: "La Reforma del art 135 de la Constitución Española", Revista de Administración Pública, Nº 187, Madrid, enero-abril 2012, pp.37-39.

[162] Para profundizar en los antecedentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Véase LASARTE ÁLVAREZ, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: "La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", Cuadernos de Derecho Público, Nº 14, 2001, pp. 16-17.

[163] Sobre las líneas de actuación que debían articular los Gobiernos nacionales para adecuar sus políticas al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Véase LASARTE ÁLVAREZ, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: supra cit., pp. 17-21.

[164] Dicha norma fue modificada por el RDL Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

exento de controversia por la posible vulneración de la autonomía autonómica y local[165], que quedaría zanjada por STC 134/2011, de 20 de julio, tras declarar no solo la inexistencia de infracción, sino que además, favorecía la protección de la suficiencia financiera reconocida constitucionalmente respecto a las EELL[166].

Además, estableció modificaciones significativas desde el punto de vista de la planificación presupuestaria de los distintos entes públicos, por tanto, con afectación directa para las EELL, ya que introdujo una nueva fase en el ciclo presupuestario de las CCLL, por cuanto en el primer cuatrimestre de cada año, el GC publica los objetivos de estabilidad para el conjunto de la Administración española, y en base a ella deben establecerse la previsiones iniciales de cada Presupuesto[167].

Y dicha norma, junto a la LO 5/2001, de 13 de diciembre, que la complementaría, aportaron como idea fundamental, para el cumplimiento de los objetivos marcados a nivel supranacional respecto a la estabilidad, la corresponsabilidad, debido a la necesaria implicación en todos los niveles de actuación[168], cuyas implicaciones se han trasladado en la evolución de la normativa aprobada respecto a esta temática hasta nuestros días.

Pero aunque quedara aceptado su encaje normativo en el ordenamiento jurídico interno, la realidad de las circunstancias ante la crisis económica, mostraría que las exigencias jurídicas de la estabilidad presupuestaria no eran suficientes para contrarrestar la caída de la recaudación de los ingresos públicos, que además se acompañaba con el incremento del gasto público, y que por ello suponían limitaciones exageradas para afrontar los déficit en constante aumento. Esta situación no solo afectaban a la Economía española, por cuanto alcanzaba a toda la Economía europea[169], lo cual implicó una serie de medidas adoptadas por el Banco

[165] Sobre el principio de estabilidad presupuestaria en el ordenamiento positivo español antes de la reforma del art 135 CE, Vid. RIDAURA MARTÍNEZ, M.J.: "La Reforma del art 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", UNED. Teoría y Realidad Constitucional, Nº 29, 2012, pp. 242-247.

[166] A dicha sentencia le seguirán un número considerable de pronunciamientos del TC que fueron dictados una vez reformada nuestra Constitución, por lo que sus conclusiones ya sí eran predecibles, reiterando en sus fundamentos jurídicos que con el principio de estabilidad presupuestaria, no se vulnera ni la autonomía financiera de las CCAA que nuestra Carta Magna les reconoce, a la vez que protege la suficiencia financiera de las CCLL, por cuanto dicho principio, entre otras razones, pretende coadyuvar a la solución de los graves problemas financieros de la planta local. SSTC 111/2016, de 9 de junio y 101/2017, de 20 de julio.

[167] LASARTE ÁLVAREZ, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: op. cit., pp. 28-29.

[168] LASARTE ÁLVAREZ, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: op. cit., p. 25.

[169] Sobre las consecuencias de la crisis en Europa, Vid. COMISIÓN EUROPEA: "Economic crisis in Europe: Causes, consequences and Responses", European Economy, Nº 7, 2009.

Central Europeo y la Comisión Europea[170], relacionadas con el conocido Plan Europeo de Recuperación Económica[171].

En este contexto, ante el fracaso de los mecanismos jurídico-institucionales de la zona euro, las Economías francesa y alemana abanderaron la imposición de una serie de medidas que reforzaran la gobernanza económica europea[172], y que supondrían la introducción en las Constituciones nacionales de la regla de equilibrio presupuestario, con la única finalidad de conseguir frenar los niveles de endeudamiento de los Estados Miembros.

En el caso de Suiza cuya Constitución fue reformada en el año 2001, y que ya disponía en su articulado determinaciones que frenaran al endeudamiento, serviría de inspiración para la reforma de la Constitución alemana en el año 2009, que podemos considerar como el precedente para nuestra reforma[173], y que al igual que ocurriera con la primera reforma de nuestra Constitución, su aprobación respondía a una exigencia externa.

La reforma del art 135 de nuestra Constitución, de 27 de septiembre de 2011[174], ha supuesto una profunda modificación, no exenta de críticas por el procedimiento llevado a cabo, que en palabras de RIDAURA MARTÍNEZ, se sustanció de forma apresurada y cuestionando su procedimiento en diversos ámbitos, tanto políticos como académicos[175].

Pero además, suscita otras cuestiones a valorar, como sería el acierto o no, en que el principio de estabilidad presupuestaria no haya sido incluido en el art 134 CE al regular los PGE, sino en el art siguiente, que antes regulaba el régimen de la deuda pública, fundamentando esta idea, en que las reglas de las finanzas públicas se incluyen en los apartados 2 a 6 del nuevo art 135.

[170] En relación con dichas medidas, Vid. CORFIATI, F.: "Los proyectos de reforma de la Administración y el Sector Público desde el comienzo de la crisis económica: el apogeo de la austeridad", ReDCE, año 11, nº 22, Julio–Diciembre 2014.

[171] Para desarrollar los objetivos del Plan Europeo de Recuperación económica para paliar los efectos de la crisis en Europa, Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 26 de noviembre de 2008, COM (2008) 800 final, "Un plan europeo de recuperación económica".

[172] Para profundizar en la temática de la estabilidad presupuestaria en Europa, Vid. ARROYO GIL, A.: GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", Revista española de Derecho Constitucional, Nº 98, mayo–agosto 2013, pp. 149 – 188.

[173] Sobre la reforma constitucional alemana, como precedente a la reforma del art 135 de nuestra Constitución, Véase GARCÍA–ANDRADE GÓMEZ, J.: op. cit., pp. 43 - 45 y REIMER. E.: "La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana", Teoría y Realidad Constitucional, Nº 28, 2011, pp. 93-132.

[174] La primera reforma se aprobó con fecha 27/8/1992 en la que se modifica el art. 13.2 de la CE.

[175] Para profundizar en el estudio del procedimiento de reforma, Vid. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: op. cit. pp. 249-259.

La respuesta la compartimos con los razonamientos de GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, al reconocer una acepción más amplia del propio principio, que aunque a priori podría suscitar solo restricciones en materia presupuestaria, para la no aprobación de presupuestos cuya ejecución acabara mostrando déficits, parece que la pretensión del legislador se extiende al hecho de que el saldo final de las Cuentas Públicas, no sea deficitario, y que no genere necesidades de endeudamiento[176].

Se trata de entender la efectividad del principio más allá de la racionalización de las previsiones económicas, ya que debe extenderse hasta la conclusión de los resultados, en concordancia con las determinaciones de la propia Ley General Presupuestaria, que van más allá de la exclusividad del régimen presupuestario[177].

Por otro lado, parte de la doctrina constitucionalista española, planteaba cuestiones de importante calado desde la perspectiva del control de constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria[178], dado que en nuestro ordenamiento constitucional se introducirían numerosos conceptos jurídicos indeterminados integrados en el meritado art 135, que si con la reforma se pretendía dotar al juez constitucional de reglas lo suficientemente precisas para el ejercicio del control sobre el ejecutivo mediante el enjuiciamiento de los instrumentos presupuestarios, dichas indeterminaciones pudieran sugerir que nuestra Constitución contuviera una fórmula jurídica excesivamente abierta que pudiera condicionar la propia eficacia normativa interna[179].

Lo que preocupaba, en argumentos similares a los utilizados por ÁLVAREZ CONDE, era que dado que la reforma se produce como respuesta a una situación de crisis, pergeñada por los actores responsables de la UE, pudiera tambalearse la centralidad de los Estados Miembros para ser sustituidas por otras centralidades radicadas en organismos supranacionales o en los propios entes privados[180]. En este sentido, ya que es esencial que el conjunto del ordenamiento jurídico interno, sea lo suficientemente enérgico para la protección

[176] Vid. GARCIA-ANDRADE GÓMEZ, J.: op. cit. pp. 45-46.

[177] El art 1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al referirse a la materia presupuestaria, debe entenderse referida al régimen presupuestario económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero.

[178] Acerca del control de constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria Vid. MEDINA GUERRERO, M.; "La Reforma del art 135 CE", UNED Teoría y Realidad Constitucional, Nº 29, 2012, pp. 160-161.

[179] RUIZ ALMENDRAL alertaba como el principal problema de esta norma y de todo el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria, europea y estatal, el apego a los conceptos jurídicos indeterminados. Véase RUIZ ALMENDRAL, V.: "Estabilidad presupuestaria y reforma Constitucional", Revista Europea de Derecho Europeo (Civitas), Nº 41, 2012., pp. 56 y ss.

[180] ÁLVAREZ CONDE, E.: "El Derecho Constitucional y la crisis", UNED Revista de Derecho Político, Nº 88, Septiembre-Diciembre de 2013, p. 110.

de dicha centralidad, entendemos motivado la elección de la legislación orgánica a la hora de establecer aclaraciones en la indeterminación de los nuevos conceptos jurídicos que debieron ser esclarecidos para evitar las futuras interpretaciones[181].

Las derivaciones de la entrada en vigor de esta segunda reforma constitucional, implicaron consecuencias de especial trascendencia para las AAPP, ya que su eje central, es asegurar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, reforzar los compromisos de España con la UE, y al mismo tiempo, procurar la estabilidad económica y social, lo cual condiciona totalmente el funcionamiento de la Administración.

Y además, se responde a la necesaria actualización de la redacción originaria del precepto, para adaptarlo al estado actual de la organización territorial española[182] e imponiendo la limitación sobre el volumen de deuda pública y su prioridad para el pago, distinguiendo como dicha limitación es el objetivo prioritario del nuevo principio, mientras que la prohibición del déficit sería una regla instrumental para evitar que anualmente crezca la deuda del conjunto de la Administración.

En nuestra opinión, y como así ya lo había señalado parte de la doctrina, uno de los puntos a favor de la reforma constitucional española, sería esa doble restricción inspirada en el Tratado de Funcionamiento de la UE, en contraposición de otras posturas, como por la que había optado Alemania[183], que únicamente limitaba el déficit máximo, y que al no limitar el endeudamiento excesivo podría suponer actuaciones en principio no deficitarias del Estado, pero que en períodos posteriores podrían contravenir la sostenibilidad financiera que en realidad era lo que se pretendía[184].

No obstante, también debemos matizar, que ambas limitaciones lo que sí vendrían es a condicionar la suficiencia financiera, para el ejercicio de competencias de cada entidad territorial[185], dado que el sistema de financiación que resulta aplicable, sería el que proporcionaría capacidad para asumir mayor o menor volumen de deuda, pero que con la introducción de la prioridad en el pago de la deuda, sí que incide directamente en la

[181] Nos referimos a la posterior aprobación de la LOEPSF.
[182] Desde el punto de vista jurisprudencial, la actualidad de las CCAA, mostraba como el principio de autonomía financiera de las autonomías ha ido evolucionando hasta el punto de que la financiación autonómica, ya no descansa casi en su totalidad, en las transferencias del Estado, ya que por sí mismas pueden incrementar sustancialmente sus recursos financieros, como así queda manifestado en la STC 204/2011, de 15 de diciembre, dictada en relación con la LOFCA en su F.J.8.
[183] Sobre la reforma constitucional alemana Vid. ESTEVE PARDO, M. L.: "El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales", Anuario de Gobierno Local 2012 Fundación Democracia y Gobierno Local Institut de Dret Públic. 2013, pp. 162-164
[184] GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ J.: op. cit., p. 51.
[185] STC 109/2011, de 22 de junio.

autonomía financiera, ya que el ejercicio de las competencias propias se vería condicionado por un requerimiento constitucional que pretende una proyección estructural a largo plazo.

A nuestro parecer, todo ello sería el fiel reflejo de la pretensión europea respecto al principio de estabilidad presupuestaria, es decir, un sistema encorsetado a nivel interno, que garantizara las reglas del sistema supranacional, y que de forma directa conllevaría que el TC se convierta en órgano garantizador del Derecho comunitario en esta materia, en contraposición con otro tipo de conflictos existentes entre los ordenamientos internos y europeo[186], y que entendemos que aprendidas experiencias anteriores, viene a contrarrestar las insuficiencias del Derecho comunitario.

La propia Exposición de Motivos de la Reforma, señala el objetivo de cumplir con los compromisos que asume España con la firma del Acta de Adhesión a la Unión Económica y Monetaria Europea, donde la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las AAPP, por lo que se concibe como elemento clave para el mantenimiento y desarrollo del Estado social que proclama el art 1.1 de la Constitución[187] y que por ello se le otorga el máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico.

Desde esta óptica, autores como LASA LÓPEZ ya argumentarían que la introducción del principio de austeridad en el Estado social, suponía la alteración sustancial y sin precedentes de nuestro Estado Social[188], cuyas repercusiones han de ser valoradas positivamente por el conjunto de agentes que tienen encargada la gestión del gasto público, máxime en la AL, que como ya se ha apuntado, tiene la ventaja adicional de la cercanía de la ciudadanía, pero que dicha ventaja con el transcurrir de los años se ha convertido en una desventaja, por cuanto la prestación de los servicios obligatorios ha estado cuestionada en la última década.

El reconocimiento del principio de estabilidad presupuestaria, como principio de actuación de todas las AAPP, admite la existencia de un déficit estructural[189] del Estado y las

[186] STC 28/1991, de 14 de febrero, F. J. 7.

[187] Dicho precepto establece: "*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"*.

[188] Sobre las consecuencias de la introducción del principio de estabilidad en el ordenamiento constitucional y sus implicaciones en el Estado social, Vid. LASA LÓPEZ, A.: "La ruptura de la constitución material del Estado Social. La constitucionalización de la estabilidad como paradigma". UNED. Revista de Derecho Político Nº 90, Mayo-Agosto, 2014, pp. 213-248.

[189] Respecto al concepto de déficit estructural, Vid. FALCÓN Y TELLA, R.: "La Reforma del art 135 de la Constitución". Revista General de Derecho Europeo, Nº 25, 2011, pp. 1 a 9.

CCAA que en ningún caso supere los márgenes que marca la UE, y que para las EELL las obliga a presentar equilibrio presupuestario de forma taxativa a partir del 2020[190], remitiendo a la Ley Orgánica (LO) para fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y las Administraciones autonómicas en relación con su PIB, produciéndose por tanto una elevación de rango en la ley reguladora, sustrayéndose la posible regulación del Decreto ley que sí permitía la regulación anterior.

Al fin y al cabo la pretensión era, que fuera dicha norma la que regulara la metodología y el procedimiento de cálculo de dicho déficit estructural, para evitar que se repitieran experiencias previas a la crisis, cuando la Administración asumía compromisos de gasto que no pudieron ser financiados por los ingresos coyunturales de aquellos años.

En realidad, de la lectura del apartado quinto del art 135, es importante precisar que según el tipo de Administración territorial, se establecen distintos niveles de estabilidad presupuestaria[191], y que aunque a priori pudieran ser justificados por los distintos niveles de autonomía, y por tanto con distinta capacidad de corrección de las posibles desviaciones[192], la exigencia del equilibrio presupuestario local, vendría a significar las dificultades de la AL para corregir sus desviaciones presupuestarias y con ello poder controlar sus niveles de endeudamiento.

Para reforzar el texto originario de la Constitución que solo establecía la necesidad de que el Gobierno estuviera autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito, la nueva redacción amplía el ámbito a las CCAA, añadiendo limitaciones al volumen de deuda pública del conjunto de las AAPP[193] y estableciendo la prioridad absoluta en el pago de los intereses y capital de la deuda pública, situación que como así manifestara RIDUERA MARTÍNEZ, en alusión a PISARELLO[194], no tiene parangón en el Derecho constitucional comparado.

No obstante, para evitar situaciones de riesgo para la estabilidad económica o social del país, el apartado 4 del art 135 de nuestra Carta Magna, establece una serie de excepciones a estos principios generales, para poder superar los límites de déficit estructural y de volumen

[190] Disposición Adicional Única de la Reforma del art 135 de la CE, de fecha 27/9/2011.
[191] GARCIA- ANDRADE GÓMEZ, J.: op. cit., p. 49.
[192] Pensemos por ejemplo en el art 149.1.13 CE que atribuye al Estado la coordinación y dirección general de la Economía, en materia de hacienda pública o en el apartado 14 del mismo art, la potestad originaria de establecer tributos. Por otra parte, con respecto a las CCAA, los art 6 y 10 de la LO de Financiación de las Comunidades Autónomas, les otorga cierta equiparación constitucional por la capacidad de financiación y de reducción de gastos, así como para establecer ciertos tributos o incidir en los cedidos.
[193] No podrán superar el 60% del PIB.
[194] RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: op. cit., p. 248.

de deuda en situaciones excepcionales, tales como catástrofes naturales, recesión económica, o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y amenacen su sostenibilidad financiera.

En síntesis, se mantiene la obligatoriedad de estar autorizados por ley para emitir deuda, así como el mandato de pago de los créditos que satisfacen la deuda pública, y como novedad importante se vincula el volumen total de deuda pública de todas las AAPP, medido en relación con el PIB, al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la UE. En concreto en su art 126 se establece en el 60% del PIB, remitiendo a la LO para desarrollar los principios del nuevo art 135 de nuestra Constitución, y para la regulación de aspectos tan esenciales como la distribución de los limites de déficit y de deuda entre AAPP, la metodología para el cálculo del déficit estructural, y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de dicha LO.

2.2.- FUNDAMENTOS PARA LA APROBACION DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Unos meses más tarde de la aprobación de la segunda reforma constitucional española de septiembre de 2011, se aprobaría en Europa el conocido “Fiscal Compact” que contenía las previsiones del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG)[195], el cual supondría consecuencias en el conjunto de Economías europeas que tendrían que adoptar un conjunto de reformas internas[196], y que para el caso concreto de las AAPP españolas, trasladarían un conjunto de determinaciones en su adaptación al ordenamiento jurídico español, por cuanto se imponía como regla de oro la austeridad, solo posible desde una posición de equilibrio o superávit del conjunto de la Administración, para cuya consecución se establecieron un conjunto de límites que solo podrían superarse para casos excepcionales, y que justificarían la aprobación de la LOEPSF.

La finalidad pretendida con la adaptación a los requerimientos europeos, era garantizar la sostenibilidad financiera para todas las AAPP, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y reforzar el compromiso de España con la UE en materia de estabilidad

[195] El 2 de marzo de 2012 los Jefes de Estado y Gobierno de todos los países miembros de la UE, a excepción del Reino Unido y la República Checa, firmaron el TECG en la Unión Económica y Monetaria con el fin de pretende proteger la estabilidad de toda la zona euro. Entrada en vigor el 1 de enero de 2013.

[196] Los procesos de reforma llevados a cabo en los distintos Estados Miembros, tras la aprobación del TECG de la UE, y sus consecuencias en las AAPP y el Estado Social, se desarrollan en CORFIATI, F.: op. cit., pp. 76 - 104.

presupuestaria, para consolidar una política económica orientada al crecimiento económico y a la creación del empleo.

Como así señala la exposición de motivos de la Ley, la aprobación de la anterior ley de estabilidad presupuestaria[197], no conseguiría con sus mecanismos de disciplina presupuestaria, anticiparse a la problemática del déficit de nuestra Administración, llegando incluso a alcanzarse el mayor déficit en el año 2009[198], estrechando el margen de maniobra en materia fiscal, y que acompañado por las tensiones de los mercados financieros acaecidas en el ámbito europeo, justificaron la sujeción a las medidas del Pacto fiscal europeo.

Las políticas económicas nacionales debían ser más que exigentes con la temática de la consolidación fiscal para que eliminara el déficit público estructural y redujera la deuda, y a la vez, potenciara el crecimiento económico y la creación de empleo mediante la adopción de reformas estructurales de gran calado.

Como señala LÓPEZ ESPADAFOR en alusión a interpretaciones de CONSTANTINESCO, la armonización tributaria conlleva necesariamente limitaciones que afectan a la libertad política de los Estados Miembros, y en este caso la UE requería en su conjunto el establecimiento de medidas más rígidas[199].

La respuesta española fue más que contundente ya que fue uno de los primeros países en incorporar en el ordenamiento jurídico interno la filosofía de la gobernanza económica europea, introduciendo en el ámbito subjetivo de la Ley, la delimitación del SP según las determinaciones de la normativa europea[200].

En el pensamiento del legislador, a la vista de los errores anteriores, con la confesa intención de corregir las planificaciones y ejecuciones presupuestarias que lastraban resultados negativos, que iban a ser de difícil minoración, debía entenderse la estabilidad presupuestaria como un instrumento que posibilitara el saneamiento de nuestras Administraciones, no solo en momentos puntuales, sino también a medio y largo plazo.

Así las cosas, una LO debía dar respuesta, no solo al concepto escaso de estabilidad presupuestaria, sino que con la introducción de la regulación de la sostenibilidad financiera se

[197] Para profundizar en la normativa anterior a la vigente LOEPSF, Vid. PASCUA MATEO, F.: "Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales", Revista de Administración Pública, Nº 158, Mayo – Agosto 2002, pp. 119 – 185.
[198] Como así determina la Exposición de Motivos de la LOEPSF, en el año 2009 la Economía española alcanza niveles de déficit del 11.2% del PIB.
[199] LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.; "Las normas generales del Derecho Internacional ante el objetivo de combatir la evasión fiscal", Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 8, Nº 2, Octubre 2016, p. 268.
[200] La delimitación del SP español, se realiza según las determinaciones del SEC.

instrumentarían medidas que de forma enérgica influyera en la gestión de nuestros dirigentes políticos, que verían reducida su margen de actuación por medidas legislativas más restrictivas y menos sujetas a interpretaciones subjetivas, y que además, iría dirigida a todas las Administraciones Territoriales y a la Seguridad Social.

En este sentido se entendieron insuficientes los principios hasta ahora reconocidos[201], y por ello se introdujeron los relativos a la sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional, con la finalidad de reforzar la estabilidad presupuestaria mediante la imposición de una conducta permanente, a la vez que se manifiesta la necesaria armonización de la colaboración y cooperación entre administraciones, en materia presupuestaria.

En concordancia con la normativa europea se establece la obligatoriedad del cálculo de la Regla de Gasto para no permitir que pueda incrementase el gasto público por encima de la tasa de crecimiento del PIB, y se completa con la necesaria reducción del endeudamiento para los casos en que se obtengan mayores ingresos sobre los previstos.

Además se fija el límite de deuda salvo circunstancias excepcionales, prioridad absoluta para el pago de los intereses y el capital de la deuda pública y se regulan los criterios que han de seguirse para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Dentro de las medidas directamente aplicables a la AL, desde la temática de la planificación y de la ejecución propiamente dicha en materia presupuestaria, se impone la obligación a la Intervención local de dictar los informes de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y Regla de Gasto, y con ello se limitan vía presupuesto las actuaciones públicas de cada ente local, restringiendo los instrumentos populistas que de cara a la ejecución presupuestaria, mostraban a final de ejercicio porcentajes de inejecución innecesarios, toda vez que sustentaban créditos en los estados de gastos que nunca llegarían a gastarse, y obviamente financiados en el estado de ingresos por conceptos sobrevalorados, e incluso que llegarían a ser inexistentes, manifestando de cara a la ciudadanía compromisos políticos discordantes con los niveles de prestación de los servicios y actividades administrativas, efectivamente realizados en los ejercicios económicos respectivos.

Y nos detenemos en este aspecto, porque nos parece particularmente importante, por cuanto los programas políticos de los distintos partidos implican compromisos que no siempre

[201] La Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las EELL, desarrollada por RD 1463/2007, de 2 de noviembre, reconocía los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

son ejecutables cuando se contrastan con los datos contables arrojados por la Contabilidad de cada Corporación. Y nos parece poco justificable porque tanto el equipo de gobierno que ocupe sus cargos, como aquellos que ejerzan la correspondiente oposición en aras del control democrático predicado por nuestro ordenamiento jurídico, son conocedores de la situación real de las instituciones, y las ganas de mejora de determinadas prestaciones de cara a la ciudadanía, no justifican en ningún caso que las planificaciones presupuestarias no sean acordes con dichas realidades contables, y por ello destacamos como muy positiva la introducción de magnitudes como la Regla de Gasto que de forma obligatoria precisan un ejercicio escrupuloso de responsabilidad a la hora de arbitrar las políticas públicas marcadas por los gobiernos electos.

La introducción de medidas de este calado en años anteriores, pudiera haber impedido el desarrollo de proyectos que desde su definición se advertían impracticables, pero que desde el punto de vista presupuestario parecían ejecutables ya que los equilibrios presupuestarios se conseguían mediante el establecimiento de fuentes de financiación ficticias, lo cual durante algún tiempo ha increpado más aún a los sectores más críticos de la ciudadanía, por la aparente irresponsabilidad política de los últimos tiempos.

Si avanzamos en la lectura del articulado de la norma, se deduce fácilmente el compromiso de España con la UE, pero además, lo entendemos reflejado de forma explícita, en la Disposición adicional segunda de la Ley, cuando dispone el principio de responsabilidad por incumplimiento de la normativa comunitaria[202].

Y en dicho sentido, según las previsiones de la Directiva 2011/85/UE, se obliga a las CCLL a la aprobación de un marco presupuestario a medio plazo, imponiendo limitaciones a los responsables públicos locales, mediante dicho instrumento de planificación presupuestaria, imprescindible para el refuerzo del principio de sostenibilidad financiera, y que acompañado por el paquete de medidas, traslada sus efectos a ejercicios económicos posteriores.

La justificación de su aplicación directa a las EELL la encontramos en su artículo segundo, que delimita su ámbito de aplicación, que concreta en su apartado primero el Sector AAPP incluyendo a los subsectores: Administración Central, CCAA, CCLL y Administración de Seguridad Social.

[202] La Disposición Adicional Segunda de la LOEPSF, dispone que las AAPP y demás entidades del SP que en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de la normativa europea, dando lugar a que España sea sancionada por las instituciones comunitarias, asumirán la parte de responsabilidad que le fuera imputable.

Y con todo ello, y a modo de síntesis, de la comparación entre la antigua Ley de estabilidad Presupuestaria y la nueva LO, avanzamos como novedades bastante significativas las siguientes:

- Se añaden nuevos principios generales: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

- Se contemplan tres objetivos instrumentales: estabilidad o déficit estructural, Regla de gasto y deuda pública.

- Se prescriben tres tipos de medidas aplicables a las EELL: preventivas, correctivas y coercitivas.

- Aumenta la importancia de la transparencia pública tanto a través del presupuesto y de la ejecución presupuestaria.

- Se establece la necesaria dotación del Fondo de Contingencia, para la cobertura de necesidades imprevisibles a la hora de elaborar el Proyecto de Presupuesto General.

- Se refuerza la planificación presupuestaria a través de los denominados "marcos presupuestarios a medio plazo".

No obstante, en otro orden de cuestiones, no todas las voces doctrinales defienden la implantación del conjunto de medidas, toda vez que como es reconocido, también es contrastable el desplazamiento de la función social del Estado, en un contexto social y económico que aconseja la garantía de las necesidades básicas del individuo y el ejercicio de los derechos sociales, y que en los momentos de dificultades financieras refleja aún más, la ardua labor de los responsables de la gestión económico–financiera local[203], y de ahí la importancia de que los sistemas financieros sean sostenibles, porque sus deficiencias siempre desembocan en consecuencias negativas para la ciudadanía, que harta de padecerlas, demanda de forma incansable homogeneidad de pareceres y formas de actuación.

2.3.- PRINCIPIOS GENERALES PARA LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Dentro de los objetivos que entendemos especialmente reseñables en la aplicación de esta norma, destacamos el establecimiento de los procedimientos necesarios que garanticen la

[203] Sobre las implicaciones de la adaptación de la normativa nacional a los requerimiento de la UE, Vid. GALERA VICTORIA, A.: "La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del Sector Público", UNED. Revista de Derecho Político Nº 86, enero-abril 2013, pp. 255-280.

implantación efectiva de la estabilidad y la sostenibilidad financiera, garantizando la actuación de los órganos de coordinación entre Administraciones en materia de política fiscal y financiera.

Para las CCLL, el cumplimiento de esta ley supone una constante interpretación del principio de estabilidad presupuestaria, para que en cada una de sus actuaciones con reflejo en los Estados de Gastos e Ingresos de sus instrumentos presupuestarios, se tenga presente su implicación en el marco de estabilidad presupuestaria para asegurar la posición de equilibrio financiero coherente con las prescripciones comunitarias[204].

Pero como ya se ha señalado anteriormente, tras su elevación a rango constitucional, los efectos de dicha estabilidad, deban ser extensibles a plazos posteriores, toda vez que la pretensión de saneamiento de las finanzas locales, debe dilatarse con el transcurso de los distintos ejercicios presupuestarios, ya que las experiencias anteriores a la entrada en vigor de la vigente norma, dejaron al descubierto las imperfecciones más temidas de nuestro sistema presupuestario, y que dadas las circunstancias, su mejora solo podría albergarse si se concibieran efectos a lo largo de los años, cambiando las concepciones de la planificación y ejecución presupuestaria.

Teóricamente dichas debilidades en la AL, han quedado resueltas con la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del principio de sostenibilidad financiera[205], que definido en el art 4 de la norma, introduce condicionantes no solo vía presupuesto, sino en las vinculaciones con los distintos agentes económicos que se muestran en el pago de la deuda comercial, que tras la entrada en vigor de la normativa restrictiva de la morosidad, las CCLL ven condicionados sus plazos de pago a proveedores, y que además, en aras de mejorar la transparencia en la gestión pública local, se verán obligadas a la publicación de determinada información que muestre la adecuación o no de las CCLL a los requerimientos legales.

Esto supone que cuando un prestador de servicios o un proveedor de cualquier AL, firma un contrato, en el que se compromete a la correspondiente contraprestación, al menos tenga conocimiento del plazo aproximado en el que puede cobrar su factura, y evitar así la incertidumbre del pasado, para que no vuelvan a ocurrir situaciones tan desaconsejables como las vividas en los años anteriores a la aprobación de los Planes de Pago a Proveedores. Dichos

[204] Art 3.3 LOEPSF.

[205] De la interpretación del art 4 de la LOEPSF en su aplicación a la AL, la sostenibilidad financiera, debe entenderse como la capacidad de las CCLL para financiar sus compromisos de gasto, no solo presentes, sino también futuros, dentro de las limitaciones que la normativa presupuestaria les impone, es decir el equilibrio presupuestario, y dentro de los límites de la morosidad de la deuda comercial.

operadores económicos tienen a su disposición, los datos publicados del periodo medio de pago de la entidad de forma mensual, lo cual permite conocer la realidad de la los movimientos de tesorería de su cliente, y de esta forma decidir si puede soportar dicho periodo de pago.

Entendemos imprescindible destacar que estas medidas de control de la deuda comercial, son de aplicación desde la entrada en vigor de la LOCDC en diciembre de 2013, tras modificar la LOEPSF, así como la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA), debido a que ni las modificaciones en la normativa de contratación pública, las medidas aprobadas para la lucha contra la morosidad, ni los planes extraordinarios de financiación, fueron suficientes para controlar una situación que castigara de manera tan drástica a los acreedores de nuestros Ayuntamientos principalmente, y que por tanto precisaron planteamientos más rígidos[206].

Dichas medidas se concretan en la obligación de publicar el PMP a proveedores, y la disposición de un Plan de Tesorería. Y además, como medida que incremente el control de los funcionarios encargados de la función interventora local, cuando el órgano interventor de las CCLL incluidas en el ámbito subjetivo definido en los art 111 y 135 del TRLHL detecte que el PMP supera en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su Plan de tesorería, formulará una comunicación de alerta en el plazo de quince días desde que lo detectara, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las CCLL y a la Junta de Gobierno de la Corporación Local (CL).

En consecuencia desde la Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrán establecerse medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la CL deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su PMP a proveedores, informando de dichas actuaciones al MHAP.

Y si aplicadas las medidas anteriores persistiera la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad, se podrá proceder por el órgano competente de la AGE, previa comunicación de la CA en el caso de que ésta ostente la tutela financiera de la CL, a la retención de recursos derivados de la PIE para satisfacer las

[206] Nos referimos a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre por la que se establecían medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que establecían en 30 días el plazo de pago desde la aceptación o verificación de los bienes de servicios prestados.

obligaciones pendientes de pago que las CCLL tengan con sus proveedores. Para ello, se recabará de la CL la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos[207].

Con dichas medidas, reconocemos que el sistema ha implementado las prevenciones oportunas para limitar los efectos de la excesiva deuda comercial, aunque no obstante, sabemos que su arbitrio no se consigue con la celeridad que la temática requiere, y por ello, aún en nuestros días, determinadas Administraciones sufren los efectos de de las reticencias de los acreedores, causadas obviamente porque el reembolso de sus costes se produce en plazos posteriores. Y además, tenemos que ser consecuentes con la realidad, y a la fecha no podemos decir que la totalidad los entes que componen el sector local, comuniquen de forma regular al Ministerio de Hacienda los datos comprensivos de sus periodos de pago, aunque sí que lo hace un porcentaje muy elevado, por no decir que el cumplimiento en los plazos reseñados tampoco se ajustan de forma generalizada a la normativa[208].

Por otro lado, respecto al principio de plurianualidad, se establece la necesaria planificación presupuestaria encuadrada en un escenario plurianual que recoja un marco presupuestario a medio plazo, que siendo compatible con el tradicional principio de anualidad que rige la aprobación y ejecución presupuestaria[209], sea establecido de conformidad con la normativa europea.

Por ello conforme al ordenamiento comunitario, las proyecciones de ingresos y gastos y las prioridades derivadas del marco presupuestario a medio plazo, que tienen que aprobar por un período mínimo de tres años, constituirán la base para la elaboración de los presupuestos anuales de las CCLL[210].

En dicho Marco presupuestario se encuadrarán las previsiones de los presupuestos anuales y garantizarán una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y deuda pública, y que según al art 29.2 LOEPSF en su aplicación a la AL, contendrán referencias a su situación de equilibrio y Regla de Gasto, las proyecciones de sus partidas de ingresos y gastos según su evolución tendencial y los principales supuestos en los

[207] Véase el RD 635/2014, de 25 de julio, por la que se desarrolla la metodología del cálculo del PMP a proveedores de las AAPP y las condiciones y procedimientos de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF, y su modificación por Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre.
[208] Con respecto a las publicaciones del PMP por las CCLL, tengamos en cuenta que pueden consultarse tanto en el portal web del Ministerio de Hacienda, como en los correspondientes PPTT de cada CL.
[209] De conformidad con el art 163 del TRLHL, el ejercicio presupuestario en las CCLL coincide con el año natural, y al Presupuesto se le imputan los derechos liquidados en el ejercicio, con independencia del cual sea el periodo del que deriven, y las obligaciones que se reconozcan en dicho ejercicio.
[210] Art 10 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo.

que se basan dichas proyecciones, y además, la evaluación respecto a su incidencia en las sostenibilidad de la Entidad.

Se trata de enfatizar la importancia de la planificación no solo desde el punto de vista de un ejercicio determinado, o de legislaturas para las que los equipos de gobierno sean electos, sino de una visión de permanencia en años sucesivos de forma sostenible, que ciertamente aporta una forma de presupuestar más acorde con la realidad. Siempre han existido gastos e inversiones cuyos efectos presupuestarios se han extendido a presupuestos posteriores, y por ello su aprobación ha tenido que quedar condicionada a la existencia de créditos para los ejercicios siguientes, con lo cual sí o sí, requerían compromisos respecto a los siguientes presupuestos, pero con la incorporación a la disciplina presupuestaria de los marcos presupuestarios, los gestores públicos parecen aún más comprometidos con las previsiones que contienen, que además, son conocidas por el resto de Administraciones territoriales por ejercer la tutela financiera.

En concordancia con lo anterior, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información[211], al referirse a la información sobre los marcos presupuestarios, en su Capítulo II recoge las disposiciones que son comunes para las CCAA y las CCLL, señalando que antes del 15 de marzo de cada año, de acuerdo con el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública que previamente suministre el Estado, se remitirán sus marcos presupuestarios a medio plazo, con sus consecuentes efectos en sus presupuestos anuales.

En ese sentido, y como expresión de la demandada transparencia pública que a lo largo de la última década ha sido reforzada jurídicamente, por las Intervenciones locales, en cumplimiento del principio de transparencia al que están sometidas nuestras CCLL, se produce un suministro constante de información con la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las EELL dependiente del Ministerio de Hacienda, para el estricto cumplimiento de las determinaciones de esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, garantizando la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos[212].

[211] Art. sexto de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

[212] En el siguiente apartado se desarrollan las obligaciones de suministro de información que en desarrollo de la LOEPSF, determinan la Orden HAP/2105/2012, de 1 de Octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

Reforzando el principio de plurianualidad, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, determina la obligación de que las políticas de gasto público local, se establezcan en la planificación plurianual, por tanto, en la elaboración del plan presupuestario a medio plazo, predicando que para la consecución de la eficacia y eficiencia administrativa, en términos de calidad y economía, deberán aplicarse medidas de racionalización del gasto que vayan de la mano de la mejora en la gestión pública[213].

De forma análoga a lo que decíamos, se trata de que los gestores locales no pretendan solo aportar cobertura presupuestaria para unos ejercicios determinados, sino que las competencias públicas deben ser ejercidas sine díe, y por ello deben estar totalmente comprometidos con la eficiencia en la gestión de los recursos, para el aseguramiento de la continuidad de las funciones públicas. Hablamos de un aspecto q está íntimamente relacionado con la sostenibilidad que antes pronunciábamos, que a nuestro parecer, conlleva asimilar concepciones más amplias, y por tanto, más completas sobre la gestión pública, pero que sin duda son más acertadas.

En otro orden de cuestiones, como antes se adelantaba, uno de los principios novedosos de esta Ley, es el de responsabilidad[214], que con su introducción, aunque establezca la necesaria imputación de responsabilidad a las distintas Administraciones, en su caso, plantea fuertes dudas desde la perspectiva de la ponderación de la cuota de responsabilidad imputable a la Administración incumplidora.

Sobre dicha cuestión, GALERA VICTORIA incidía en el hecho de que la LOEPSF se había limitado a reproducir el contenido previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que preveía la repercusión de las sanciones por las que debiera responder España en los Presupuestos, a la Administración incumplidora, y aducía igualmente, la falta de concreción de la norma de aplicación, y que por tanto, se quedaba sin resolver por el legislador una cuestión de suma importancia, siendo bastante predecible su falta de resolución[215]. No obstante, dichas cuestiones vendrían a

[213] De la interpretación del art 7 de la LOEPSF, en su aplicación a las CCLL, entendemos que en la tramitación de Ordenanzas o Reglamentos locales, en la tramitación de los expedientes administrativos, o suscripción de convenios o adjudicación de contratos, que afecten a los ingresos o gastos presentes o futuros de la EL, deberán considerarse sus efectos en el cumplimiento de los principios señalados en los art 3 y 4 del mismo cuerpo legal.
[214] El nuevo procedimiento de repercusión de responsabilidad ha sido utilizado por primera vez en relación con una multa impuesta a España por el Consejo de la UE a causa de la manipulación de los datos de déficit de la Comunidad Valenciana, cuestión sobre la que puede profundizarse en DONCEL NÚÑEZ, S. L.: "El principio de responsabilidad en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, su desarrollo y su aplicación", Diario La Ley, Nº 8838, 2016.
[215] GALERA VICTORIA, A.: cit., p. 62.

solventarse mediante el correspondiente desarrollo reglamentario, estableciendo los criterios y el procedimiento, en el que en todo caso, se le dará audiencia a la entidad afectada[216].

El último de los principios también introducido respecto a la normativa anterior en materia de estabilidad presupuestaria, es el de lealtad institucional, por el que las CCLL deberán, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, valorar el impacto de sus actuaciones en el resto de Administraciones, respetando el ejercicio legítimo de sus competencia, y ponderando en el ejercicio de las propias la totalidad de intereses públicos implicados, prestando la cooperación y asistencias activas al resto y facilitándoles la información que precisen, en particular, con la derivada de sus obligaciones de suministro de información y transparencia en concordancia con los ordenamientos interno y comunitario. Entendemos por tanto, que simplemente supone la adaptación de dicho principio a la materia presupuestaria, ya que admite sin más, una adaptación de sus determinaciones a la problemática presupuestaria[217].

2.4.- OBJETIVOS DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

2.4.1.- CUESTIONES PREVIAS EN LA PERSPECTIVA LOCAL

A la vista de lo detallado en el apartado anterior, es deducible que los objetivos que el legislador estableció para el cumplimiento de la norma, deben ser extensibles para el conjunto de todas las AAPP, pues como decíamos a tenor del ámbito subjetivo establecido, sus determinaciones deben ser asumidas por todos los entes que así se califican. Por ello, para el cumplimiento de la estabilidad pretendida, ha impuesto un conjunto de obligaciones que han venido a modificar ampliamente todas aquellas tareas que conforman la gestión económica-presupuestaria local.

Para su desarrollo, a lo largo de su articulado, encontramos una serie de obligaciones impuestas a los gestores locales, que se centran en la instrumentación de los dos principios predicados por esta ley, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, que se han acompañado, de medidas de control del gasto público mediante el establecimiento de una

[216] En desarrollo del art 8 y Disposición Adicional Segunda de la Ley, se dictó el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

[217] Recordemos que el principio de lealtad institucional fue introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la Ley 30/1992, concretamente modificaba su art 4, y que en su adaptación a las especificidades del régimen local con la entrada en vigor de la LRSAL, ha modificado el art 55 de la Ley 7/1985.

fórmula que es conocida como la Regla de Gasto, con la pretensión de que al menos el gasto no financiero, quede condicionado a las previsiones calculadas sobre la Economía española, con la finalidad de que a la hora de presupuestar los créditos que deban sustentar las políticas públicas, se controlen las arbitrariedades y las malas praxis del pasado, dado que el incumplimiento de los nuevos límites podrían conllevar la imposición de medidas de corrección sobre la EL.

En base a ello, deben observarse como paso previo a cualquier planificación presupuestaria, los objetivos de estabilidad y deuda pública que para el conjunto de la Administración, sean fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros en el primer semestre de cada año[218], y que de conformidad con las previsiones aprobadas en relación con la evolución de Economía nacional, y de las exigencias de la UE, trasladan una serie de implicaciones en la práctica local, que desarrollamos a continuación.

2.4.2.- INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Centrándonos en la perspectiva local, que es la que nos ocupa, el desarrollo de la vigente normativa en materia de estabilidad presupuestaria, aporta como decíamos, una serie de correcciones sobre las conductas presupuestarias de años anteriores, que sin duda aportan restricciones en la gestión económico-financiera de las CCLL, imprescindibles para reconducir al sector hacia resultados más estables.

Y para su desarrollo, el legislador prescribe una serie de principios actualizados con respecto a la norma anterior, con la confesa intención de corregir las debilidades que las ejecuciones presupuestarias de años atrás evidenciaban.

En consecuencia y a tenor de lo establecido en el apartado 4 del art 11 de la LOEPSF, las CCLL deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, entendido en términos de Capacidad o Necesidad de financiación conforme a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, denominado SEC 2010.

[218] El art 15 LOEPSF regula el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de AAPP en el primer semestre de cada año, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, que irán referidos a los tres próximos ejercicios. Para ello, antes del 1 de Abril, se remite la propuesta al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y a la Comisión Nacional de Administración Local, para su posterior elevación al Consejo de Ministros, cuyo acuerdo, será remitido al Congreso de los Diputados para su aprobación o rechazo.

En una primera aproximación, hablamos de equilibrio o déficit cero del presupuesto local, si la suma de los conceptos de ingresos reflejados en los Capítulos I a VII del Estado de ingresos, es igual a la suma de los créditos que conforman los Capítulos 1 a 7 del Estado de gastos, considerando en ambos casos la clasificación económica de gastos e ingresos[219].

Por tanto con el cálculo de lo que conocemos como Saldo presupuestario no financiero, calculado por la diferencia entre ambos importes, hablaríamos de déficit o necesidad de financiación si el montante de gastos supera al de ingresos, y hablaríamos de superávit o Capacidad de Financiación, si los ingresos superan a la totalidad de los gastos computables.

Y aunque a priori dicho cálculo traslade una gran simplicidad, debemos matizar que la operatoria contable pública conlleva muchas especificaciones, que son revisadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en función de la evolución del SEC 2010, justificando una serie de ajustes en los cálculos, con el fin de concordar las diferencias de criterios existentes, entre el tratamiento presupuestario de los gastos y los ingresos locales según criterios de Contabilidad Financiera, y el tratamiento de éstos en la Contabilidad Nacional, que supone que a la hora de calcular la capacidad o necesidad de financiación, deban cuantificarse dichas diferencias[220].

En síntesis, en los cálculos que deben realizarse, tras la determinación del montante calculado por la diferencia entre los ingresos y los gastos detallados, habrá que realizar una serie de ajustes que concuerden los dos sistemas contables, que a modo de ejemplo, exponemos a continuación por entender que pueden ser los más habituales[221].

---

[219] Para la homogeneización de las cuentas públicas, la normativa de aplicación vigente, establece la forma en que deben estructurarse los presupuestos locales, detallando como formas posibles de clasificación de los créditos que componen el Estado de gastos, la clasificación por programas, económica u orgánica, y que para los conceptos que conforman el Estado de ingresos, establece la clasificación económica u orgánica. Para profundizar en esta materia, Vid. Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada por Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que será desarrollada con mayor profundidad en los siguientes Capítulos.

[220] El antecedente del SEC 2010 es el SEC 95, sobre el que la doctrina ya advertía de la posible inseguridad jurídica en la medición de determinadas variables, ya que sigue criterios diferentes entre las normas presupuestarias y las contables internas, las cuales en esta nueva versión tampoco han sido resueltas, y es por esta discrepancia por la que se tienen que practicar ajustes al resultado presupuestario, pero sin que ninguna norma jurídica precise hasta el momento cuáles deben ser estos ajustes, como puede consultarse en ESTEVE PARDO, M.L.: supra cit.

[221] Para el estudio en mayor profundidad y con el detalle que requiere cada uno de los ajustes, véase IGAE: *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional, adaptado a las Corporaciones Locales*, dentro de las actuaciones previstas en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos sobre medidas en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno; y puede consultarse la obra FARFÁN PÉREZ J.M.: VELASCO ZAPATA A.: *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las Entidades Locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento*. *2ª Edición*, Editorial Aranzadi, 2011.

Con respecto a la cantidad imputable relativa a la recaudación de impuestos, tasas y otros ingresos, debemos diferenciar que el tratamiento contable en el Presupuesto de Ingresos, según los criterios aplicables a la Contabilidad local, se realiza en el momento en el que se reconoce el derecho, y sin embargo, en términos de Contabilidad Nacional, su registro se produce en función del criterio de caja, por lo que la diferencia entre ambos sistemas contables tendrá que ser solventada con la realización de un ajuste por la diferencia entre los derechos reconocidos y los cobros realmente registrados en el ejercicio. Por tanto, si el importe de los derechos reconocidos supera al de los cobros de ejercicios corriente y cerrados, se ajustará con signo negativo para reducir el saldo presupuestario y consecuentemente incrementar el déficit público de la EL, y en caso contrario, si los derechos reconocidos son inferiores al importe de los cobros del presupuesto corriente y cerrados, el ajuste positivo por la diferencia de valores, disminuirá el déficit en Contabilidad Nacional.

En el caso del tratamiento de las entregas a cuenta de impuestos cedidos, del Fondo complementario de financiación y del Fondo de financiación de asistencia sanitaria, procederá ajustar el saldo de la Contabilidad Nacional, en el caso en que la EL impute al presupuesto de ingresos importes distintos a los efectivamente transferidos por el Estado, ya que de acuerdo con la Contabilidad Nacional, el criterio aplicable es el de caja, y por tanto cuando la entidad reconozca mayores derechos a los realmente recibidos, realizará un ajuste negativo, incrementando el déficit, y para el caso en que la entidad reconozca menores derechos a los realmente percibidos, realizará un ajuste positivo y en consecuencia, disminuirá su déficit.

Si hablamos del tratamiento de los intereses, vuelve a existir discordancia entre los dos criterios de imputación, ya que en la Contabilidad Financiera de la EL, se aplican según el momento de vencimiento, y que para la Contabilidad Nacional, se imputa según el criterio de devengo, y por ello la diferencia entre los intereses devengados y las obligaciones reconocidas implicará, un ajuste negativo y por tanto mayor déficit en Contabilidad Nacional, si la cuantía devengada supera el importe de las obligaciones reconocidas, y de forma contraria, cuando la cuantía devengada sea menor a las obligaciones reconocidas, el ajuste será positivo incrementando la capacidad de financiación.

Para el tratamiento de las inversiones realizadas por el sistema de abono total del precio, cuyo tratamiento presupuestario se produce con la entrega y recepción de la obra, que para la Contabilidad Nacional se computa la inversión en curso de cada ejercicio, será necesario calcular en cada uno de los ejercicios previos a aquel en que la obra finaliza y se produce el abono del precio, la diferencia entre ambos criterios, realizando un ajuste negativo

por el importe de la obra en curso en cada uno de ellos, y por tanto incrementando el déficit de la Corporación, y para el año de la entrega y el pago, se realizará un ajuste positivo por la diferencia entre el abono total del precio, y la parte correspondiente de la obra en curso, y por tanto, se reducirá el déficit de la entidad.

Para las inversiones realizadas por cuenta de las CCLL, por encomiendas a entidades que no tienen la consideración de AP, se debe considerar que durante el periodo de construcción, los movimientos en el activo circulante los cuantifica la entidad encomendada, y no en la EL, y que por tanto, ésta realizará las imputaciones a presupuesto en el momento de la recepción de la inversión por su importe total. Ya que en Contabilidad Nacional, los movimientos de la inversión en curso se registran año a año como el caso anterior, se deben calcular ajustes similares a los descritos en el apartado anterior.

Una cuestión de especial interés es la consolidación de transferencias entre AAPP, por cuanto la EL se puede encontrar en dos situaciones distintas. En la primera, para los casos en que hablemos de unidades dependientes de una misma CL, por ejemplo un Organismo Autónomo, dado que en Contabilidad Nacional las magnitudes se exponen en términos consolidados, deberán ser eliminadas las transferencias recibidas y efectuadas para neutralizar los efectos en el 'ente consolidado' que registra la Contabilidad Nacional, y solo en el caso de que en ambos entes públicos no fueran concordantes sus imputaciones presupuestarias, requerirían antes de su eliminación, el reconocimiento del ajuste pertinente. Y en segundo lugar, si hablamos de unidades pertenecientes al subsector de las CCLL, y unidades incluidas en el resto de subsectores de las AAPP, por ejemplo una subvención de la Administración autonómica a una EL, en el que ésta deberá ajustar en presupuesto en concepto de transferencia a los criterios del pagador, de forma que los datos reflejados en la Contabilidad Nacional sean coincidentes, y que para el caso de que el ente que recibe no lo haya imputado en sus respectivo presupuesto, deberá hacer un ajuste por dicho importe concordante con la entidad concedente.

Al fin y al cabo se trata de que las magnitudes extractadas de cada ente público puedan ser comparables con el resto, y de ahí la necesidad de homogeneizar los criterios, que lógicamente, si como hablamos, nuestro país forma parte de un ente supranacional, concretamente la UE, las comparaciones deben obedecer a directrices que puedan ser conjugadas por el conjunto de entes que reconocen los distintos Estados Miembros, justificando la importancia de que los criterios de valoración se ajusten al SEC.

No podemos concluir, sin trasladar una temática recurrente en la gestión contable local referida a los gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al Presupuesto, por referirse a los casos en que debiera de haberse imputado a los créditos del Estado de Gastos del Presupuesto una obligación vencida, líquida y exigible que por determinadas circunstancias no ha quedado reflejada, y que en contraposición con el principio de devengo enunciado con carácter general para el registro de los flujos económicos, y en particular, para las obligaciones, implica el necesario ajuste en el saldo de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" que se determinará por la diferencia entre su saldo a cierre del ejercicio y su saldo inicial, de forma que si el saldo a 31 de diciembre supera el de fecha 1 de enero, habrá que realizar un ajuste negativo por la diferencia, aumentando el déficit de la CL, y que para los casos en que el saldo a final de año fuera inferior, el ajuste por su diferencia será de saldo positivo, y disminuirá el déficit de la entidad.

Como en cualquiera de los ajustes descritos, se trata de que la cuantificación del montante de gastos o de ingresos correspondiente, sea el que realmente corresponda al ejercicio económico sobre el que pretendemos aportar valoraciones, a fin de no desvirtuar las apreciaciones entre entes que antes trasladábamos.

En general, tenemos que destacar la importancia de un análisis pormenorizado sobre los cálculos imputables a la capacidad o la necesidad de financiación de las CCLL, por cuanto como decíamos, no están normalizados en ninguna norma los ajustes procedentes entre ambos sistemas contables, aunque eso sí, desde la IGAE se han establecido notas aclaratorias al respecto, ya que los errores de cálculo en términos del SEC provocan infravaloraciones o excesos en la cuantificación del déficit, que provocan año a año efectos negativos sobre la sostenibilidad de las AALL.

2.4.3.- LA REGLA DE GASTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Siguiendo con los instrumentos que de forma novedosa se han introducido en la gestión de las haciendas locales, tenemos que detenernos en la denominada Regla de Gasto, que debe ser entendida como aquel límite al que deben sujetarse las CCLL, que restringidas por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, deben actuar desde el punto de vista de la planificación y la ejecución presupuestaria, supeditadas a la consideración de nuevos límites impuestos tras la entrada en vigor de la LOEPSF.

No hubiera tenido sentido imponer disciplina en la planificación presupuestaria, mediante la necesaria aprobación del plan presupuestario, si a la hora de aprobar los instrumentos presupuestarios que condicionan toda la actuación administrativa local, no se hubieran impuestos límites en las cuantías de los créditos para gastos, máxime cuando, como ya hemos constatado, la autonomía local está limitada por las restricciones de la suficiencia local, y que por tanto, la exención de dichos límites en experiencias anteriores han mostrado la reiteración de excesivos déficit en la AL.

El límite a que hacemos referencia, y que de forma general quedan sometidas todas nuestras AAPP, lo consideramos especialmente acertado en las CCLL, y más aún para aquellas entidades que no hayan cuidado minuciosamente sus problemas de saneamiento, aunque no obstante, también sea cierto, que para el caso de las EELL que acumulan reiterados remanentes de tesorería, han criticado dicha medida al considerar que limita su esfuerzo inversor, y que por ello el GC, en la voluntad de considerar todos los posibles escenarios, tuvo que introducir el concepto de inversiones financieramente sostenibles[222].

Pensemos por un lado en las Corporaciones que arrastran resultados presupuestarios negativos en años consecutivos, donde la única forma de superar dichos déficit y volver a la senda del equilibrio económico, pasa por la restricción constante de los créditos para gastos y/o el incremento de sus fuentes de financiación, que son limitadas. A nuestro parecer que desde el GC se impongan limitaciones en su planificación presupuestaria, aporta mayores mecanismos de prevención, sobre todo porque como ya sabemos, las EELL tienen una serie de competencias obligatorias cuyo ejercicio va a ser exigido por sus vecinos, y que año tras año ha justificado que sus economías no estén saneadas, con la confesa intención de que las políticas públicas de sus gestores deben ejecutarse, pero claro está, que sin poner medidas, queda totalmente limitada la sostenibilidad de dichos entes.

Pero por otro lado, están aquellas entidades que año tras año son cumplidoras con la disciplina presupuestaria, y que por ello, sus resultados contables muestran situaciones de

[222] Sobre las inversiones financieramente sostenibles, la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF, introducida mediante la LOCDC, permitió desde el ejercicio 2014 a las CCLL que en sus cuentas anuales presentes superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, con un nivel de deuda pública inferior al límite a partir del cual está prohibido el recurso al endeudamiento, y un PMP a proveedores que no supere el plazo máximo permitido en la normativa de control de la morosidad., destinar su superávit a financiar inversiones que deben ser financieramente sostenibles a lo largo de la vida útil de la inversión, no computando el gasto en estas inversiones a efectos de la aplicación de la Regla de Gasto, aunque sí a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. En este sentido Véase el RD - ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional.

equilibrio e incluso superávit, las cuales no han entendido porque desde la Administración Central se ponen trabas, para que dichos aciertos mejoren sus vías de acción, con la consecuencia inmediata de mejores servicios y acciones públicas sobre los destinatarios del ente territorial.

Como ahora veremos, con la Regla de Gasto se imponen limitaciones sobre la ejecución del gasto, y ciertamente desde el punto de vista aritmético, tenemos que dar la razón a aquellos gestores cumplidores que han exigido mayor libertad para la gestión de sus resultados positivos, y que con acierto han conseguido la introducción de excepciones que posibilitaran la continuidad del esfuerzo inversor demandado.

Pero para la concreción de los efectos pretendidos con la introducción de la Regla de Gasto, debemos ceñirnos a la problemática general, la cual conlleva la necesidad de controlar la evolución del gasto de los entes públicos en función de la situación real de la Economía española, que marcada desde el Ejecutivo central, debe establecer los posibles incrementos o la ralentización del gasto público en general.

Por ello, el efecto inmediato que se persigue con la puesta en marcha de la Regla de Gasto, es la contención de dicho gasto, que solo podrá incrementarse al ritmo marcado por la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) de medio plazo de la Economía española, adaptada a cada realidad territorial, y que anualmente será aprobada por el GC, imponiendo las mencionadas limitaciones en la aprobación de los Presupuestos locales.

Se trata de que partiendo de los datos del ejercicio anterior, el gasto de un ejercicio determinado no pueda incrementarse sin control alguno, y todo lo contrario, lo que se va a determinar es un ‘techo de gasto’ el cual no podrá ser rebasado para conseguir coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En decir, se trata de calcular un montante de gasto, que la legislación reconoce como gasto computable a efectos de la Regla de Gasto, que no pueda incrementarse por encima del porcentaje que el Gobierno determine, y que en base a dicho cálculo, se condicione la realidad presupuestaria de los entes públicos.

Dicha regla quedó establecida en el art 12 de la LOEPSF, determinando que la variación del gasto computable de las CCLL, no podría superar la tasa de referencia de

crecimiento del PIB de medio plazo de la Economía española[223], entendiendo como gasto computable a efectos de la Regla de Gasto, el referido a los empleos no financieros definidos de conformidad con el SEC, y que además, ha de ser minorado por los importes correspondientes a los intereses de la deuda, la parte de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras Administraciones, así como, por las transferencias vinculadas al sistema de financiación local.

Es decir, para el cálculo de gasto computable, se calculan los empleos no financieros excluidos los intereses de la deuda, que en atención a la clasificación económica del Estado de gastos, se corresponderá con la suma de los gastos de los Capítulos 1 a 7 del Presupuesto de Gastos, minorados por los intereses de las deudas que aparezcan cuantificados en el Capítulo 3, y que dicha cantidad deberá ser sometida a una serie de ajustes que aproximen los gastos presupuestarios a los empleos no financieros según los criterios del SEC.

Recordemos que los cálculos para la agregación del montante reseñado, obedecen a cifras soportadas en la Contabilidad Financiera del sujeto contable, según las directrices de la normativa aplicable al sector local, sobre la que destacaremos algunos aspectos en el último Capítulo, y que en términos de Contabilidad Nacional, según los criterios del SEC, pudieran existir criterios discordantes.

Como vemos, de forma análoga a lo planteado para la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, se trata de establecer cuantificaciones homogéneas entre los distintos entes sometidos a criterios contables, para que las comparaciones puedan ser realmente válidas. No obstante, de la propia observación de los conceptos sometidos a valoración, y en su caso a ajustes, queremos hacer hincapié en que la Regla de Gasto, como su propio nombre indica, solo admite valoraciones sobre los Estados de Gastos, cuando en cambio para la determinación de la estabilidad debemos hacer operaciones también referidas a los Estados de Ingresos, aunque obviamente al ir referidas al mismo Presupuesto, muchos de los ajustes introducidos en la Regla de Gasto deberán ser introducidos en la estabilidad, aunque las implicaciones que se deducen sean bien distintas.

En síntesis, el gasto computable se calculará con la imputación de los siguientes conceptos:

[223] De conformidad con el art 12.3 LOEPSF, su cálculo le corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea.

+ CAPÍTULO 1: GASTOS DE PERSONAL
+ CAPÍTULO 2: COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS
+ CAPÍTULO 3: GASTOS FINANCIEROS
- INTERESES DE LA DEUDA COMPUTADOS EN EL CAPÍTULO 3
+ CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES
+ CAPÍTULO 6: INVERSIONES
+ CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
- GASTOS FINANCIADOS CON FONDOS FINALISTAS
- TRANSFERENCIAS VINCULADAS A LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

Fuente: Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL)

De forma análoga a como exponíamos los ajustes para la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las CCLL, a continuación ponemos de manifiesto los ajustes que consideramos más comunes para el cálculo de la Regla de Gasto[224], pero con una salvedad importante, que ya avanzábamos, que en los cálculos de la estabilidad presupuestaria se deben analizar los dos aspectos del Presupuesto local, y sin embargo, en este caso la temática solo abarca a los componentes de su Estado de Gastos.

Para los casos en que se realicen inversiones por empresas que no son AAPP por cuenta de una CL, dado que el SEC estima que la AP que resulte destinataria final de la encomienda es a la que deben asignarse los montantes de dicha Inversiones, el ente local tendrá que registrar el valor de la inversión ejecutada anualmente, y mediante la comparación de dicho valor con el de las obligaciones reconocidas vía presupuesto de gastos en cada uno de los años, se calcularán los ajustes para determinar la cuantía que corresponda en los empleos no financieros, de forma que sea cuantificado el gasto correspondiente a cada ejercicio.

Sin embargo en las inversiones realizadas por la CL por cuenta de otra AP, dado que la primera traspasará al balance de la AP encomendante la inversión realizada, a su término, desde el punto de vista de la primera, habrá que realizar ajustes de menor gasto no financiero,

[224] Para profundizar en el estudio para el cálculo de la Regla de Gasto, se aconseja la lectura de IGAE: *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para las Corporaciones Locales, Art 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

en cada uno de los ejercicios que dure la encomienda, por la cantidad correspondiente a las obligaciones reconocidas a consecuencia de la inversión en curso.

Respecto a los gastos derivados de la ejecución de avales, dado que el SEC considera que la ejecución de un aval debe cuantificarse en el cálculo de los empleos no financieros por la cuantía efectivamente pagada, la CL en su caso, deberá realizar ajustes en el gasto computable a efectos de la Regla de Gasto, por la diferencia entre las obligaciones reconocidas y la cuantía pagada por este concepto, que tendrán signo positivo en el caso de que el pago sea mayor a las obligaciones, y negativo en caso contrario.

Y de forma análoga a los cálculos referidos en la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, respecto a los gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al Presupuesto, la aplicación del principio de devengo del SEC implica la imputación de cualquier gasto efectivamente realizado abonado en la cuenta 413[225], lo que dará lugar a una mayor cuantificación de los empleos no financieros, y por tanto un ajuste positivo en la Regla de Gasto, mientas que las cantidades aplicadas al presupuesto, supondrán ajustes negativos en el montante de empleos no financieros.

Cuando las EELL realicen adquisiciones con pago aplazado, según el SEC deben registrarse en el momento de la entrega o puesta a disposición del bien, por lo que en dicho ejercicio, habrá que realizar un ajuste positivo incrementando el saldo de gastos no financieros a efectos de la Regla de Gasto, por la diferencia entre el valor del activo y las obligaciones imputadas a Presupuesto por este concepto, y para el resto de ejercicios se ajustarán de forma negativa los montantes de obligaciones reconocidas por dichas adquisiciones.

Y en los casos en que se concierten operaciones de arrendamiento financiero, ya que según el SEC el arrendatario debe cuantificar los activos adquiridos en el momento en el que adquiera la propiedad del bien, en el ejercicio en que se produzca la firma del contrato, se realizará un ajuste positivo por la diferencia entre el valor del activo y las obligaciones imputadas al Presupuesto, correspondiendo en los ejercicios siguientes ajustes negativos por el valor de las obligaciones reconocidas por estos conceptos.

Por otro lado, al tratar los préstamos concedidos a otras entidades con reducida probabilidad de reembolso, deberán registrarse en la CL como mayor empleo no financiero,

[225] En atención a Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad pública, la cuenta 413 corresponde a "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto".

un ajuste positivo por las cuantías que previsiblemente no se vayan a reembolsar, con la salvedad de que en el caso de que se trate de entidades integrantes de la misma, deberán ser tenidas en cuenta para la consolidación de transferencias entre entidades, no computando por tanto, a efectos de la Regla de Gasto.

No podemos olvidar por su importancia, el ajuste por grado de ejecución del presupuesto, porque aporta mayor realismo a los cálculos, en función de la evolución real de la ejecución presupuestaria de la EL años atrás. En este sentido, se deberán calcular en función de las experiencias acumuladas de años anteriores, las posibles diferencias entre las previsiones iniciales y la ejecución real, y en base a dicho dato, y los referidos a aquellos créditos que por sus características o su naturaleza pudieran considerarse de imposible ejecución para el presupuesto que se esté planificando, se deben realizar ajustes negativos, o positivos para los casos que se prevean superar respecto a los previstos inicialmente, con la finalidad de que el cálculo del techo de gasto sea lo más objetivo posible.

Por tanto en base al cálculo de los empleos no financieros del Presupuesto de Gastos, minorados por los conceptos antes reseñados, y ajustados según los criterios del SEC, y la previsible ejecución real del gasto, en la planificación presupuestaria se deberá reflejar las limitaciones introducidas con la entrada en vigor de la LOEPSF, que para el ejercicio siguiente deberá cumplir, siguiendo las interpretaciones dictadas por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, recopiladas en la denominada Guía para la determinación de la Regla de Gasto para las CCLL, la fórmula de la tasa de variación del gasto computable para el ejercicio n:

$$\text{T.V. GASTO COMPUTABLE (\%)} = (\text{GASTO COMPUTABLE AÑO}_N / \text{GASTO COMPUTABLE AÑO}_{N-1} - 1\ ] \times 100$$

Fuente: Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales. IGAE.

Donde el gasto computable del año n-1, se extraerá de la liquidación del presupuesto del año anterior, y en el caso de no disponer de ella, deberá realizarse una estimación en función de la evolución de la ejecución del Presupuesto.

Dicho de otra manera, en la práctica la CL deberá calcular un montante de gasto, resultante de multiplicar el gasto computable del ejercicio anterior, por la tasa de referencia fijada por el GC en su aplicación a la AL, fijándose de esta manera el posible incremento de gastos financieros respecto al ejercicio anterior, y en base a dicha cuantía, el techo de gasto de

la Entidad para el ejercicio siguiente, por tanto la cuantía máxima permitida que podrá ser asignada a los créditos de los Capítulos 1 a 7 del Estado de Gastos, con las excepciones antes matizadas. Es decir:

$$\text{GASTO COMPUTABLE AÑO}_{N} = \text{GASTO COMPUTABLE AÑO}_{N-1}(1 + \text{T.V. GASTO COMPUTABLE})$$

Las consecuencias de estos cálculos, que como decimos establecen el concepto de techo de gasto en la gestión local, suponen la imposición de un límite que no puedan sobrepasar las EELL respecto a sus gastos no financieros, con la intención de que las Corporaciones incumplidoras tengan que formular un Plan Económico – Financiero (PEF), que permita alcanzar su cumplimiento en el plazo de un año, de conformidad con los art 21y 23 de la LOEPSF, para reconducir a la entidad hacia la estabilidad, y que en los siguientes apartados desarrollaremos.

2.4.4.- INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Desde una perspectiva, a nuestro parecer más completa, por cuanto viene a corregir algunas deficiencias de las que adolecía la norma anterior en materia de estabilidad, el legislador ha venido a reforzar la necesidad de que las AAPP en su gestión, se vean obligadas a pensar en horizontes más amplios a los propios de las legislaturas para los que son elegidos, por cuanto dicha temporalidad ha demostrado, en demasiadas ocasiones, que las planificaciones y ejecuciones presupuestarias condicionarían la de años venideros.

Y es que dichas consecuencias van en contra del predicado interés general, que debe ser mantenido a lo largo del tiempo, y más aún, ser entendido como algo permanente, que asegure dicho interés de forma mantenida, ya que las finalidades públicas no pueden tener periodos de carencia donde no prestarse.

En este sentido, el art 13 de la LOEPSF determina las prescripciones relativas a la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, que como ya avanzábamos, pretende la consecución de una estabilidad presupuestaria sostenida en el tiempo, y lo hace a través del control del límite de deuda para el conjunto de las AAPP, establecido en un 60%

del PIB, y efectuando un reparto entre las Administraciones Territoriales[226], cuyos límites sólo podrán superarse por el Estado y las CCAA en las circunstancias excepcionales tasadas por la norma[227].

Para ello se han arbitrado mecanismos que controlen el endeudamiento, a la vez que la deuda comercial, con medidas acordes con el principio de transparencia, que como ya veremos en Capítulos posteriores, se ha convertido en una herramienta influyente de cualquier actuación pública, por cuanto el escrutinio al que en la actualidad quedan sometidos los gestores públicos, induce a mayor rigor en las propias tramitaciones administrativas.

En términos generales y como medida inmediata para su consecución, encontramos la limitación de las operaciones de endeudamiento público, si se superan unos límites que establece la legislación básica en materia de haciendas locales, y por ello, a la hora de determinar que operaciones de crédito y emisiones de deuda, pudieran precisar autorización del Estado o de la CA que ejerza la tutela financiera, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, en conjunción con los principios que se deriven de la aplicación de esta Ley[228].

Se trata de la imposición de un sistema de endeudamiento tutelado para aquellos casos sobre los que el legislador ha entendido debe ser controlado, porque su cuantificación advierte de posibles implicaciones en los resultados contables y presupuestarios, y que por ello, deben ser sometidos a un proceso más complejo para las CCLL, ya que además, según su importe conllevará unas u otras consecuencias.

En este punto debemos detenernos a establecer una precisión, análoga a la que hacíamos con los Planes de Ajustes aprobados para el acceso a los Planes de Pago a Proveedores, y también extensible a los Planes Económico-Financieros que como ahora veremos impone la LOEPSF para los casos en que la estabilidad presupuestaria, o bien peligra, o bien se ha roto, y nos referimos al hecho de que nuestro ordenamiento jurídico ha impuesto un responsabilidad compartida o corresponsabilidad de distintas Administraciones, y a nuestro entender dicha tutela debería ser ejercida con mayor diligencia, ya que sus consecuencias van a ser difíciles de corregir en el corto plazo.

[226] El art 13.1 de la LOEPSF, determina el reparto de la siguiente manera: Administración Central (44%), CCAA (13%) y CCLL (3%).
[227] El art 11.3 LOEPSF, señala como excepciones para poder incurrir en déficit estructural los casos de catástrofes naturales, recesiones económicas graves o situaciones de emergencia extraordinaria, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
[228] Art. 13.5 del TRLHL.

Por ello, nos parece acertado significar el conjunto de medidas a las que queda sujeto el endeudamiento local, como respuesta a la situación de insostenibilidad recurrente de los años que siguieron a la crisis del 2008, que todavía asolan a muchas CCLL incapaces de recuperar los efectos negativos sufridos, y que en la situación de recuperación económica post COVID-19, vuelve a incidir de forma repetida en la gestión pública local.

En concreto, por un lado el nivel de endeudamiento queda sujeto al principio de prudencia financiera[229], a fin de minimizar riesgos y costes en todas las operaciones financieras, y por otro lado, queda limitado en función de la situación del ahorro neto[230] deducido de la Contabilidad Local, siendo preciso acudir al régimen de autorización antedicho, respecto a las operaciones de crédito a largo plazo en las que las circunstancias de la EL alerten de alguna de las siguientes situaciones[231]:

- El cálculo del ahorro neto arroje saldos negativos.

- El cálculo del capital vivo de las operaciones de crédito a corto y largo plazo, incluyendo la operación a contratar, supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados del ejercicio anterior.

Y aunque con estas salvedades se controle de forma más rigurosa el endeudamiento local, también se ha entendido necesaria como medida adicional que garantice la sostenibilidad financiera, la obligación de publicar el PMP a proveedores y la disposición de un Plan de Tesorería, que incluya las previsiones de pago que garanticen el cumplimiento de las medidas en defensa de la morosidad, para que mediante la planificación y el control de la ejecución presupuestaria, permitan que las CCLL asuman sus compromisos de gastos de forma concordada con la situación de su tesorería.

En los casos en que se incumplan los plazos de pago fijados, se deberá actualizar el Plan de tesorería de forma inmediata, restringiendo de forma más enérgica dicho Plan, que deberá establecer los recursos que de forma mensual se van a dedicar a la reducción de dichos plazos incumplidos, acompañado de compromisos de reducción de gastos, incremento de ingresos, y demás medidas, que permitan a la entidad generar la tesorería precisa[232].

[229] El principio de prudencia financiera en el TRLHL fue introducido por la Disposición Final Primera del RD - Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL y otras de carácter económico, y ha quedado recogido en el art 48 bis del TRLHL.

[230] El art 53.1 segundo párrafo del TRLHL, define el Ahorro Neto como la diferencia entre los derechos liquidados por los Capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del Estado de Ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los Capítulos uno, dos y cuatro del Estado de Gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada.

[231] Art 53 del TRLHL.

[232] Art 13.6 de la LOEPSF.

Y todo ello porque el concepto de estabilidad presupuestaria local, no puede entenderse según parámetros restringidos, sino que deben ponerse en relación distintas medidas que salvaguarden la sostenibilidad a lo largo de los distintos ejercicios económicos, y de ahí que aunque hablemos de la capacidad de endeudamiento de las entidades, también deban considerarse medidas de control de la deuda comercial, generando un entramado de mayores restricciones sobre la gestión local, que verdaderamente producen frutos, y sobre los que la LOEPSF ha introducido a lo largo de su articulado.

2.5.- MEDIDAS APLICABLES A LAS CORPORACIONES LOCALES POR APLICACIÓN DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS.

2.5.1.- CUESTIONES PREVIAS

Como así ha quedado relatado por el legislador en el Preámbulo de la LOEPSF, a la hora de establecer el conjunto de medidas precisas para el aseguramiento de la predicada estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se ha planteado desde la perspectiva de tres secciones perfectamente diferenciadas, medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Y ello porque el enfoque que ha tenido que darse a cada una de ellas, es sustancialmente diferente, ya que su aplicación procederá en supuestos perfectamente delimitados para el caso en que tengan que imponerse medidas correctivas y coercitivas, pero que además, el legislador ha considerado acompañarlas con un conjunto de medidas preventivas, con la finalidad de poder evitar la adopción de las anteriores, dadas las consecuencias directas en la gestión local, y además con la intención de reforzar la posición española respecto a su compromiso con las prescripciones dictadas por las autoridades europeas.

Recordemos que desde el punto de vista de la Administración española en su conjunto, a la hora del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria nacionales, a la AL le corresponde un grado proporcional de responsabilidad para que los objetivos globales puedan ser factibles, lo que justifica sobradamente el mayor control sobre la gestión local. No obstante, ya adelantamos, que la maquinaria para articular dichos controles, no siempre ha dado los resultados pretendidos en la legislación en estudio, y por ello volvemos a recalcar que los lastres del pasado que aún soportan nuestras CCLL han sido en demasiadas ocasiones los responsables de los incumplimientos del sector de la Administración en estudio.

2.5.2.- MEDIDAS PREVENTIVAS.

Al objeto de poder limitar la aplicación de las medidas correctivas y coercitivas que exigen esfuerzos importantes en la gestión local, por el GC se han establecido en la Sección primera del Capítulo IV de la LOEPSF, una serie de prevenciones que puedan evitar los incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, centradas principalmente en el seguimiento de la ejecución presupuestaria y en el control del gasto público.

Y es que para articular las políticas públicas de los equipos de gobierno locales, se deben aprobar instrumentos presupuestarios, no solo que obedezcan a las realidades que sean posibles de realizar, sino que también, respondan a los requerimientos tasados en nuestro ordenamiento jurídico en aras de mantener economías públicas saneadas a lo largo de los años. Ambas cuestiones las entendemos imprescindibles, por cuanto la aprobación de presupuestos que durante su materialización aporten niveles de ejecución presupuestaria bajos conlleva, o la ralentización de la actividad pública, o incluso su inactividad en comparación con lo planificado, y determinados incumplimientos normativos, suponen que la vuelta a la normalidad no suele ser tan rápida como se pretendería.

Por ello, entre otras cuestiones, se introduce un mecanismo automático de prevención que pueda garantizar que no se incurra en déficit estructural al cierre del ejercicio económico, así como un umbral de deuda también de carácter preventivo, que en su aplicación a las CCLL, debe interpretarse de forma que cuando se superen las condiciones de equilibrio presupuestario que les impone el ordenamiento jurídico, las únicas operaciones de endeudamiento que podrán ser suscritas por la entidad, deben ser las de tesorería cuyo plazo de cancelación no puede superar al año[233].

Además, de la lectura de la norma, se deduce como función asignada a los órganos de control interno de las CCLL, las Intervenciones locales, el control del cumplimiento del PMP a sus proveedores, como indicador directo del cumplimiento de pago de la deuda comercial, reforzando incluso dicho control sobre las entidades definidas en los artículos 111 y 135 del TRLHL, y por ello, si el PMP a sus proveedores en 2 meses consecutivos supera en más de treinta días el plazo máximo admitido, después de la actualización preceptiva del Plan de

[233] Art 18.2 de la LOEPSF, en concordancia con el art 11.4 de dicha norma.

tesorería por incumplimiento, tendrán que realizar una comunicación de alerta en quince días a la Junta de Gobierno y a la Administración autonómica que ejerza la tutela financiera, pudiendo ésta establecer medidas para la reducción de gastos, incrementos de ingresos, u otras que mejoren la gestión de cobros y pagos, que deberán ser adoptadas por la CL[234].

Dado que la Administración autonómica comunicará dichas mediadas a la AGE, si adoptadas las medidas anteriores no se consiguieran las consecuencias oportunas sobre el PMP, persistiendo el incumplimiento de su plazo, podrá procederse a la retención de la PIE para la satisfacción de las deudas con proveedores, recabando de la EL la información precisa para la cuantificación y determinación de la deuda comercial a abonar.

En este sentido, advertimos la implicación tanto de la Administración autonómica como de la central, que como bien es sabido, la diligencia desacertadamente no siempre es la adecuada en función de las siglas de los partidos gobernantes en cada una de las Administraciones Territoriales afectadas, y por ello las consecuencias de los incumplimientos se han ido extendiendo en plazos mayores o menores según los casos.

Junto a lo anterior, para completar los mecanismos preventivos, la Ley establece uno de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la Regla de Gasto, el cual concreta que en caso de considerar riesgo sobre cualquiera de los tres objetivos establecidos a las AAPP, el Gobierno a propuesta del MHAP dará cuenta a la Comisión Nacional de la Administración Local, concediendo a la Corporación advertida, el plazo de un mes para que adopte las medidas necesarias para evitar el riesgo del incumplimiento[235], las cuales serán comunicadas al GC, y en caso de no ser adoptadas, o en su caso, ser insuficientes, se aplicarán las medidas correctivas del apartado siguiente[236].

2.5.3.- MEDIDAS CORRECTIVAS.

Como antes avanzábamos, en la propia norma quedan perfectamente delimitados los supuestos en que deben aplicarse medidas más restrictivas a los entes públicos, debido a que las medidas preventivas arbitradas han sido insuficientes, y por ello el legislador ha impuesto

[234] Art. 18.5 de la LOEPSF.
[235] Art 19 de la LOEPSF.
[236] Concretamente las previstas en los art 20, 21 y 25.1.a de la LOEPSF, relativas a medidas automáticas de corrección, PEF o de acuerdos de no disponibilidad o retención de créditos.

medidas más rígidas, que puedan corregir las desviaciones de la gestión local, con la finalidad de reconducir hacia la consecución de la sostenibilidad financiera.

Por un lado se han introducido medidas automáticas de corrección, para las distintas AAPP, estableciendo desde la perspectiva local, que para las CCLL incluidas en los art 111 y 135 del TRLHL, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo que incumplan lo establecido en el presente cuerpo legal, precisarán la autorización del órgano que ejerza la tutela financiera, por lo que entendemos que dicha medida deberá extenderse a los casos en que se formule advertencia por riesgo de incumplimiento prevista en el art 19 de la LOEPSF[237].

Y por otro, se establece que en el caso de incumplimiento de cualquiera de los tres objetivos analizados, Estabilidad, Regla de Gasto o Deuda, será obligatoria la aprobación de un PEF que permita su cumplimiento en el año en curso y el siguiente, y para ello deberá contener una serie de requisitos, que sintetizamos en los siguientes[238]:

- Deberá informar sobre las causas del incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria o de la Regla de Gasto.

- Deberá contener una previsión de los ingresos y gastos para el período de aplicación del PEF, bajo la consideración de que las políticas de gastos fiscales no van a sujetarse a modificaciones.

- Informará sobre las medidas previstas en el Plan, de forma que queden descritas, cuantificadas, y marcando la cronología de aplicación, indicando las aplicaciones presupuestarias o extrapresupuestarias en las que van a ser contabilizadas.

- Detallará las previsiones económicas y presupuestarias sobre las que se asienta el PEF, con su justificación y en consonancia con el Informe de la Intervención local.

- Incorporará un análisis de sensibilidad de los cambios propuestos justificando su consecución según escenarios económicos alternativos.

El órgano competente para su aprobación será el Pleno de la CL, en el plazo de un mes desde que se constate su incumplimiento, para su posterior remisión a la Administración Central que deberá aprobarlo en el plazo de dos meses desde su presentación[239]. Para las entidades previstas en los art 111 y 135 del TRLHL, la norma impone la salvedad, de ser

[237] Para el caso de la AL, entendemos aplicables los apartados 2 y 4 del art 20 de la LOEPSF, por cuanto el resto van dirigidas a las Administraciones autonómicas.
[238] Art. 21 de la LOEPSF.
[239] Art 23.4 de la LOEPSF.

remitidos para su aprobación definitiva y seguimiento al órgano que ejerza la tutela financiera para su aprobación, que en el caso de ser la CA, deberá igualmente remitirlo al MHAP.

Su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses[240] y en cumplimiento del art 23.4 de la LOEPSF, se dará la misma publicidad que a los Presupuestos de la Entidad. Esta cuestión que no ha sido matizada específicamente en la norma, la entendemos resuelta por el desarrollo reglamentario de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, para que no pueda malentenderse que son de aplicación la totalidad de trámites propios de la aprobación del Presupuesto local por conllevar distintas publicaciones en distintos medios, y que entendemos debe simplificarse desde una perspectiva estricta de lo que entendemos por publicidad por los medios propios de la puesta a disposición del público, aunque eso sí, ampliada por la normativa aplicable a la transparencia pública, y por tanto ser objeto de publicación en los Portales de Transparencia (PPTT)[241].

Por el MHAP se emitirá informe semestral de seguimiento de las medidas aprobadas[242], para general conocimiento, y será remitido a la Comisión Nacional de la Administración Local, que en caso de advertir desviaciones en la aplicación de aquellas, por conducto del Ministro requerirá a la Administración responsable, para su justificación y aplicación, e incluso advertencia de la necesaria adopción de otras medidas. Advertida la EL, si en el siguiente Informe de seguimiento al requerimiento, se constata la persistencia del incumplimiento, procederá la aplicación de las medidas coercitivas del art 25, que comentamos en el apartado siguiente.

2.5.4.- MEDIDAS COERCITIVAS.

Siguiendo con la secuencia que nos marca la normativa sobre la estabilidad presupuestaria en su aplicación a las CCLL, la aplicación de estas medidas vendrá a

[240] Entendemos que dicho plazo también es aplicable a las CCLL por cuanto en los apartados siguientes la norma no detalla un plazo específico para la AL. Art 23.1 de la LOEPSF.

[241] Con respecto a la publicidad del PEF, se atenderán las prescripciones del art 26 del RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las EELL, en vigor en lo que no se oponga a la LOEPSF, que según el cual, el PEF aprobado por el Pleno y, en su caso, por la Dirección General de Coordinación Financiera con las EELL o la CCAA que ejerza la tutela financiera, será insertado en el Boletín Oficial de la Corporación si lo tuviera, y en el de la provincia o de la CA uniprovincial, a efectos meramente informativos. Igualmente deberá hallarse a disposición del público una copia, desde que el Pleno lo apruebe, y en su caso, la Administración autonómica, y hasta la finalización de su vigencia.

[242] Según el art 24.4 LOEPSF, para las entidades del 111 y 135 del TRLHL, dicho Informe será emitido por el MHAP o por la CCAA que ejerza la tutela financiera, en su caso.

significar situaciones que requieran de mayor control sobre la gestión local, por cuanto la aplicación de las anteriores, o no han sido suficientes, o incluso no se han tomado a tiempo. Por ello, resultarán en los casos en que no se proceda a la presentación o aprobación del preceptivo PEF, o cuando una vez aprobado con las medidas correspondientes, se constate un incumplimiento, y para su corrección se han establecido medidas de dos tipos[243].

En primer lugar, la aprobación por la EL en el plazo de 15 días, de un acuerdo de no disponibilidad de créditos que especifique las medidas de reducción de gasto que se van a llevar a cabo con la identificación de los créditos presupuestarios afectados, el cual no podrá ser revocado hasta que las medidas garanticen su cumplimiento, ni podrá ser compensado con incrementos de gasto en cuentas auxiliares, y por ello será objeto de seguimiento.

Y en segundo lugar, la EL constituirá un depósito con intereses en el Banco de España del 0,2% de su PIB nominal, a solicitud del MHAP, que podrá ser cancelado con la aplicación de otras medidas. Y además se establece, que en el caso de que en tres meses desde su constitución no se ha presentado o aprobado un Plan, o no se han aplicado las propuestas, el depósito no devengará intereses, y si transcurriera otro plazo de 3 meses bajo incumplimiento, podrá acordarse una multa coercitiva por el importe de dicho depósito.

Para los casos en que no se adopten dichas medidas, o en caso de resultar insuficientes, la EL podrá recibir una Comisión de Expertos que valore su situación económico-presupuestaria enviada bajo la dirección del Ministerio que tiene atribuida las funciones de control sobre la AL, la cual en el plazo de una semana propondrá medidas de obligado cumplimiento para aquella[244].

Por ello, en el caso de que no se adopten las medidas antedichas, el Gobierno o la CA que ejerza la tutela financiera, requerirán al Presidente de la CL para que se adopten en el plazo indicado. Para los casos en que no llegaran a adoptarse, procedería la adopción de los acuerdos necesarios para exigir el cumplimiento forzoso de la entidad, que en concordancia con el art 61 de la LRL, establece que la persistencia de este tipo de incumplimientos podrán considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, pudiendo proceder la disolución de los órganos de la Corporación incumplidora[245].

[243] Art. 25 de la LOEPSF.
[244] Art. 26 de la LOEPSF.
[245] Entendemos de la interpretación del apartado tercero del art 26 LOEPSF que para que puedan catalogarse los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o Regla de Gasto, como gestión gravemente dañosa de los intereses generales, previamente deben persistir los incumplimientos que dieron lugar a la adopción de medidas del art anterior, incluida la propuesta de la Comisión de Expertos, a fin de que por el Gobierno Central previamente se hayan arbitrado todas las medidas previstas en esta Ley.

Y en este tipo de cuestiones, no podemos olvidar la relación de estas medidas con los Planes de Ajuste que detallábamos en el Capítulo anterior respecto a los Fondos de pago a proveedores, por cuanto respecto a las Administraciones que los hayan suscrito, quedarán advertidas de que su falta de remisión, su valoración desfavorable, o el incumplimiento de dichos Planes, darán lugar a la aplicación de las medidas coercitivas previstas para el incumplimiento de los Planes Económico Financieros (PPEEFF)[246].

2.6.- OTRAS NOVEDADES Y OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Otros de los aspectos que consideramos de especial relevancia en las reformas legislativas de los últimos años, han sido los que han venido a reforzar la transparencia de la actuación pública, y que en el Capítulo siguiente desarrollaremos de forma explícita, pero que desde el punto de vista presupuestario, la LOEPSF ha impuesto determinaciones que sin lugar a duda vienen a modificar la planificación y ejecución presupuestaria, no solo desde el punto de vista que antes desarrollábamos para la instrumentación de los principios impuestos por la presente ley, sino que además, la publicación de determinada información favorece día tras día, el hecho de que los gestores públicos razonen especialmente sus decisiones de cara a la opinión pública, y que en esos aspectos lo valoramos especialmente positivo.

Como decíamos anteriormente, se impone la disponibilidad pública de la planificación presupuestaria y de la información económico-financiera de la AL, y además lo hace marcando un alcance y periodicidad determinada, a la vez que asegura su difusión a través del MHAP, en su Portal web institucional, que posibilita el acceso a la información de forma ágil y segura[247].

Y si bien a lo largo de su articulado no se establecen demasiadas obligaciones de suministro de información para las CCLL, sí que establece su obligado desarrollo por Orden Ministerial, valorando también, que los incumplimientos de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, con el contenido adecuado y con la sujeción a unas formas

[246] La Disposición Adicional Primera apartado 5 de la LOEPSF, en relación con el RD 4/2012, de 24 de febrero, que regula el Fondo de Pago a proveedores, prevé la aplicación de las medidas coercitivas de los art. 25 y 26 para los casos en que se incumplan los Planes de Ajuste aprobados por las CCLL para poder disponer de los fondos de los Planes de pago a proveedores.
[247] Art. 6 de la LOEPSF.

determinadas de envío de dicha información, implicarán la imposición de las medidas correctoras antes desarrolladas[248].

Nos referimos a que en la actualidad, y desde el ejercicio 2013[249], nuestra AL queda sometida a una serie de obligaciones de suministro de información mucho más amplia que la contenida en esta norma, que solo preveía la remisión antes del 1 de octubre de cada año de las líneas fundamentales de los Presupuestos y de sus PMP, a la vez que determinaba que el MHAP podría recabar de las CCLL informaciones relativas a Proyectos de presupuestos, cuentas anuales, liquidaciones, balances, cuentas de resultados, detalle de las entidades dependientes de ellas, así como cualquier información relativa a su ejecución presupuestaria en términos de Contabilidad Nacional.

Con la aprobación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, se da un paso más en la aplicación del mencionado principio de transparencia, por entender que éste es un instrumento indispensable que permitirá llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales europeas, para el conjunto de la Administración, con las que España está plenamente comprometida, y que tras las diversas reformas aprobadas para profundizar en este principio, que conllevan la ampliación de las obligaciones de información y publicidad, se motiva la modificación del citado texto a través de la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

A tenor de lo establecido en su art 4, en las CCLL, la Intervención o unidad que ejerza sus funciones es el sujeto obligado para remitir la información económica-financiera establecida, a través de medios electrónicos habilitados por el MHAP, y que en términos generales se hará mediante firma electrónica de conformidad con las determinaciones de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

El incumplimiento de las obligaciones de remisión, sin perjuicio de las responsabilidades personales, dará lugar a un requerimiento que indicará un plazo no superior a 15 días naturales para su cumplimiento, con el apercibimiento de que transcurrido dicho plazo se procederá a publicar tal incumplimiento y consecuentemente, procedería la adopción de medidas de corrección de la LOEPSF[250].

[248] Art 27 de la LOEPSF que desarrolla la instrumentación del principio de transparencia.
[249] En concordancia con la Disposición Final Cuarta de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla las obligaciones de suministro de información de la LOEPSF, las CCLL han quedado obligadas a suministrar la información en ella detallada referida a los ejercicios 2012 y siguientes.
[250] Art 19 de la ORDEN HAP 2105/2012.

De forma periódica, concretamente antes del 15 de marzo de cada ejercicio económico las CCLL debe remitir el Plan presupuestario a medio plazo, que antes mencionábamos, y que contendrá las previsiones presupuestarias de la entidad para un periodo mínimo de 3 años[251], condicionando la aprobación del Presupuesto anual.

Y sobre esta medida queremos hacer un apunte importante, porque en épocas de dificultades económicas cuando se prevean que los ingresos de las entidades puedan disminuir por los efectos de la crisis, en el diseño de dichos Planes deberán manifestarse las restricciones venideras y de esa forma los efectos paulatinos de los años siguientes podrán ser contrarestados de forma menos violenta, a si los entes públicos registran los efectos de la crisis solo en los ejercicios económicos más perjudicados.

Tras la aprobación del Presupuesto deberán suministrar la información sobre los gastos de personal de cada uno de los entes que integran el Inventario de Bienes del SP, con el detalle desglosado en retribuciones, cotizaciones a la Seguridad Social, indemnizaciones, acción social, etc, distinguiendo el número de efectivos para cada tipo de personal, incluidos los altos cargos, y con las plantilla presupuestaria correspondiente de cada entidad.

Y además, se determinan obligaciones no periódicas, que se generan a consecuencia de la adopción de las medidas recogidas en la LOEPSF, debidas a sus incumplimientos, que sintetizamos en las siguientes:

- Ante la formulación de la advertencia de incumplimiento por parte del Gobierno prevista en el art 19 de la Ley, en el plazo de un mes la CL deberá comunicar al Ministerio las medidas a adoptar, su naturaleza, el plazo y el resultado previsto.

- En el plazo de 5 días naturales desde la aprobación del PEF por la CL o por la Administración autónoma, en su caso, deberá ser remitido al Ministerio con el detalle de las medidas correctoras, los ajustes de Contabilidad Nacional y la coherencia con el límite de gasto no financiero, y la evolución de la deuda, ahorro y saldos de tesorería[252].

- A la conclusión de cada trimestre, y antes del día 30 del mes siguiente, las CL que cuenten con Planes de Ajuste acordados por el MHAP, comunicarán la información relativa a avales públicos otorgados o líneas de crédito, la deuda comercial clasificada por antigüedad,

[251] Art 29.2 de la LOEPSF
[252] Para profundizar en la información que debe suministrarse al MHAP, consultar los art 21.2 de la LOEPSF y el art 9.2 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

las operaciones de derivados, pasivos contingentes y desviaciones del calendario de ejecución o de las medidas aprobadas en dicho Plan[253].

- Antes del 31 de enero de cada año, o antes del día 30 del mes siguiente a la conclusión de cada trimestre, para el caso de las entidades citadas en los art 111 y 135 del TRLHL, información sobre la ejecución del Plan de Ajuste, concretada en estados de ejecución trimestrales, ejecución de las medidas de ingresos y gastos adicionales que sustentaron su aprobación, así como, comparaciones entre previsiones y ejecución, con las explicaciones correspondientes a las desviaciones detectadas.

- Obligaciones referidas al Inventario de entes del SP local, que se realizarán por la Intervención local, en el plazo de un mes desde la creación, extinción o modificación de dichos entes, incluyendo como mínimo la información contenida en el art 11.6 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre[254].

Profundizando en las especificaciones que la Orden detalla respecto a la AL, para el cumplimiento de sus obligaciones de suministro de información, intentaremos resumir de forma esquematizada los distintos flujos de información a los que ha dado lugar, y además, con la secuencia que desde el GC se ha entendido adecuada.

Por un lado, ha establecido obligaciones anuales de suministro de información[255], relacionadas con la planificación de los presupuestos y con la obligación del cálculo del coste efectivo de los servicios de carácter municipal o provincial de los que sean competentes la entidad pública.

Por ello antes del 15 de septiembre de cada año remitirán las líneas fundamentales de los Presupuestos para el ejercicio siguiente, detallando las principales políticas públicas, adecuación al objetivo de estabilidad fijado, previsiones de ingresos, evoluciones de gastos con respecto al ejercicio precedente, modificaciones de criterios de presupuestación, objetivos, previsiones de movimiento y situación de la deuda e informe de la Intervención local sobre la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y límite de deuda.

Y antes del 1 de noviembre de cada año, remitirán la información relativa al coste efectivo de los servicios que prestan, de acuerdo a lo previsto en la Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las

[253] Art 10.1 LOEPSF.
[254] En síntesis se trata de información relativa a códigos identificativos, domicilio, datos de contacto, finalidad de la entidad, competencias, fuentes de financiación, régimen presupuestario y contable, composición y porcentaje de participación de la CL.
[255] Art 15 de la ORDEN HAP/2105/2012.

EELL[256], y que de forman más extensa desarrollaremos en el último Capítulo de Tesis, que por su importancia entendemos que debe ser analizado en un epígrafe distinto.

Antes del 31 de enero de cada año, la EL tendrá que remitir al Ministerio competente: los Presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales, que contendrán las inversiones previstas para el ejercicio que se aprueban y los tres siguientes, con su correspondiente propuesta de financiación y los estados de previsión de movimiento y situación de la deuda; el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto en relación con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del SEC; el Informe de intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de deuda; determinada información en materia de personal[257]; información sobre pasivos contingentes que puedan incidir en su Presupuesto; y la información sobre beneficios fiscales que detalle su incidencia en los ingresos de la EL.

Antes del 31 de marzo del año siguiente al ejercicio en que vayan referidas las liquidaciones, sus obligaciones de remisión al Ministerio, se concretarán en los presupuestos liquidados y las cuentas anuales; la situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva; las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas y que siendo exigibles no estén imputadas a presupuesto; información que relacione el saldo de ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del SEC; el Informe de intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, Regla de Gasto y del límite de la deuda, así como, la información relativa a las inversiones financieramente sostenibles[258].

Y para concluir las obligaciones anuales de suministro de información, con anterioridad al 31 de octubre del año siguiente al ejercicio al que vayan referidas las liquidaciones, se remitirán, las Cuentas Anuales aprobadas y determinada información en materia de personal[259].

Junto a estas obligaciones de carácter anual, se han determinado otras obligaciones de suministro con carácter trimestral[260], que debe remitirse al MHAP antes del último día del

[256] Aprobada recientemente por 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 EELL.
[257] Debe consultarse el art 15.3d de la Orden HAP/2105/2012.
[258] Reiteramos que para profundizar en esta temática se debe acudir a la Disposición adicional decimosexta del TRLHL.
[259] Debe consultarse el art 15.5c de la Orden HAP/2105/2012
[260] Art 16 de la ORDEN HAP/2105/2012.

mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año al que la información vaya referida, y que se concreta en la siguiente:

- Actualización de los presupuestos en ejecución, incorporando modificaciones presupuestarias ya tramitadas y/o previstas tramitar hasta final de año, y de las previsiones de ingresos y gastos.

- Obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas y exigibles, no imputadas a presupuesto.

- Información que relacione el saldo de ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del SEC.

- Actualización del informe de la intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de deuda. Asimismo, una valoración del cumplimiento de la Regla de Gasto al cierre del ejercicio.

- Resumen del estado de ejecución del presupuesto acumulado a final de cada trimestre, ingresos y gastos, y estados complementarios, con indicación de los derechos recaudados del ejercicio corriente y de los ejercicios cerrados y las desviaciones respecto a las previsiones.

- Informe trimestral a efectos de cumplimiento de las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales: PMP global a proveedores y PMP mensual y acumulado a proveedores, así como las operaciones pagadas y pendientes.

- Actualizaciones de su Plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda.

Y para concluir, y como complemento de todo lo anterior, con respecto a las operaciones de préstamo y emisión de deuda dadas sus directas implicaciones en la estructura financiera de la EELL, a tenor de lo establecido en el art 17 de la Orden, serán comunicados al MHAP en el plazo máximo de una mes desde que se suscriban, cancelen o modifiquen, las distintas operaciones de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura.

Con todo ésto, que de forma destacada impulsa el principio de transparencia pública, se ha conseguido un mayor rigor en la propia gestión económica y presupuestaria, por cuanto las obligaciones de suministro de información suponen mayores comprobaciones sobre los cálculos trasladados a la Administración Central, y por ello decimos que la transparencia se ha convertido en una medida indirecta de control sobre la propia gestión presupuestaria.

2.7.- LOS PRESUPUESTOS LOCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA.

2.7.1.- PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE APLICACIÓN AL PRESUPUESTO LOCAL

El imperativo constitucional del sostenimiento del gasto público de acuerdo con la capacidad económica, tiene como contrapartida la obligación de los poderes públicos, de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, mediante una programación y ejecución que responda a criterios de eficiencia y economía[261].

En desarrollo de lo establecido en el art 131 de nuestra Constitución, relativo a la potestad del Estado para establecer mediante Ley la planificación de la actividad económica, a fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, se dictó la LRL, la cual en su Título VIII 'Hacienda Locales', regula las materias presupuestarias.

Y al amparo del art 149.1.14ª de la Constitución, se aprueba el TRLHL[262], que en su Título VI, Capítulo I, acomoda el régimen presupuestario y contable de los entes locales a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria[263], por lo que el régimen presupuestario de las EELL, se considera paralelo al del SP estatal, como así reconocieran FALCÓN Y TELLA, en cuanto a su naturaleza, efectos, estructura y ciclo presupuestario[264], y aunque dicha opinión sea compartida por el resto de la doctrina, lo cierto es que también es generalmente reconocido la necesaria adaptación de dicho régimen a las especificidades de las CCLL.

Como señalan BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, toda actividad financiera ha de manifestarse jurídicamente a través de un conjunto de funciones financieras que deben calificarse, fundamentalmente, en base a la materia sobre la que actúa, a fin de conseguir la satisfacción de las necesidades públicas, mediante la organización y administración de la hacienda, y que según el tipo de Administración territorial, el gasto público sería el resorte para la complacencia de aquellas, siendo distintas en cada uno de los ámbitos de actuación, y que por tanto, aunque con muchas similitudes, es preciso el

[261] Art 31 de la CE.
[262] Desarrollado por RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
[263] Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, publicada en el BOE nº 284 de fecha 27/11/2003, que en su art 1 fija como objeto de dicha ley, la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del SP estatal.
[264] FALCÓN Y TELLA, R.: *Derecho Financiero y Tributario*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de Madrid, 2014, p.433.

conocimiento exhaustivo de los condicionantes del régimen económico - financiero local, dadas las singularidades que le otorgan dicho carácter[265].

Y ello porque la gestión de la hacienda de cada Administración territorial aunque deba compartir principios y formas de actuación, que podamos decir son análogas, existe una particularidad especialmente importante, por cuanto sus fuentes de financiación se adecuan a las maneras de hacer políticas públicas, que dependen del régimen competencial a ejercer directamente relacionado con la formación de los Estados de Gastos que conforman los Presupuestos locales. Y además, nuestro ordenamiento jurídico se ha encargado de delimitar específicamente cuáles son las fuentes de financiación con las que cuentan las distintas Administraciones para posibilitar la ejecución de dichos gastos.

En desarrollo de dicha afirmación, numerosos autores han relatado cómo se financian nuestras Administraciones, con argumentaciones comunes que toman como origen de sus estudios a las definiciones del ingreso público, que en la temática de la financiación local, deberán desarrollarse para ajustarse a las especificaciones de dicho régimen[266].

FERREIRO LAPATZA que los definió en sentido estricto, como sumas de dinero[267], sintetizaba la definición más explícita de PALAO TABOADA que señalaba que dichas consignaciones presupuestarias, son entradas de dinero en el patrimonio de los Entes públicos[268].

Y aunque ambas definiciones responden totalmente a la finalidad que implica una fuente de financiación, por cuanto su función es aportar los montantes precisos para posibilitar los pagos que conlleva la ejecución presupuestaria, nos parece más acertada la definición aportada por SAINZ DE BUJANDA, que aunque manteniendo el sentido estricto del concepto, como entradas del Estado, como las denominan en algunos países, también le atribuía al concepto un carácter dinámico, al señalar que 'suponen un movimiento de fuera hacía dentro de un patrimonio', deduciendo por tanto, la implicación de varios agentes

[265] BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: SOLER ROCH, M. T.: *Derecho Financiero*. Librería Compás, Alicante, 1989, p. 28.
[266] Ejemplo claro del reconocimiento de dichas especificaciones por el legislador en materia de haciendas locales, lo encontramos en la lectura del art 165.1 de la vigente Ley de Haciendas Locales, cuando reconoce la necesaria especificación en las Bases de Ejecución de los Presupuestos locales, de las adaptaciones en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la EL.
[267] FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero español*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 94.
[268] PALAO TABOADA, L.: *Derecho Financiero y Tributario I, 2ª edición*, Cólex, Madrid, 1987, p. 253.

socioeconómicos[269], como por ejemplo ocurre en el régimen específico local, con las transferencias del Estado central y de las CCAA, las cuales como es generalmente conocido, condicionan de forma exagerada, el ejercicio de las competencias de nuestros municipios y provincias.

En concordancia con lo anterior, acudimos a estudios más recientes que avanzan en la definición del término 'ingresos públicos', vinculándolos a su necesaria naturaleza de fuente de financiación, al reconocer su destino al sostenimiento de los gastos públicos, para avanzar en el necesario equilibrio competencia/gasto/financiación.

Dicho argumento que fuera sostenido por CAZORLA PRIETO, nos permite conceptualizar el término, como elemento sustancial en la actividad financiera de nuestras Administraciones, pudiendo definir los ingresos públicos como entradas de dinero que, revestidas jurídicamente de derechos de contenido económico, son disponibles por los distintos entes públicos, para financiar el gasto con el que se persigan la satisfacción de las necesidades públicas que les competen, y que para el caso que nos ocupa, son satisfechas mediante el ejercicio de competencias atribuidas en el régimen jurídico local[270].

Pero además, como en la gestión de dichas fuentes de financiación, intervienen una pluralidad de ‘gestores de fondos públicos', entendemos más que justificado que en un intento de homogeneización de criterios, las diferentes teorías hacendísticas hayan reconocido principios presupuestarios, que condicionen el preciso control del poder legislativo sobre los fondos que se autoriza gestionar al Ejecutivo.

Por ello, el mismo autor, al referirse en su definición de ingresos públicos a la necesidad de estar revestidos jurídicamente de derechos de contenido económico, define los principios presupuestarios como “reglas de naturaleza jurídica y de contenido técnico que constituyen en mayor o menor grado expresión de principios jurídicos que se configuran al servicio del más satisfactorio cumplimiento del ciclo presupuestario en su integridad”[271].

Más conciso y de forma acertada, también a nuestro entender, los consideró años atrás GARCÍA NOVA, como criterios o reglas establecidos con la finalidad de disciplinar la institución presupuestaria[272], en base a los cuales se dicta la normativa de aplicación de nuestra Administración, y que a priori son generalmente aceptados en su conjunto.

[269] SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financ*iero. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1993, p. 120.
[270] CAZORLA PRIETO, L. M.*: Derecho Financiero y Tributario*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 601.
[271] CAZORLA PRIETO, supra cit., p. 602.
[272] GARCÍA NOVA G.: *Manual de Derecho Presupuestario*. Comares, Granada, 2001, p. 13.

Si como decíamos, en España tenemos multitud de gestores públicos, que sin considerar las Administraciones Central y Autonómica, tantos como posibilita nuestro Estado descentralizado, con multitud de Ayuntamientos, Diputaciones y demás entes locales, si dichos principios presupuestarios no son lo suficientemente rígidos como para disciplinar de forma estricta los procedimientos administrativos relacionados con la planificación y la ejecución presupuestaria, imaginemos las contradicciones que pudieran derivarse de dicha gestión, y por ello el ordenamiento jurídico debe tasar de forma muy concreta cómo debe actuarse desde el punto de vista presupuestario, pues de lo contrario, los resultados contables predeciblemente serían demasiado volubles.

Y es que además, aún siendo lo suficientemente preciso, dicha multitud de gestores públicos, por mucho que estén implicados con un estricto cumplimiento de la norma, están condicionados por el acierto o no, de las interpretaciones necesarias de los textos jurídicos que de forma constante se producen en la propia gestión económica de los entes, por no decir que la urgencia de los acontecimientos y la celeridad con la que se den respuesta, afecta de forma incipiente en el acierto de la resolución de los distintos expedientes administrativos.

A tenor del art 105 de la LRL, se dotará a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las EELL, nutriéndose, además de los tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las CCAA, de aquellos otros recursos que prevea la Ley, los cuales vendrán a nivelar el correspondiente presupuesto, definido en el art 112 de la LRL, de forma similar a la definición aportada por Ley General Presupuestaria a los PGE[273], como una "expresión cifrada, conjunta y sistemática" en la que se van a reflejar para cada EL, los créditos para gastos y las previsiones de ingresos, dictando que se aprobarán anualmente, en cumplimiento del principio de anualidad, y matizando que debe ser único, referido a la consolidación del Presupuesto[274], y al correspondiente ejercicio económico, que coincidirá con el año natural.

Y cuando hablamos de Presupuesto, aunque la vigente normativa de estabilidad presupuestaria predique una planificación trienal, a través de los Planes Presupuestarios a medio plazo, nada tiene que ver con que la evaluación de la gestión llevada a cabo por los gestores públicos deba ser valorada bajo la clásica concepción de la anualidad presupuestaria,

[273] El art 32 de la LGP define los PGE como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

[274] De conformidad con el art 164.1 del TRLHL, el Presupuesto General lo integrarán, el Presupuesto propio de la EL, el Presupuesto que formen sus Organismos Autónomos, y los estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles participadas de forma íntegra por dicha entidad.

por cuanto nuestro legislador desde cualquier perspectiva territorial ha entendido que dicha concreción debe extenderse a cualquier nivel, aunque eso sí, y además centrándonos en la perspectiva local, con respecto a la anualidad presupuestaria, el art 169.6 del TRLHL, señale la posible prórroga presupuestaria, como la excepción a dicho principio, con la advertencia de que no podrá afectar a los créditos para servicios o programas que concluyan en el ejercicio anterior, o que estén financiados con créditos u otros ingresos específicos o afectados.

En concordancia con la Ley General Presupuestaria y a la LRL, el art 162 del TRLHL, vino a definir los presupuestos generales de las EELL, manteniendo la concepción de la consolidación, y detallando en los artículos siguientes, su contenido y la obligación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria[275], añadiendo el art 165.4 del mismo cuerpo legal, el principio de equilibrio presupuestario, por el que cada uno de los presupuestos integrantes del general, tendrá que ser aprobado de forma equilibrada o con superávit, para cumplir el requerimiento de la inexistencia de déficit inicial.

En la práctica se deduce, en que debe ser el Pleno Corporativo el competente para la aprobación del Presupuesto General, como así lo ha denominado la norma, independientemente de que un ente local reparta el ejercicio de sus competencias entre un número determinado de Organismos Autónomos, empresas públicas, u otro tipo de entes. Lo cual no quiere decir que dichos entes no ostenten las competencias que sus estatutos marquen, que por supuesto abarcarán la de aprobar y gestionar sus propios presupuestos, pero eso sí, condicionado a la aprobación del Presupuesto, podemos decir agregado, por el resto de entes dependientes de la CL.

Además la vinculación es absoluta, por cuanto la creación de órganos dependientes implica transferencias de fondos que financien sus actuaciones, que serán complementadas con el resto de fuentes de financiación que en función de sus competencias puedan conformar los Estados de Ingresos correspondientes, por no decir que la gestión está plenamente controlada por concejales delegados que asumen la Presidencia de los Organismos Autónomos, o que las facultades de los Consejos de Administración de las empresas públicas, son asumidas por el propio Pleno corporativo, por poner algunos ejemplos de la dependencia con respecto a la EL que justifica su creación.

[275] Art 165.1 del TRLRHL.

Mostrando el paralelismo con el régimen presupuestario estatal, con respecto al principio de competencia reconocido en el art 134 de la CE[276], en el ámbito local, dentro del orden competencial, queda determinada la competencia del Presidente de la Corporación para la formación del Presupuesto, el cual lo remitirá al Pleno para su aprobación, una vez sea informado por la Intervención local[277], en concordancia con los art 22 y 33 de la LRL, que atribuyen al Pleno de la Corporación municipal o provincial, respectivamente, la aprobación y modificación de sus Presupuestos.

El informe económico financiero emitido por la Intervención local que debe acompañar al presupuesto[278], debe acreditar la nivelación presupuestaria, exponiendo las bases que hayan sido esgrimidas en la evaluación de los conceptos de ingresos que justifique la suficiencia de recursos, para responder del cumplimiento de las obligaciones, y que incluirá las justificaciones del cumplimiento de las prescripciones de la LOEPSF en su aplicación a las CCLL, respecto a la estabilidad presupuestaria, la deuda pública y la Regla de Gasto.

Dentro de las novedades introducidas en nuestro ordenamiento jurídico, el RD 128/2018, de 16 de marzo, regulador del régimen jurídico de los funcionarios de habilitación de carácter nacional, recoge como novedad una nueva función de asesoramiento legal entre las tradicionales asignadas a la Secretaría en su función de asesoramiento legal preceptivo, comprendiendo, en esta materia, la de asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales.

Por tanto, en la formación del expediente que será sometido al Pleno municipal o provincial, no podemos obviar la necesaria incorporación del Informe, no solo de la Intervención local, con los nuevos requerimientos introducidos para la adaptación a la normativa de estabilidad presupuestaria, sino también el del funcionario con habilitación de carácter nacional que ostente las funciones del asesoramiento legal preceptivo, a efectos del procedimiento a formalizar.

Y en este sentido queremos hacer dos matizaciones, por un lado, la constancia en el expediente de formación del Presupuesto General de manera explícita, del asesoramiento constante que las Secretarías Generales realizan, por cuanto como responsables del meritado asesoramiento legal desarrollan en la totalidad de los expedientes que conforman los Órdenes

[276] Art 134 CE que recoge el principio de competencia en materia presupuestaria en el ámbito estatal.
[277] Art 168 del TRLHL, y el art 4.1b 2º RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
[278] En cumplimiento de lo dispuesto en el art 168.1.g) del TRLHL y el art 18.1 del RD 500/90, de 20 de abril,

del Día de los órganos colegiados, y por otro lado, que el principio de competencia debe entenderse de forma más amplia, para los casos en los que previa a la aprobación de los Presupuestos Generales, deban aprobarse las Propuestas de Presupuesto de los entes dependientes, como por ejemplo en los Organismos Autónomos como decíamos, donde será su Presidente el competente parar la formación de su Presupuesto, que junto con el informe de la Intervención local, será sometido al Consejo Rector de dicho ente.

En desarrollo del principio de legalidad**,** el art 165.1 del TRLRHL dispone, que junto a los Estados de gastos e ingresos, se incluirán las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP), que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, con lo cual se reconoce determinado carácter normativo en materia presupuestaria, concordante con el art 10.1 de la LOEPSF, por el que los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, por tanto las CCLL, vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria, los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlos a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad[279], transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional[280].

Y aunque de forma alguna podamos atribuir carácter reglamentario a las BEP, debido a que el legislador nunca se lo haya atribuido formalmente, y además su proceso de aprobación acompaña al Presupuesto, y por tanto, aunque con similitudes, nada tiene que ver con la aprobación de Reglamentos y Ordenanzas locales, sí que hay que reconocerles un carácter determinante en la Gestión Económica y Presupuestaria local, por cuanto se convierten en la herramienta indispensable para articular la mecánica contable y presupuestaria de los entes públicos local, estableciendo las verdaderas directrices en temáticas tan importantes como el ejercicio de competencias en las distintas fases de ejecución de los gastos locales, en la gestión de las subvenciones otorgadas, e incluso en precisiones desde el punto de vista de la Intervención local y la gestión de la Tesorería, que imponen mayor rigor en cada una de las Áreas de actividad que las CCLL hayan definido.

En función del principio de universalidad**,** en el Presupuesto local quedarán integrados todos los gastos e ingresos que se prevean realizar en el ejercicio económico, y además, con la

[279] Matizar que el principio de plurianualidad introducido por la LOEPSF, dentro de los principios presupuestarios locales, no debe confundirse con el principio de anualidad que rige en la aprobación del Presupuesto, sino desde el encuadre de un marco presupuestario a medio plazo, que sea compatible con dicha anualidad,

[280] Principios recogidos en el Capítulo II de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en los art 3 al 9.

consideración de que la totalidad de recursos serán destinados a satisfacer el conjunto de las obligaciones, con la excepción de la afectación de ingresos específicos afectados a fines concretos, en cumplimiento del principio de no afectación de los ingresos a los gastos.

Y tanto la concepción general de este principio como su excepción, son esenciales en la buena marcha de la gestión pública, ya que por un lado, los entes en la actualidad están obligados al cumplimiento de un PMP determinado, por lo que los flujos de la tesorería son el único instrumento que garantiza de forma precisa su cumplimiento, y que solo sería posible con una visión de conjunto que pueda amortiguar los desfases producidos en las operaciones comerciales y en la recepción de fondos de otras entidades u otros obligados.

Y por otro lado, la excepción queda justificada en los compromisos que los entes asumen con la propia afectación de los ingresos. Pongamos como ejemplo las inversiones públicas cofinanciadas por distintas Administraciones, que conlleven la realización de obras en un municipio determinado, licitando diferentes contratos que implican la creación de empleo, en cuyo caso con esta excepción, se pretende dar virtualidad al cumplimiento de los compromisos públicos, a la vez que un mayor control desde el punto de vista contable y presupuestario, que permita su seguimiento mediante los llamados Proyectos de Gasto con financiación afectada, sobre los que las Intervenciones locales deben estar especialmente alertas.

Además, estas temáticas en ocasiones están relacionadas con la gestión de subvenciones públicas, sobre las que los entes por incumplimientos en los acuerdos de concesión o justificación, o por las propias ejecuciones de los proyectos subvencionables cuyas cuantificaciones han sido inferiores a las inicialmente previstas, dan lugar al reembolso de determinados montantes, sobre las que las entidades deudoras han tenido que buscar una nueva fuente de financiación, en los casos en que el seguimiento de la afectación de los fondos, no ha estado especialmente cuidada.

Cambiando de perspectiva, también encuentra su soporte jurídico en la normativa específica del régimen local, el principio de unidad, al establecer que el acuerdo de aprobación será único[281], especificando los presupuestos que integran el Presupuesto General, y no admitiendo la aprobación de ninguno de aquellos de forma separada, aunque eso sí, cada uno de los presupuestos que lo integren quedará desglosado en sus correspondientes Estados de Gastos e Ingresos, donde los primeros especificaran los créditos necesarios para el

[281] Art. 168.5 del TRLHL.

cumplimiento de las obligaciones, y que del lado de los ingresos, contendrán las estimaciones de recursos que se vayan a liquidar durante el ejercicio[282], que como ya decíamos, en función del tipo de ente que dependa de la CL las competencias en materia presupuestaria corresponderán a unos u otros órganos, pero con el trámite final de esa aprobación única que la norma predica.

Otro de los principios regulados en la normativa básica aplicable a las haciendas locales es el de especialidad, en sus dos perspectivas, cualitativa y cuantitativa[283], estableciendo respecto a la primera que los créditos se destinen exclusivamente al fin específico para el que hayan sido incluidos en el Presupuesto General o en las correspondientes modificaciones presupuestarias, y desde el punto de vista cuantitativo, disponiendo que no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el Estado de Gastos del Presupuesto.

Y dichos principios en la cotidianidad de la práctica contable y presupuestaria local, son los verdaderos límites de la gestión pública, dado que su efectividad depende de la acertada planificación plasmada en los presupuestos, y por supuesto del rigor absoluto de las Intervenciones locales, que tanto en su función de fiscalización limitada previa, como en las posteriores, son las que imponen la verdadera disciplina presupuestaria.

Y es que desde el punto de vista cualitativo, los equipos de gobierno tienen que hacer un esfuerzo para que las políticas públicas que pretendan llevar a cabo, queden reflejadas en las aplicaciones presupuestarias que conforman los Presupuestos, para que los Interventores locales puedan estimar la adecuación de los créditos que exige el control interno. Y desde el punto de vista cuantitativo, aunque la operatoria contable admita modificaciones presupuestarias a lo largo de los ejercicios económicos, también es cierto que están sujetas a determinados condicionantes, que no siempre pueden responder a los deseos de los responsables de las distintas áreas de gestión de los entes, de ahí que volvamos a insistir en la importancia de la planificación, admitiendo que las modificaciones en los instrumentos presupuestarios deberían admitirse solo para las excepciones que surgen en la gestión. La recurrencia constante a las modificaciones lo que traslada es una planificación del todo inexacta por parte de los gobernantes.

Junto a los anteriores, también se reconoce el principio de especialidad temporal en los Presupuestos locales, según el cual, con cargo a los créditos del Estado de Gastos, sólo podrá

[282] Art 165.1 del TRLHL.
[283] Art. 172 del TRLHL.

contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general, que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario[284], y aunque admita excepciones, por cuanto la gestión presupuestaria admite el reconocimiento de obligaciones de años anteriores, por ejemplo relacionadas con atrasos del personal, o con reconocimientos extrajudiciales de crédito, en los casos en que se constate la imposibilidad de incorporar los documentos acreditativos del gasto, las cuantificaciones de los resultados solo pueden ser acertadas si las imputaciones en los créditos que conforman los Estados de Gastos están justificadas en la gestión del año en concreto.

Sin perder la idea del Presupuesto en su conjunto, por tanto del Presupuesto General, el principio de presupuesto bruto se establece para imponer que los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se cuantifiquen por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, es decir, compensaciones entre ambos importes, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso[285]. Se exceptúan de lo anterior las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por el Tribunal o autoridad competente.

Se trata de trasladar a la Contabilidad Pública la totalidad de la información que compone la práctica administrativa, por cuanto del lado de los ingresos la temática contable discurre por unos cauces que no son coincidentes con la perspectiva de los gastos. Ni siquiera la fiscalización sobre ellos tiene los mismos efectos, por cuanto del lado de los ingresos pudieran ser susceptibles de observaciones por las Intervenciones locales que no suspenden su tramitación, y sin embargo del lado de los gastos, si que pudieran proceder reparos con efectos suspensivos que solo podrán ser solventados por medios de una Resolución del Presidente de la entidad, quedando manifestada por escrito la inobservancia que el órgano de control interno haya advertido, y consecuentemente, asumiendo el órgano unipersonal electo la responsabilidad sobre dichos gastos, ante las cuestiones de otros órdenes que pudieran dirimirse.

En el desarrollo del principio de coordinación, reconocido en la LOFCA, se puede incluir lo establecido en el art 167 del TRLHL, cuando fijaba la competencia en el Ministerio de Economía y Hacienda para que estableciera, con carácter general, la estructura de los

[284] Art. 176 del TRLHL.
[285] Art. 165.3 del TRLHL.

presupuestos de las EELL[286], que en profundidad desarrollaremos en los próximos apartados, por cuanto la necesaria homogeneización de las cuentas públicas precisa que la gestión presupuestaria detalle su ejecución en base a fórmulas comunes, y de ahí la necesidad de que sea el GC el que establezca cómo deben plasmarse en los Presupuestos los créditos para gastos y las previsiones de ingresos, de forma que obedezcan a una codificación única para el conjunto de los entes locales, que lógicamente admitirá cierto margen para que cada AL individualice de forma cualitativa sus instrumentos presupuestarios.

Y de cara a la cuantificación de los resultados presupuestarios, como muestra del paralelismo con el régimen estatal, las EELL anularán los créditos que el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, sin más excepciones que las de posibles incorporaciones de crédito[287], las liquidaciones que resulten de atrasos al personal, y las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos de ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos, que podrán aplicarse a los créditos del presupuesto vigente[288].

Con estas especificaciones, se trata por un lado, realizar una cuantificación ajustada a la ejecución real del presupuesto, ya que las previsiones definitivas del presupuesto generalmente están sobrevaloradas, y por otro, dar continuidad a proyectos que necesariamente requieren su conclusión en ejercicios posteriores por su condición de plurianuales, admitiendo a su vez, el cumplimiento de compromisos que la entidad debe cumplir, pero que por razones de diligencia u otras mejor justificadas, no han podido formalizar los compromisos de obligaciones en el ejercicio que se valora.

Pensemos por ejemplo en la ejecución de contratos que se han previsto de forma plurianual, o los atrasos de personal que antes mencionábamos, o incluso, la propia ejecución de gastos que aún teniendo carácter anual, su tramitación se ha realizado en plazos distintos al inicio del ejercicio y que por ello su conclusión se traslada al posterior, que lógicamente la operatoria contable debe admitir la forma normalizada en que el conjunto de los entes debe trasladar sus efectos a los presupuestos siguientes.

[286] Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los Presupuestos de las EELL.
[287] Todo ello en cumplimiento de lo establecido en el art 175, en relación con el art 182 del TRLHL, que prevé la incorporación de créditos al ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan recursos que los financien, en los siguientes casos: Créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencias de crédito, autorizadas o concertadas en el cuarto trimestre del ejercicio anterior; créditos que amparen compromisos de gastos debidamente adquiridos en el ejercicio anterior; créditos referidos a operaciones de capital; y créditos que se hayan autorizado en base a la efectiva recaudación de derechos afectados.
[288] Art 176 del TRLHL.

2.7.2.- LA PRESUPUESTACIÓN LOCAL TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con la entrada en vigor de la LOEPSF, entendemos que el ciclo presupuestario local, ha sufrido una serie de modificaciones de especial alcance, toda vez que la sujeción al principio de estabilidad presupuestaria, en conjunción con el resto de principios antes señalados, determina una serie de restricciones más exigentes que a las que tradicionalmente debían acogerse los gestores públicos locales.

Como ya comentábamos en apartados anteriores, antes del quince de marzo de cada año, de acuerdo con la información disponible sobre el objetivo de estabilidad y de deuda pública, se remitirán al GC los Planes presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de los Presupuestos de las EELL, con previsiones para un periodo mínimo de tres años, con el condicionante de que toda modificación o desviación del plan presupuestario a medio plazo deberá ser justificada.

Para dar cumplimiento a dicha obligación, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del MHAP y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y de la Comisión Nacional de AL, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad y el de deuda pública para el conjunto del SP administrativo y cada uno de los agentes que lo integran (Administración Central, CCAA, CCLL y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. Y en dicho Acuerdo que será remitido a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo, se incluirán además, las restricciones sobre el límite de gasto no financiero de los Presupuestos locales.

Con ello se pretende que el ritmo de crecimiento del gasto en el conjunto de entes públicos, sea concordante con los datos de la Economía española, acomodando según las circunstancias macroeconómicas del país, la evolución del conjunto. Por tanto, desde la perspectiva que nos ocupa, la primera cuestión a considerar en la aprobación de los Presupuestos locales, deben ser las limitaciones que establezca el Acuerdo del Consejo de Ministros, que a modo de ejemplo que nos sirva para concretar la cuestión de forma cuantitativa, para el ejercicio 2019 contenía las siguientes determinaciones[289]:

[289] Véase el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de AAPP y de cada uno de sus subsectores para el

OBJETIVOS EELL	2019	2020	2021
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	0,00	0,00	0,00
OBJETIVO DE DEUDA	2,3	2,2	2,1
TASA DE REFERENCIA NOMINAL	2,7	2,9	3,1

Fuente: Elaboración propia

Y como las circunstancias mandan, dada la situación de bloqueo del escenario político español vivido en los últimos tiempos, para el ejercicio 2020, se mantuvo paralizado el proceso para su aprobación, y la cuestión ha sido resuelta con la prórroga presupuestaria de los PGE, y que para el caso de las EELL, se ha seguido trabajando con los objetivos trienales aprobados en el 2018, pese a no ser revisados.

En base a dichos datos, como paso previo a la formación del Presupuesto, se calcula el techo de gasto no financiero que va a condicionar la cuantificación del Estado de Gastos, con las especificaciones que antes quedaron expuestas, y que deberá equilibrarse con el correlativo Estado de Ingresos, salvo que en su caso, se planifiquen con superávit presupuestario motivado en el Informe económico – financiero emitido por la Intervención local.

Desde la perspectiva de la función de fiscalización de los órganos que componen las intervenciones locales, entendemos que además, debe emitirse un informe sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, límite de deuda y límite de gasto no financiero para el ejercicio que se va a aprobar, y que en cumplimiento de la Orden que regula el suministro de información al Ministerio competente, deberá constar en su expediente[290].

Otra de las novedades incluidas por la meritada Ley, es que las CCLL incluidas en el ámbito subjetivo de los art 111 y 135 del TRLHL incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios para posibles eventualidades que no encuentren soporte en el Estado de gastos del presupuesto. Hablamos de la consignación presupuestaria del llamado Fondo de contingencia, cuya finalidad es cubrir necesidades de carácter no

período 2019-2021 y el límite de gasto no financiero para el 2019, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes con fecha 26 de julio de 2018.

290 Con la modificación del art 15.3.c) de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, operada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre se eliminó la obligación de remitir el informe de intervención sobre el cumplimiento de la Regla de Gasto en la elaboración del Presupuesto General, estableciéndose una valoración trimestral de dicha Regla en la fase de ejecución referida a fecha 31 de diciembre, de conformidad con el art 16.4 de la Orden, así como, una evaluación final del cumplimiento de la Regla de Gasto en la liquidación del presupuesto que apruebe la EL, de conformidad con el art 15.4.e).

discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que con esta financiación sí que podrán ser cubiertas. La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación serán determinadas por cada AP en el ámbito de sus respectivas competencias, y que por ello entendemos deber ser especificada en las BEP de cada EL.

Reiteramos la inclusión del informe de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que ejerzan las funciones del asesoramiento legal preceptivo, y además no podemos dejar de resaltar el hecho, de que en los supuestos en que de la liquidación presupuestaria se deduzca superávit, éste se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto dentro de determinados límites establecidos en la LOEPSF, que predica la necesidad de sufragar los gastos que no hayan sido imputados al Presupuesto corriente, y la posibilidad de que en el caso de que existan excedentes de superávit, la Corporación pueda materializar su capacidad inversora [291].

2.7.3.- LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES

El reconocimiento de la autonomía de las EELL en materia presupuestaria queda reflejado a través de sus Presupuestos, como instrumentos a través de los cuales quedan materializadas sus políticas públicas, y que mediante su ejecución, la gestión administrativa local quedará sujeta a la evaluación constante de su agente financiador, la ciudadanía, toda vez, que como destinatarios de las actuaciones públicas, demandan no solo el cumplimiento de las funciones que le asigna el ordenamiento jurídico, sino una gestión de calidad, y capaz de establecer mecanismos correctores que redunden en la eficiencia y eficacia en su gestión.

Si pretendemos establecer un elemento común entre todas las nuevas medidas que se plasman en nuestro estudio, tenemos que resaltar que entre sus pretensiones, siempre podremos incluir la búsqueda de la concreción de las finalidades públicas, no desde cualquier punto de vista, sino desde la mejora de la utilización de los recursos públicos para que sus asignaciones pretendan su optimización, y de esta forma redundar en dicha eficiencia, por entender que la eficacia no es suficiente si estamos hablando de fondos que transcienden

[291] De conformidad con lo establecido en el art 2 del RD - ley 10/2019, de 29 de marzo, se prorroga para el ejercicio 2019 los contenidos de la Disposición adicional sexta de la LOEPSF, que regula el destino del superávit presupuestario, según la cual, en primer lugar deberá destinarse a sufragar los gastos que en contabilidad estén pendientes de imputar al presupuesto, y en segundo lugar, a la reducción del endeudamiento por los importes que detalla, que además será requisito previo para que las CCLL saneadas puedan planificar la realización de inversiones financieramente sostenibles, de conformidad con la Disposición adicional decimosexta del TRLHL.

desde la colectividad, y que además deben repercutir de forma directa, igualmente en la vecindad.

Y para posibilitar la homogeneización de las actuaciones locales, el ordenamiento jurídico debe establecer el conjunto de reglas que deban cumplir los responsables locales, las cuales configuran lo que conocemos como régimen presupuestario, al que quedan sometidas el conjunto de la Administración, pero que en la AL a causa de su carácter sui generis, queda sometido a una serie de particularidades.

MARTÍNEZ LAGO en su estudio de los Presupuestos Públicos, los califica como un "acto de precisión contable", por constituir la expresión cifrada de los derechos y obligaciones de contenido económico, añadiendo que dicho instrumento supone la ordenación del ciclo financiero en su conjunto, para un periodo de tiempo determinado, el cual debe dar soporte a las distintas actuaciones administrativas[292].

En España como Estado descentralizado con sus tres niveles de gobierno: Central, Regional o Autonómico y Local, inspirado en el ámbito financiero, en los principios de autonomía financiera, coordinación y solidaridad, reconocidos en la CE de 1978, reconoce tanto a las CCAA como a las CCLL la competencia para decidir y aprobar su propio Presupuesto, si bien, las relaciones financieras entre las distintas Administraciones Territoriales afectan de manera determinante en los Estados de Gastos e Ingresos de las distintas Administraciones.

En la perspectiva estatal, los PGE desde el punto de vista económico, vienen a materializar un conjunto de decisiones económicas que constituyen el campo de la actividad financiera de la AGE; desde el punto de vista político, reflejan el conjunto de decisiones del Poder Ejecutivo que son aprobabas por el poder legislativo; y, desde el punto de vista jurídico, a consecuencia de la doctrina de la división de poderes, el Parlamento mediante la aprobación de una Ley, autoriza al Gobierno a realizar determinados gastos y a exigir a los ciudadanos el pago de los tributos precisos para financiarlos, de forma que el Presupuesto se convierte en una norma jurídica con rango de ley, que sirve para controlar al Ejecutivo y someter a la actividad financiera al imperio de la Ley.

Pero además, es en la Ley de presupuestos de cada año, donde se concreta y delimita el ámbito institucional de nuestros Presupuestos, encuadrando una visión conjunta de los agentes que generan los flujos financieros en el SP, que se ven reflejados en un gran volumen de

[292] MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho Presupuestario*, Cólex. Madrid, 1992. p. 34.

operaciones de trasvase de fondos en forma de transferencias entre los agentes económicos, y que viene a definir el ciclo presupuestario, que se materializa en una serie de actos, que se suceden de modo ordenado, y que se agrupan fundamentalmente en las fases de preparación, aprobación, ejecución y control.

Por tanto, en dicha Ley, se aprobarán las cuantías del vigente sistema de financiación local, y en la planificación presupuestaria que las CCLL lleven a cabo, deberán ser consignadas junto con el resto de recursos que perciba de la Administración Autonómica u otras entidades, como pudieran ser los fondos europeos, y que apoyadas en su propia capacidad de generar recursos, totalizarán sus fuentes de financiación.

Dicha labor debe ser asumida de forma absolutamente responsable, puesto que si los Estados de Ingresos se conforman como previsiones de las fuentes de financiación, pero al mismo tiempo, a las EELL se les exige que sus resultados presupuestarios cuantifiquen equilibrios o superávit presupuestarios, los excesivos optimismos en la cuantificación de los futuros ingresos acabarán trasladando defectos de financiación, debido a que los Presupuestos aprobados incorporarán un conjunto de créditos para gastos acordes con la financiación propuesta.

Y si dichas previsiones de ingresos deberán ser concordadas con los créditos que se autoricen en el Estado de Gastos de dicho Presupuesto, cuantificados en función de las competencias que la entidad tenga legalmente atribuidas, para la percepción por los habitantes de cada ámbito territorial, de los servicios públicos y actividades de los que son destinatarios, sin la menor duda acaban reproduciendo situaciones de desigualdad entre los habitantes de distintos municipios. En los territorios donde la gestión de sus instrumentos presupuestarios se ajusta a la realidad, y son tratados con mayor rigor, siempre se trasladarán consecuencias más positivas que en aquellos en que de forma ficticia o demasiado optimista, se cuantifiquen los equilibrios o superávit presupuestarios requeridos en la planificación.

En función del principio de competencia relatado en el apartado anterior, el Presidente forma el Presupuesto General, desglosado en sus Estados de Gastos e Ingresos, y al que se le unirán una serie de Anexos establecidos en la regulación básica sobre las haciendas locales, concretamente[293]:

- Planes y programas de Inversión y Financiación para un plazo de cuatro años.

[293] Debe consultarse el art. 166 del TRLHL.

- Programas anuales de actuaciones, inversiones y financiación, de las sociedades mercantiles con capital social único o partícipe mayoritario de la EL, cuyos Presupuestos se integren en el Presupuesto General.

- Estado de consolidación del Presupuesto de la entidad con sus Organismo Autónomos y Sociedades Mercantiles.

- Estado de previsión de movimientos y situación de la deuda, detallando la situación de la entidad a comienzo del ejercicio, las previsiones de las nuevas operaciones a formalizar a lo largo del año, así como, las previsiones a cierre de ejercicio, distinguiendo las operaciones a corto y a largo plazo.

Y junto con la anterior, también deberán incluirse para la formación del expediente administrativo correspondiente, la siguiente información[294]:

- Memoria explicativa del contenido del Presupuesto que se pretende aprobar, detallando las principales modificaciones respecto al que se encuentre vigente.

- La liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, y un avance de al menos 6 meses del presupuesto del ejercicio corriente.

- Anexo de personal.

- Anexo de Inversiones.

- Anexo con los beneficios fiscales de los tributos locales detallando su incidencia en el Estado de ingresos.

- Anexo de los convenios suscritos en materia de gasto social con la CA.

- El informe económico – financiero, que contenga las bases utilizadas para evaluar la suficiencia del Estado de ingresos respecto a los créditos que contiene el Estado de Gastos, a efectos de valorar la nivelación presupuestaria.

Todo lo anterior, junto con el preceptivo informe de la Intervención local y del funcionario que ejerza la función del asesoramiento legal preceptivo, en el caso de ser ejercida por persona distinta a la encargada del control interno, será remitido a la Comisión de Cuentas[295], en la que están representados todos los Grupos políticos con representación en la Corporación, para su preceptivo dictamen, y su posterior remisión al Pleno corporativo en

[294] Debe consultarse el art. 168 del TRLHL.

[295] De conformidad con el art 20.1.e de la LRL, la Comisión Especial de Cuentas es de existencia obligatoria en todos los municipios, de la que formarán miembros de los distintos grupos políticos representados en la Corporación, como detalla el art 116 de la misma norma.

dónde procederá su defensa y aprobación, siendo suficiente la mayoría simple para la adopción del Acuerdo[296].

Aprobado inicialmente el Presupuesto, se expondrá al público durante el plazo que señale la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales[297], con objeto de que los interesados puedan interponer reclamaciones frente al mismo, y que tras su resolución, en los términos que prevea la Ley, el presupuesto quedará definitivamente aprobado, y será insertado en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviera, y resumido por capítulos, en el de la Provincia[298].

Es decir, los sujetos legitimados para la interposición de reclamaciones al Presupuesto propuesto por el Presidente de la EL, dispondrán de quince días hábiles para reclamar lo que entiendan conveniente, pero siempre dentro del marco jurídico que expone el TRLHL que delimita específicamente a quienes se les otorga dicha legitimación, concretando en los habitante del territorio de aplicación, los afectados directos aún habitando en otros territorios, así como, entidades que velen por intereses económicos, profesionales o vecinales[299]. Y además, disponiendo justificaciones muy concretas para que procedan dichas reclamaciones, procediendo solo por la omisión de créditos que cuantifiquen obligaciones exigibles, insuficiencia de recursos, o defectos en la tramitación[300].

Queremos resaltar la importancia de las referencias del TRLHL a las BEP, que en ocasiones han sido entendidas como actos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia presupuestaria, que aún constituyendo auténticas normas presupuestarias por contener para cada ejercicio, la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad y de sus Organismos Autónomos, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión[301], como ya advirtiéramos, ninguna disposición le ha otorgado el carácter reglamentario, por lo que en

[296] De la lectura del art. 47 de la LRL se infiere que el Acuerdo de aprobación de los Presupuestos locales, podrá adoptarse por mayoría simple del Pleno de la Corporación.
[297] De conformidad con el art 169 del TRLHL, el Presupuesto se somete a exposición pública durante un periodo mínimo de 15 días hábiles, la cual se produce mediante la publicación en el BOP respectiva, del anuncio correspondiente a la aprobación inicial por el Pleno Corporativo, y que de conformidad con las nuevas obligaciones de transparencia pública que desarrollaremos en el Capítulo siguiente, dicha exposición pública también se produce a través del Portal de Transparencia (PT) de la EL, y por el mismo plazo establecido, en la normativa reguladora de las haciendas locales.
[298] Sobre la aprobación, publicación y entrada en vigor del Presupuesto, se aconseja la lectura del art 169 del TRLHL.
[299] Art. 170.1 del TRLHL.
[300] Art. 170.2 del TRLHL.
[301] Art 165 del TRLHL y art 9 del RD 500/1990, de 20 de Abril.

ellas no podrán regularse especificaciones que según el ordenamiento jurídico deban desarrollarse en este tipo de normas.

No obstante, en dichas bases de ejecución aprobadas para cada ejercicio presupuestario, podrá remitirse a las normas de carácter general o a normas reglamentarias aprobadas por el Pleno local, limitándose a recoger solo los preceptos específicos para la entidad que los aprueba, necesarios para la adecuada gestión del presupuesto a que acompañan.

Dichas Bases y demás documentación que acompaña al expediente administrativo de formación y aprobación del Presupuesto General, estará a disposición del público hasta la conclusión del ejercicio presupuestario al que se refiera[302], lo que en la actualidad, en desarrollo del principio de transparencia, se facilita de forma imperiosa, ya que en los Portales Web institucionales se traslada de forma constante la información que predica la LT, como en Capítulos siguientes destacaremos.

No obstante, dicha información aún estando al alcance de toda la ciudadanía, no deja de ser información presupuestaria que se rige por unos parámetros determinados, entre ellos la necesidad de ser confeccionada, y por ello así trasladada, según las codificaciones establecidas por el legislador, que conforman lo que conocemos como "estructura presupuestaria local".

2.7.4.- LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA LOCAL.

Según lo establecido en la normativa básica local, corresponde al MHAP establecer con carácter general la estructura de los presupuestos de las EELL, para conseguir la homogeneización de la gestión de las haciendas locales[303]. Dicho mandato fue llevado a cumplimiento estableciendo de forma muy específica, cómo debían estructurarse los Presupuestos locales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, por lo que haciendo uso de dichas facultades, se dictó la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL, estableciendo las normas y códigos a los que deben adaptarse todos los Presupuestos que sean aprobados por las CCLL.

Y que para dar cumplimiento a las exigencias de la LOEPSF respecto a la disponibilidad de una información presupuestaria más detallada, y ajustada a las materias y

[302] Art. 169.7 del TRLHL.
[303] Art. 112 de la LRL y art. 167.1 del TRLHL.

servicios previstos en la LRL con sus modificaciones introducidas por la LRSAL, se aprueba la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, de modificación de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, que será de aplicación en cuanto a la elaboración, ejecución y liquidación a los Presupuestos correspondientes al ejercicio 2015 y siguientes.

Por tanto el instrumento de gestión y aplicación presupuestaria que conocemos como Presupuesto, debe plasmar de forma cuantitativa y cualitativa, la totalidad de los créditos que componen el llamado Estado de Gastos, donde se registrarán las obligaciones que como máximo va a poder asumir la EL en dicho ejercicio, y por otro lado, respecto a las fuentes de financiación que garanticen su cumplimiento, se compondrá el conocido Estado de Ingresos, y para evitar la diversidad de interpretaciones que pudieran suscitarse en la gestión local, deberán reflejarse de forma homogénea para el conjunto de entes que conforman la AL, a fin de posibilitar la consolidación de las cuentas públicas, desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional.

Por ello desde la tramitación del expediente administrativo que contiene la aprobación del Presupuesto General local, se debe tener en consideración el articulado de la citada Orden, por cuanto el conjunto de créditos que componen el Estado de Gastos, deberá ajustarse a los criterios establecidos, para que queden perfectamente delimitadas las asignaciones individualizadas de gasto, que determinan el conjunto de obligaciones máximas que podrán ser reconocidas a lo largo del ejercicio económico.

Y en cambio, en el Estado de Ingresos, también de conformidad con los criterios citados en dicha Orden, se reflejarán las previsiones de ingresos que deban nivelar dicho presupuesto, y que en base a los nuevos planteamientos aportados por la LOEPSF, aunque el ordenamiento vigente, siga manteniendo su carácter de estimativos, es de vital importancia que dichos valores sean lo más reales posibles, por cuanto si la nivelación presupuestaria calculada fuera ficticia, es más que previsible que el obligado equilibrio presupuestario se rompa con la propia ejecución presupuestaria, y que por tanto, la meritada estabilidad y sostenibilidad se vean dañadas, y proceda consecuentemente la tramitación de los mecanismos de corrección descritos en apartados anteriores.

Desde el punto de vista de los créditos que deban reflejarse en los Estados de Gastos, el art 3 de la Orden de estructura, establece junto al criterio de clasificación económica, que agrupa los créditos por Capítulos, que se desglosan a su vez, en Artículos, y éstos en Conceptos y Subconceptos, otros dos criterios de clasificación, conocidos como la

clasificación por programas y por unidades orgánicas, atribuyéndole a este último tipo de clasificación, el carácter de opcional[304].

La clasificación por programas que ordenará los créditos en función de las finalidades y objetivos que con ellos se pretendan alcanzar, se subclasifica en Áreas de gasto, Políticas de gasto, Grupos de programas y Programas, que incluso podrán dividirse en subprogramas[305], y para el caso de la clasificación orgánica, será la propia entidad, la que determine sus criterios de clasificación.

De la conjunción de las distintas clasificaciones de gasto, se deduce el concepto de aplicación presupuestaria, que de forma individualizada se relaciona con cada uno de los créditos consignados en el Estado de Gastos, para la cuantificación y seguimiento de la ejecución presupuestaria de las obligaciones soportadas por la EL[306].

Por ello cada una de las obligaciones que deba asumir la CL será imputada al Presupuesto a una aplicación presupuestaria que estará codificada mediante una numeración que incluirá al menos tres dígitos de la clasificación por programas, junto con al menos otros tres correspondientes a la clasificación económica de los gastos. Un ejemplo de aplicación presupuestaria podría ser "xyz.abc",

Donde xyz, recogerían los Grupos de Programas de la clasificación por programas.

Y donde abc registrarían los Conceptos de la clasificación económica.

Pero además, dado el carácter opcional de la clasificación orgánica de los gastos, cada CL podrá incluir en sus aplicaciones otros conjuntos de dígitos a ella referidos, para los cuales no se imponen ni reglas ni restricciones. Por ello imaginemos que una EL ordena sus gastos en función de los centros con los que estén relacionados, que podrían ser las distintas concejalías o áreas de actividad, y que la codificación utilizada se compusiera de dos dígitos, entonces, en este caso, cada aplicación presupuestaria del Estado de Gastos obedecería a la siguiente estructura, αβ.xyz.abc

Donde αβ, identificarían el centro que ha gestionado el gasto.

[304] Art 3 a 5 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL.
[305] Para profundizar en la clasificación por programas del Estado de Gastos, Vid. Anexo I de la Orden supra cit.
[306] El art 6 de la citada Orden define la aplicación presupuestaria, como la expresión cifrada que constituye el crédito presupuestario, que vendrá definida al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, en el nivel de Grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente. Y que en los casos en que la EL opte además por la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las tres clasificaciones del Estado de Gastos.

Donde xyz, recogerían los Grupos de Programas de la clasificación por programas, es decir la finalidad o los objetivos pretendidos con dicho gasto.

Y donde abc registrarían los Conceptos de la clasificación económica, es decir, el tipo de gasto que la EL está realizando.

Y sin embargo, para la identificación de las previsiones de ingresos en los Estados de Ingresos, la Orden de estructura solo ha establecido la obligatoriedad de la clasificación económica, que debe ordenarse de forma similar a los gastos, es decir, por medio de Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos, y otorgando nuevamente a la clasificación orgánica el carácter de opcional, aunque en realidad, dado que sobre la financiación local se predica que las fuentes de financiación deben dar cobertura a los gastos en su conjunto, salvo las excepciones que antes expresábamos, no se suele recurrir en la práctica a su utilización, y por ello, si una EL codificara sus ingresos a nivel de concepto según su clasificación económica, tendrían una estructura que respondería a la siguiente: ABC.

Donde ABC registrarían los Conceptos de la clasificación económica, es decir, el tipo de ingreso que financia el Estado de Gastos de la EL.

No obstante, en este sentido debemos matizar nuevamente, que aunque los principios presupuestarios aplicables, prediquen la financiación de los ingresos sobre la totalidad de los gastos locales, nos parece esencial un seguimiento individualizado sobre los gastos que tengan financiación afectada, por cuanto el cumplimiento de las finalidades públicas no deben ponerse en peligro por los problemas financieros que arrastran determinadas EELL, y porque no decirlo, a los que algunas nos tienen acostumbrados.

Y dado que tanto desde la óptica de los gastos como de los ingresos, es de obligatoria aplicación la clasificación económica, a continuación desarrollamos sus criterios de codificación, en ambos sentidos, ya que de su comparación se pueden extraer razonamientos paralelos.

En este sentido, y respecto a las obligaciones a cargo de las CCLL que deban imputarse a sus Presupuestos, la mencionada clasificación económica[307], en primer lugar establece una división de los créditos del Estado de Gastos, en función de si van referidas a operaciones financieras o no financieras, y respecto a las segundas, efectúa una segunda diferenciación entre lo que conocemos como operaciones corrientes y operaciones de capital, teniendo cabida en estas divisiones la totalidad de los gastos que se generan a cargo de la EL, y que por

[307] Para profundizar en la clasificación económica del Estado de Gastos, Vid. Anexo III de la Orden supra cit.

tanto, tendrán que tener un registro contable acorde con las determinaciones de la Contabilidad Local.

Concretando, dentro de las operaciones no financieras, clasificadas como operaciones corrientes, encontramos cinco capítulos donde registrar las aplicaciones presupuestarias, identificativos de determinados gastos locales, las cuales serán analizadas en cada una de las fases presupuestarias del gasto público local[308].

En el Capítulo 1 denominado Gastos de Personal, se registran todo los tipos de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones a satisfacer por las EELL al personal a su servicio, las cotizaciones a la Seguridad Social, las prestaciones sociales y otros gastos de naturaleza social que se devenguen en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes.

En el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, desglosado en distintos Artículos, registra gastos de naturaleza como arrendamientos y cánones; reparaciones, mantenimiento y conservación; material, suministros y otros; indemnizaciones por razón del servicio, tales como dietas, gastos de locomoción y otras indemnizaciones; gastos de publicaciones; trabajos realizados por AAPP y otras entidades públicas; y trabajos realizados por instituciones sin fines de lucro.

En el Capítulo 3, Gastos financieros, se incluyen los intereses, y demás gastos derivados de las operaciones financieras y de deudas contraídas por la EL, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.

En el Capítulo 4, Transferencias corrientes, se desglosan aquellas transferencias realizadas a otros entes, como la Administración General de la EL, los Organismos autónomos de la EL, la Administración del Estado, la Seguridad Social, entes públicos y sociedades mercantiles de la EL, las CCAA, otras EELL, empresas privadas, familias e instituciones sin fines de lucro, o al exterior.

Y en el Capítulo 5 denominado como Fondo de contingencia y otros imprevistos, se registra la dotación de créditos para gastos a la que se refiere el art 31 de la LOEPSF, obligatoria en las EELL de los art 111 y 135 del TRLHL, que tras su introducción ha supuesto una fuente de financiación para financiar determinados gastos imprevisibles, que sin su dotación habrían supuesto correcciones a la planificación financiera del ejercicio en curso.

[308] El art 184 del TRLHL detalla las distintas fases de ejecución del gasto público local. En concreto se refiere a la Autorización del Gasto, a la Disposición o Compromiso del Gasto, al Reconocimiento de la Obligación y al Pago de dicha obligación, que en la jerga administrativa, se conocen como las fases ADOP.

Con respecto a las llamadas operaciones de capital, incluidas en las operaciones no financieras, la Orden de estructura vigente, la subdivide en dos Capítulos de Gastos que se concretan en los siguientes:

En el Capítulo 6: Inversiones de capital. Se comprenden los gastos en que incurra o prevea incurrir la EL, destinados a crear infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento de los servicios y otros gastos que tengan carácter amortizable.

En el Capítulo 7: Transferencias de capital. Se desglosa en determinados Artículos definidos en función del ente que recibe la transferencia de carácter estructural, y por tanto, diferenciadas de las del Capítulo 4 antes descritas. Dichos gastos pueden ir destinados a la Administración General de la EL, sus Organismos autónomos, la Administración del Estado, la Seguridad Social, entes públicos y sociedades mercantiles de la EL, a las CCAA, otras EELL, a empresas privadas, a familias e instituciones sin fines de lucro y al exterior.

Y para terminar, los gastos de carácter financiero, se imputarán a aquellas aplicaciones presupuestarias de la clasificación económica de los gastos, cuya codificación se refiera a los siguientes Capítulos del Estado de Gastos:

Capítulo 8: Activos Financieros, donde se registran los gastos referentes a la adquisición de activos financieros, los anticipos de sueldos y salarios y demás prestaciones al personal, así como, la constitución de depósitos y fianzas que les sean exigibles a las EELL.

Capítulo 9: Pasivos financieros, donde se registran los gastos destinados a la amortización de las deudas, con independencia de que sean a corto o a largo plazo, así como las devoluciones de los depósitos y fianzas que se hubieran constituido a favor de la EELL.

Cambiando la perspectiva, y fijándonos en la imputación de los distintos ingresos de la EL, el art 9 de la Orden de estructura, señala que los incluidos en los Estados de Ingresos del presupuesto de la EL se clasificarán atendiendo a los criterios de la Clasificación económica, como antes señalábamos, y lo hace separando las operaciones corrientes (Capítulos 1 a 5), las de capital (Capítulos 6 y 7) y las financieras (Capítulos 8 y 9), de acuerdo con la estructura que por Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos se detalla en su Anexo IV, y que a continuación sintetizamos[309].

En primer lugar destacamos el paralelismo con la clasificación económica de los gastos, en su división en operaciones financieras y no financieras, y que con respecto a estas últimas,

[309] Para profundizar en la clasificación económica del Estado de Ingresos, Vid. Anexo IV de la Orden supra cit.

igualmente se ha procedido a la división en operaciones corrientes y de capital, en función de que dichos ingresos financien estructuras de capital, o financien gasto corriente de la EL.

Las operaciones corrientes, incluidas en las operaciones no financieras, se desglosan en cinco Capítulos de ingresos en los que se registran los distintos tipos de ingresos recaudados por el ente público.

En el Capítulo 1: Impuestos directos, se realiza un desglose en función de que el impuesto recaudado sea un Impuesto sobre la Renta[310], Impuestos sobre el Capital[311], IAE, recargos sobre impuestos directos del Estado y de la CA, recargos sobre impuestos directos de otros entes[312], o a otros impuestos directos, donde deben incluirse los que estés extinguidos.

En el Capítulo 2: Impuestos indirectos, se realiza un desglose igualmente en función del tipo de impuesto recaudado de entre los que tengan esta naturaleza, desglosado a su vez, en Artículos y Conceptos, tales como IVA, impuestos sobre consumos específicos[313], recargos sobre impuestos indirectos del Estado y de la CA, recargos sobre impuestos indirectos de otros entes locales, y otros impuestos indirectos, que incluyen los extinguidos.

En el Capítulo 3: Tasas, Precios públicos y otros ingresos, desglosado en Artículos, se imputan los ingresos correspondientes a los distintos conceptos que justifican la aprobación de dichas figuras, como las tasas por la prestación de servicios públicos básicos[314]; tasas por prestación de servicios públicos de carácter social y preferente[315]; tasas por la realización de actividades de competencia local[316]; tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local[317]; precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia local, no concurriendo las circunstancias exigidas para la exacción de tasas por prestación de servicios, tales como, servicios asistenciales, hospitalarios, educativos, deportivos, servicio de transporte público urbano, entradas a museos o exposiciones, y otros; contribuciones especiales para la ejecución de

[310] Ya se refiera al IRPF, IS o al Impuesto sobre la Renta de los no residentes.
[311] Ya se refiera al ISD, IP, IBI, IVTM, o al IIVTNU.
[312] Ya se refieran a recargos sobre el IBI, sobre IAE, o a otros recargos sobre impuestos de carácter directo de otros entes locales.
[313] Impuestos sobre el alcohol y bebidas derivadas, Impuestos sobre la cerveza, Impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas, Impuesto sobre las labores del tabaco, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuestos sobre determinados medios de transporte, Impuesto sobre productos intermedios, Impuesto sobre la energía, Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos, y exacción sobre la gasolina.
[314] Por abastecimiento de agua, alcantarillado, recogida de basuras, tratamiento de residuos, etc.
[315] servicios hospitalarios, asistenciales, educativos, deportivos.
[316] Licencias urbanísticas, de caza y pesca, cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación, por otros servicios urbanísticos, sobre el juego, por expedición de documentos, por retirada de vehículos y otras.
[317] estacionamiento de vehículos, entrada de vehículos, por apertura de calas y zanjas, por ocupación de vías públicas con terrazas y otras.

obras y para el establecimiento o ampliación de servicios; reintegros de operaciones corrientes; y otros ingresos como multas, recargos del periodo ejecutivo, intereses de demora, etc.

En el Capítulo 4: Transferencias corrientes, deben registrarse los ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las EELL sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes, y que subdivide en los siguientes Artículos y Conceptos: De la Administración General de la EL[318]; de Organismos Autónomos de la EL; de la Administración del Estado[319]; de la Seguridad Social; de Entes Públicos y Sociedades Mercantiles de la EL; de la Administración General de las CCAA[320]; De EELL; de empresas privadas; de familias e Instituciones sin fines de lucro; y del exterior.

Y en el Capítulo 5: Ingresos patrimoniales, se desglosa en Artículos, para registrar los ingresos de tal naturaleza, como son los intereses de títulos y valores, los intereses de anticipos y préstamos concedidos, los intereses de depósitos, los dividendos y participaciones en beneficios, las rentas de bienes inmuebles, los productos de concesiones y aprovechamientos especiales, y otros ingresos patrimoniales.

De otro lado en lo que respecta a las operaciones de capital, de forma similar al Estado de Gastos, se imputan a los siguientes Capítulos de ingresos, aquellos que obedecen a dicho carácter por financiar gastos de capital:

En el Capítulo 6: Enajenaciones de inversiones reales, deben registrarse los ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las EELL o de sus organismos autónomos, desglosándose principalmente, en los siguientes Artículos: De terrenos, De otras inversiones real referidas al carácter inmaterial, de objetos valiosos y demás no incluidos en los anteriores, y a los reintegros por operaciones de capital.

En el Capítulo 7: Transferencias de capital, deben registrarse los ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las EELL sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital, algunas con carácter finalista, que se diferenciarán según los agentes que los concedan, y que se divide en los siguientes Artículos:

[318] solo en los presupuestos de los Organismos Autónomos de la Entidad.
[319] Participación en tributos del Estado, Fondo complementario de Financiación, Compensación por beneficios fiscales, Otras transferencias corrientes, De Organismos Autónomos y Agencias Estatales, de fundaciones estatales, de sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos.
[320] Participación en los tributos de la CA, Transferencias en cumplimiento de convenios, de Organismos Autónomos, Agencias de las CCAA, Fundaciones, sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos dependientes.

De la Administración General de la EL[321]; De Organismos Autónomos de la EL; De la Administración del Estado; De la Seguridad Social; De entes públicos y sociedades mercantiles de la EL; De las CCAA; De EELL; De empresas privadas; De familias e instituciones sin fines de lucro; Del exterior.

Con respecto a las operaciones financieras de los Estados de ingresos de las EELL, igualmente de forma similar a los Estados de Gastos, se deben imputar a los siguientes Capítulos en función de la naturaleza del ingreso:

En el Capítulo 8: Operaciones financieras, se registran los ingresos por la enajenación de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento, y se divide en los siguientes Artículos: Enajenación de deuda del SP[322]; Enajenación de obligaciones y bonos de fuera del SP[323]; Reintegro de préstamos y anticipos concedidos al SP[324]; Reintegro de préstamos de fuera del SP; Devolución de depósitos y fianzas constituidos; Enajenación de acciones y participaciones fuera del SP; y remanente de tesorería.

En el Capítulo 9: Pasivos financieros, se registra la financiación de las EELL y sus organismos autónomos procedentes de la emisión de Deuda Pública y de préstamos recibidos cualesquiera que sea la moneda en la que estén nominados, su naturaleza y plazo de reembolso, y se desglosa en los siguientes Artículos: Emisión de deuda pública; Préstamos recibidos: y depósitos y fianzas recibidos.

Recordemos que junto a la clasificación económica expuesta, respecto a la codificación de los Gastos, es preciso conocer la clasificación por programas, que se fundamenta en las finalidades u objetivos que cada ente local pretende conseguir con la puesta en marcha de las líneas políticas que se haya marcado la Corporación para la legislatura en curso, pero dada su relación con los cálculos de los costes efectivos de los servicios que desarrollaremos en el Capítulo 5, nos parece más adecuado exponerla junto a dicha temática, con el fin de aportar determinados razonamientos que redunden en una comprensión más sencilla.

[321] Solo de aplicación en los presupuestos de los Organismos Autónomos de la EL.
[322] Distinguiendo a corto y a largo plazo, y documentada en títulos valores, anotaciones en cuenta, o cualquier otro documento, excepto contrato de préstamo, emitidos por el Estado, las CCAA o las EELL.
[323] Se refiere a los ingresos procedentes de la venta de toda clase de obligaciones y bonos, a corto y a largo plazo, emitidos por agentes externos al sector público, y documentados en títulos-valores.
[324] Se refiere a los ingresos obtenidos por los reintegros de préstamos y anticipos concedidos al sector público, con o sin interés, con plazo de reembolso a corto y largo plazo, y concedidos al Estado, a las CCAA o a EELL.

2.7.5.- LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS LOCALES

Con respecto a la financiación local, acudimos a la lectura del TRLHL como norma específica aplicable a las EELL, que a lo largo de su articulado regula las temáticas relativas a cada una de las fuentes de financiación de los entes locales, distinguiendo entre ingreso privados, tributos propios y recargos sobre otros impuestos, participaciones en los tributos del Estado y las CCAA, subvenciones, precios públicos, operaciones de crédito, multas y sanciones, y demás prestaciones de derecho público[325].

Según las características de cada una de las fuentes de financiación, la influencia en la suficiencia financiera local, podrá ser más o menos justificada para sus gestores públicos, puesto que como ya decíamos, las cuantías relativas a la participación en el resto de Administraciones Territoriales y las subvenciones recibidas, de antemano condicionan la tarea de la planificación presupuestaria, y que para conseguir el objetivo de equilibrio presupuestario deberán evaluarse de forma exigente los importes de gastos financiados por aquellos, razón por la cual se requiere la estricta sujeción a la normativa de aplicación.

Ante las limitaciones que la AL tiene respecto a determinadas fuentes de financiación, por solo tener atribuida la potestad reglamentaria, y por tanto, depender de que sean las Administraciones Territoriales mayores las que adopten las medidas legislativas y de otra índole que refuercen su autonomía local[326], una de las cuestiones que sí que queda al arbitrio de las CCLL y que debe ser especialmente cuidada en la planificación y ejecución presupuestaria, es la gestión y recaudación de sus tributos locales.

Dichos tributos desglosados en impuestos, tasas y contribuciones especiales, junto con la gestión y exacción de los demás ingresos de derecho público y privado, influirán de forma directa en el resultado presupuestario, y puesto que como apuntábamos en apartados anteriores, en la estructura del ingreso local de los municipios, los tributos propios suponen el mayor porcentaje de autonomía financiera, las actuaciones que lleven a cabo las CCLL para su mejora, inciden directamente en el objetivo impuesto por la normativa de estabilidad presupuestaria, respecto al cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario.

[325] Art 2 del TRLHL.
[326] Sobre la estructuración del poder tributario entre los distintos tipos de entes territoriales, Vid. LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "Las facultades parlamentarias en España en el ámbito fiscal", Derecho y cambio social, 2014, pp. 5-10.

En realidad no solo hacemos esta afirmación desde el punto de vista aritmético, que también, por la importancia de determinar el porcentaje de recursos que aportan al ente, sino igualmente desde la perspectiva de control e incidencia en su suficiencia financiera, toda vez, que en dichos aspectos, las formas de gestión, mejoran o perjudican las previsiones de ingresos de los correspondientes presupuestos.

Y es que en los momentos actuales existen condicionantes distintos a la burocracia tradicional, que sin duda, si las Corporaciones respectivas apuestan por las nuevas formas de proceder administrativa relacionadas con el avance de las TICs, dicha gestión puede mejorar por cuanto aportan elementos influyentes sobre la optimización de los recursos públicos.

En esta cuestión, existe una especial particularidad, por cuanto el ordenamiento jurídico, como así resaltaremos en apartados siguientes, establece de forma tajante la utilización obligatoria de los medios electrónicos tanto para la relación entre Administraciones, como con determinados sujetos pasivos de los distintos tributos, a la vez que incorpora la obligatoria tramitación sustentada en expedientes electrónicos, aunque eso sí, sin vulnerar los derechos que le corresponden a aquellos interesados a los que la ley no les impone la obligación de relacionarse con las Administraciones de forma electrónica.

En este aspecto la realidad muestra un paradigma bastante complejo, que a la vez reproduce ejemplos lo bastante sustentados como para mostrarnos a favor de las nuevas tecnologías. Nos referimos a que son evidentes las ventajas de las AALL que operan de conformidad con la nueva realidad, en las cuales las labores recaudatorias mejoran de forma considerable, y por ende trasladan mayores resultados de cara a la suficiencia financiera necesaria, y en cambio, encontramos pequeños y medianos Ayuntamientos, principalmente, que no han sido capaces de adaptarse a los nuevos requerimientos legales.

Es cierto que la labor de las Diputaciones ejercida mediante los acuerdos de delegación de la recaudación de los tributos de otras CCLL, es una solución muy efectiva, que a la vez es reforzada por otro tipo de asistencias para el apoyo tecnológico y material de cuestiones de muy diversa índole, pero también hay que ser conscientes de que las evidencias trasladan que la AL en su conjunto está en un proceso de tránsito sobre el que la totalidad de Administraciones Territoriales han de ser conscientes, para que el avance definitivo en el conjunto de la Administración española sea una realidad.

Dentro del sistema tributario español, en respuesta al dictado de nuestra Constitución, de la obligación general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de su art 31, para dar cobertura a la financiación local, dentro de los tributos exigidos sin contraprestación,

originados en negocios, actos o hechos que pongan de manifiesto la capacidad económica de los sujetos pasivos, están previstos en la normativa local, la exacción municipal de impuestos de exigencia obligatoria y otros de exacción potestativa, cubriendo conceptos de ingresos de los Presupuestos locales determinantes en la cobertura de las necesidades públicas[327].

Respecto a los impuestos locales de exacción obligatoria, el art 59 del TRLHL establece como recursos que financien las necesidades locales los siguientes:

El IBI, regulado en los artículos 60 a 77 del TRLHL, grava de forma directa el valor catastral de los bienes inmuebles sitos en el ámbito territorial donde la EL ejerce sus actividades, originándose la obligación de su pago a causa de la titularidad de dichos inmuebles, cuyo devengo se produce de forma periódica, y cuya gestión es compartida con la Administración del Estado. Su hecho imponible lo constituye la titularidad de alguno de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales, y por el siguiente orden: concesiones administrativas sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos, derechos reales de superficie, derechos reales de usufructo y derecho de propiedad.

Respecto al IAE, cuya exacción se basa en el ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, que sean ejercidas o no en un local determinado, especificadas o no en las tarifas del impuesto, encontramos su regulación básica en los artículos 78 a 91 del TRLHL, y cuya gestión también queda sujeta a particularidades por la existencia de tarifas estatales, provinciales y municipales.

El IVTM, cuya recaudación se fundamenta en la titularidad de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría, regulado en los art 92 a 99 del TRLRHL, y para el que se establecen dos supuestos de no sujeción:

- Los vehículos que, habiendo sido dados de baja en los registros por antigüedad de su modelo, puedan ser autorizados para circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a los de esta naturaleza.

- Los remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kilogramos.

[327] Tengamos en cuenta que en el caso de la tributación local, el territorio o aspecto espacial cobra especial importancia en relación con la realización del hecho imponible. Sobre dicha cuestión, se aconseja la lectura de LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "El papel de la residencia, no residencia, nacionalidad y extranjería en la configuración de las actuales figuras tributarias", Cuadernos de Derecho Transnacional Vol. 9, Nº 1, 2017, pp. 245-249.

Con respecto a los impuestos de carácter potestativo en las EELL, haciendo uso de las atribuciones que el ordenamiento jurídico les confiere a los municipios, éstos podrán acordar el establecimiento de los siguientes impuestos:

El ICIO, cuyo hecho imponible se origina por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras urbanística, y que se regula en los artículos 100 a 103 del TRLRHL.

El Impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), cuyo hecho imponible lo origina el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana que se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos, o la constitución o transmisión de derechos reales sobre los mismos, cuya regulación básica se establece en los artículos 104 a 110 del TRLRHL, y cuya exacción se justifica por la participación que el Ayuntamiento ha de tener en una parte de las plusvalías generadas en los terrenos de naturaleza urbana de propiedad particular por la actuación urbanística y la realización de obras y servicios públicos de las AAPP.

Y junto a ellos, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 6ª del mencionado cuerpo legal, los Ayuntamientos pueden exigir el Impuesto sobre Gastos suntuarios en lo referente al aprovechamiento de cotos privados de caza y pesca, y en el caso de las provincias, de conformidad con su art 134 se establece la posible imposición por las Diputaciones Provinciales de un recargo sobre el IAE que se exigirá a los mismos sujetos pasivos obligados al impuesto y en los mismos casos contemplados en su normativa reguladora, que se cuantifica en un porcentaje único, que recaerá sobre las cuotas municipales modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el art 86 de la ley, y su tipo no podrá ser superior al 40 por ciento.

La gestión del recargo del IAE se llevará a cabo de forma conjunta con el impuesto sobre el que recae, y por tanto, por la entidad que tenga atribuida la gestión de éste, la cual entregará a la respectiva Diputación, el importe de la recaudación del recargo provincial, en la forma que reglamentariamente se determine, que tendrá en cuenta la fórmula de gestión del Impuesto.

Sin entrar al detalle en la exacción de los anteriores, en la temática que nos ocupa, que es la relativa a la materialización de los recursos suficientes para la cobertura de las necesidades, es necesario matizar una diferencia esencial entre los impuestos potestativos con

respecto a los de tipo obligatorio. Se trata que para la recaudación de los primeros, es necesario que la CL respectiva, adopte los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación de estos tributos, para los cuales el Pleno del Ayuntamiento ostenta la competencia, requiriendo la aprobación de las correspondientes Ordenanzas fiscales, y que sin embargo, los impuestos obligatorios se caracterizan por el hecho de que deben ser exigidos, en todo caso por los Ayuntamientos, sin necesidad de dicho acuerdo de imposición.

Por tanto, desde el punto de vista de la suficiencia financiera, la inacción por parte de determinados Ayuntamientos, aunque sea valorada positivamente por los residentes del respectivo municipio que quedan exonerados de su pago, en épocas con dificultades para la prestación de los servicios esenciales, tal vez hubiera sido mejor valorada una adecuada gestión de sus responsables, por cuanto las consecuencias de dicha inactividad serán sufridas de forma directa por los habitantes de dicho territorio.

Y más cuando conforme contrastamos en el Capítulo anterior, la autonomía financiera municipal se sustenta en porcentajes superiores al 50% en su apartado de tributos propios, y por ello si dichas EL no asumen su compromiso con la gestión recaudatoria, sin lugar a duda acabará repercutiendo en sus vecinos, dado que las malas praxis de sus gestores se reflejan en el municipio de residencia.

En términos semejantes, y abundando en la recaudación del resto de tributos locales, tenemos que referirnos a la temática de las tasas, cuyo establecimiento como fuentes de financiación de los servicios y actividades locales, queda limitado por determinados supuestos excluidos por el art 21 del TRLHL[328], y cuyo establecimiento requiere el dictado de un Acuerdo del Pleno Corporativo, fundamentado en los preceptivos informes económico-financieros en los que deberá ponerse de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura de los costes de los servicios, ya que la finalidad de estos tributos es la cobertura de dichos costes, razón por la cual el legislador estableció dicho valor como límite a recaudar por estos conceptos[329].

En el momento en que nos encontramos, analizando no solo las fortalezas, sino también las debilidades de nuestro sistema local, entendemos apropiado enfatizar sobre el necesario

[328] Conforme el art 21 del TRLHL, no procederá la exacción de tasas por los siguientes conceptos: abastecimiento de agua en fuentes públicas; alumbrado de vías públicas; vigilancia pública en general; protección civil; limpieza en vías públicas; y, enseñanza en niveles de educación obligatoria

[329] Según el art 24.2 del TRLHL el importe máximo de la tasa no podrá rebasar el coste real o previsible del servicio o la actividad pública, por los que se deduce que su naturaleza es meramente compensatoria.

control en el cómputo de los costes reales, por cuanto el incorrecto cálculo de su cobertura real, se traduce nuevamente en repercusiones valorables sobre la suficiencia local.

En esta cuestión, advertida como antes señalábamos por la Comisión de expertos para la reforma de la financiación local, entendemos de vital importancia la implantación de la Contabilidad Analítica en las CCLL, por cuanto la correcta imputación de costes a los respectivos servicios no ha estado especialmente considerada, máxime cuando el legislador en un intento de corregir las desviaciones del pasado, impone para la AL la obligación de comunicar al GC sus cálculos sobre los costes efectivos de los servicios locales, como más adelante detallaremos, pero que a nuestro parecer debía profundizar algo más en la problemática presupuestaria y propia operatoria contable.

Lo que pretendemos decir, es que pudiera ser razonable pensar que dadas los distintas interpretaciones del ordenamiento vigente, en el cálculo de los costes asociados a la cobertura de las tasas locales, se hubieran adoptado acuerdos cuya tramitación en apariencia estuviera perfectamente realizada, pero que desde el punto de vista presupuestario, lleve asociadas incorrecciones que se trasladan a los resultados arrojados por la Contabilidad pública. Y ello porque cuando se establecen nuevos servicios los cálculos se deducen de meras hipótesis, y que cuando se trata de los ya existentes, los cálculos de costes indirectos no siempre son especialmente rigurosos.

Es por ello que compartimos de plano, la propuesta de la Comisión de expertos, pero que entendemos que no surtirá los efectos pretendidos hasta que no sea efectiva la implantación de la Contabilidad de Costes en las CCLL, ya que es la única forma en que de forma objetiva pueden valorarse los costes indirectos asociados a cada uno de los servicios.

Esta cuestión, la trasladamos de forma análoga a la otra figura que compone los tributos locales, las contribuciones especiales, por cuanto las CCLL tienen atribuida la potestad para establecer y exigirlas también mediante acuerdo de Pleno, y que además, podrá adoptarse de forma simultánea, para la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios públicos locales[330], que reporten al sujeto pasivo un beneficio o aumento de valor en sus bienes, pero con la limitación de que las CCLL no puedan recaudar un importe superior al 90% del coste que soporte la entidad[331].

[330] Recordemos que el TRLHL prevé la compatibilidad de las tasas y las contribuciones especiales para el establecimiento o ampliación de servicios públicos en el art22 del TRLHL

[331] Dicho porcentaje se aplicará sobre el coste que soporte la EL por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios, entendiendo por éste el que resulte de minorar el coste total en el

Por tanto, si ya de antemano las entidades que las establezcan, como mínimo deben financiar con otros recursos el 10% de las obras o servicios en cuestión, en las previsiones del Estados de Ingresos de sus Presupuestos, además de registrar las previsiones de las cuotas a recaudar por este tributo, también deberán consignarse previsiones equivalentes a la parte no recaudada de los sujetos beneficiados, al objeto de restaurar el obligado equilibrio presupuestario, y que abundando en lo referido a las tasas, de la inexactitud de los cálculos asociados, se deducen desequilibrios que en la realidad tendrán que ser financiados con otros conceptos de ingresos, sobre cuyas previsiones no se habían valorado las repercusiones de estos costes.

Dejando a un lado la temática de los tributos locales, sobre la que se hacen extensibles en este Capítulo, las consideraciones sobre la futura reforma del sistema de financiación local, advertidas en el primer capítulo, las implicaciones antes detalladas respecto a la necesaria implicación de la Contabilidad Analítica en las CCLL, debemos trasladarla igualmente a la exacción de los precios públicos locales[332], aunque con menor incidencia, por cuanto la parte que se financian con este recurso como mínimo cubrirá los costes asociados a la actividad o servicio público, por lo que entendemos que las repercusiones en el resultado presupuestario, a priori se estiman de menor importancia.

Con respecto a la financiación de las CCLL a través de subvenciones y transferencias de cualquier clase con destino a sus obras o servicios, procedentes del Estado, de la CA a la que pertenecen y de la UE, recordar que deberán destinarse a los fines específicos para los que hayan sido concedidas, con la excepción de la posible existencia de sobrantes que no sean reintegrables y cuya utilización no estuviese prevista en su concesión. Entendemos de suma importancia el rigor en la tramitación de las subvenciones recibidas por los entes, ya que las consecuencias de un inadecuado seguimiento se trasladan en demasiadas ocasiones a la problemática presupuestaria.

---

importe de las subvenciones obtenidas por el Estado o de cualquier otra entidad, pública o privada para dicha entidad.

[332] De conformidad con el art 41 del TRLHL, las CCLL podrán establecer ingresos públicos bajo la concepción de precios públicos, para los casos en que presten servicios o realicen actividades de competencia de la EL, si no concurren las circunstancias que especifica el art 20.1B de dicha norma, es decir no pueden referirse, afectar a beneficiar al sujeto pasivo de modo particular.

En concreto, dicho art matiza que las siguientes circunstancias son las que implican, que de producirse, debe entenderse dicha afectación o beneficio por el sujeto pasivo: que dichos servicios públicos o actividades locales, no son de recepción voluntaria para el administrado, por venir impuestos por disposiciones legales o reglamentarias, o bien, si los bienes, servicios o actividades que requiere son imprescindibles en sus esferas de vida privada o social; y, cuando tales servicios públicos o actividades locales, no son prestados o realizados por el sector privado, tanto en el caso en el que esté prevista su reserva para el SP, o incluso en los casos que no esté contemplada en el ordenamiento jurídico vigente.

En esta cuestión es preciso hacer especial hincapié, en que a causa de los problemas de tesorería, que entre otras consecuencias, justificaron la aprobación de las medidas de liquidez por el GC con destino a la AL, en demasiadas ocasiones, cuando las entidades otorgantes de fondos han verificado su justificación, han tenido que tramitar sus correspondientes reintegros, por comprobar que éstos no habían sido aplicados a los fines para los que fueron concedidos, o los importes no se han ajustado a las realidades de los proyectos o acciones subvencionadas, lo que se ha convertido en un problema adicional para la entidad, ya que dichas devoluciones no habían sido previstas en sus Presupuestos, y por lo tanto, para hacer frente a dichos reintegros con sus correspondientes intereses, han incrementado los déficits a los que tenían que hacer frente[333].

En dicho escenario, no menos importante, es la relativa al endeudamiento como fuente de financiación, que en los últimos años para un conjunto importante de la AL ha sido el auxilio recurrente para poder hacer frente a gastos de personal y deuda comercial. Su regulación se establece en los artículos 48 a 55 del TRLHL, y que como ya avanzábamos en el Capítulo anterior, tras la entrada en vigor de determinadas disposiciones normativas, queda sujeto a nuevas limitaciones, toda vez que su ausencia en etapas anteriores produjo consecuencias de las que todavía muchos de los municipios, principalmente los de menor población, todavía sufren los efectos de aquel entonces.

Como tradicionalmente se ha venido tratando esta materia, los conceptos del corto y largo plazo no sufren modificación alguna, aunque sí que se establecen limitaciones y controles que limitan el endeudamiento con la única finalidad de incidir en el hecho de que para equilibrar los Presupuestos locales, no siempre se debe acudir al incremento de los ingresos, cuando la realidad debe venir acompañada de la racionalización del gasto. No obstante, siendo justos, hablamos de una decisión controvertida para los ciudadanos, porque también es de advertir, que dichas cuestiones no suelen ser especialmente aceptadas, sobre todo, porque quiebra los principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, dado que sus consecuencias inmediatas, son las diferencias entre los servicios públicos recibidos en las distintas zonas del territorio español.

Y ese hecho aunque no sea grato leerlo, es una realidad, porque existen entes con unos porcentajes de deuda tan grandes que obviamente no son capaces de prestar los servicios

[333] Para profundizar en los procedimientos de reintegro de subvenciones en las CCLL, Vid. el Título II de la LGS y el Título III de su Reglamento de desarrollo, aprobado por R.D. 887/2006 de 21 de julio, directamente aplicable a las EELL.

públicos ni tan siquiera con unos parámetros mínimos de permanencia, y menos aún con la calidad que demandamos, lo que supone las comparaciones tan odiosas entre residentes de municipios incluso cercanos, que menosprecian aún más las labores públicas.

De forma somera exponemos a continuación determinaciones de especial interés respecto al endeudamiento local, que han condicionado de forma tajante las previsiones de ingresos, lo que consecuentemente ha redundado en el análisis de la planificación presupuestaria, que ahora sí que se ve contenida por determinadas limitaciones que inducen necesariamente a la evaluación del equilibrio entre el gasto público y sus fuentes de financiación.

Respecto al crédito a corto plazo, al que la entidad debe acudir para atender a sus necesidades transitorias de tesorería, cuyo plazo de devolución no podrá superar un año, se debe cuantificar el límite fijado en el art 51 del TRLHL, que queda establecido en el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último[334].

Respecto a las operaciones de crédito a largo plazo, el art 53 del TRLHL señala que para su concertación será necesaria la autorización del Estado o de la Administración autonómica que tenga atribuida la tutela financiera, cuando la CCLL tenga ahorro neto negativo[335] o cuando el volumen vivo de endeudamiento tanto a corto como a largo plazo, más el importe de la nueva operación a largo plazo que se pretende concertar, supere el 110% de los ingresos corrientes del ejercicio inmediato anterior.

Sin olvidar que las Leyes de PGE podrán anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las EELL, cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida

[334] De conformidad con el art 51 del TRLHL, se consideran operaciones de crédito a corto plazo: los anticipos de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula; los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería; y las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

[335] Recordemos que el Ahorro Neto de las EELL y sus organismos autónomos de carácter administrativo se calcula por la diferencia entre los derechos liquidados por los Capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del Estado de Ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los Capítulos uno, dos y cuatro del Estado de Gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.
El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación (Art 53 del TRLRHL).

por razones de política económica general, como los mecanismos de liquidez aprobados por el GC que revisten especialidades que en el Capítulo anterior ya han quedado expuestas.

Según el art 49 del TRLHL, el crédito podrá instrumentarse mediante la emisión de deuda pública, mediante la contratación de préstamos o créditos, o mediante cualquier apelación al crédito público o privado y conversión/sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, y su concertación o modificación, deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la EL para hacer frente en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven, lo que se hará constar en el correspondiente expediente de contratación de dichas operaciones[336].

Desde el punto de vista presupuestario, dichas operaciones de crédito deben incluirse en los respectivos Presupuestos, reflejando en los Estados de Gastos e Ingresos, las correspondientes dotaciones de créditos para hacer frente a las cuantías de capital e intereses devengado, así como, los conceptos de ingresos que sustenta la mencionada fuente de financiación, que dependiendo el tipo de operación que la entidad contrate tendrá consecuencias directas en sucesivos ejercicios económicos.

Con respecto a los órganos competente, la aprobación de operaciones a largo plazo corresponderá al Presidente de la Entidad correspondiente, cuando el importe acumulado dentro del ejercicio económico, no supere el 10% de los recursos de carácter ordinario[337] previstos en el Presupuesto, correspondiéndole también su aprobación en el caso de operaciones a corto plazo cuando el importe acumulado incluida la nueva operación no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados del ejercicio anterior. Y para el caso en que sean superados dichos límites, el órgano competente será el Pleno de la Corporación[338].

Y aunque la temática de la financiación local sea esencial en las gestión de las haciendas locales, como antes introducíamos, el equilibrio presupuestario no siempre debe conseguirse con el control sobre el Estado de Ingresos de los Presupuestos locales, que también, sino que debe concordarse con medidas de control del gasto público, que deben encontrar el rigor necesario para el aseguramiento del ejercicio de las competencias locales, y la exigencia al GC y a los gestores públicos, de mayores mecanismos de control sobre la eficiencia, mediante la aprobación de medidas legislativas y de otra índole, que corrijan las

[336] Debe tenerse en cuenta que estos contratos se califican como excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP, de conformidad con las estipulaciones de su art. 10.
[337] Entendiendo por recursos ordinarios a los recursos de los Capítulos 1 a 5 del Estado de Ingresos del Presupuesto.
[338] Art 52 del TRLHL.

desviaciones del pasado, que con mucho esfuerzo reconduzcan hasta la pretendida estabilidad presupuestaria.

CAPÍTULO 3: RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y TRANSPARENCIA COMO MEDIDAS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO LOCAL.

3.1.- INTRODUCCIÓN A LAS MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA COMO MEDIDAS DE CONTROL DEL GASTO LOCAL.

Una de las cuestiones especialmente importante en nuestro estudio, respecto a las últimas reformas y su implicación en el régimen local, será la repercusión que las medidas aprobadas iban a tener en el gasto público de las CCLL, por cuanto su acompañamiento con las restricciones en materia presupuestaria antes descritas, debía mostrar resultados presupuestarios que superaran los déficits acontecidos en años anteriores.

Aunque a la mayoría de las medidas que se implantaron de forma paulatina tras la constitución de la CORA, se las haya relacionado directamente con los objetivos establecidos en su Informe de junio de 2013, y con el conjunto heterogéneo de reformas del ordenamiento jurídico que aconsejaba, con el transcurso de los años, aunque implicaron reflexiones para la contención del gasto público con actuaciones enfocadas a la simplificación administrativa y la mejora de la gestión, entendemos que mayores efectos en la estabilización presupuestaria local, se han potenciado con la aprobación de la LOEPSF, así como, con la entrada en vigor de la LRSAL.

Por tanto, una vez deducidas en el Capítulo anterior, las cuantiosas implicaciones que la LOEPSF ha tenido en las haciendas locales, es el momento de esclarecer las cuestiones no menos importantes, que han acaecido sobre el régimen local básico establecido en la LRL, que aunque con más de veinte modificaciones desde que entrara en vigor en el año 1985, ninguna de ellas, realizaba una revisión tan profunda del modelo local, y tan necesaria con el transcurso del tiempo, por la realidad de las disfuncionalidades que debían ser corregidas.

Tras la modificación del art 135 de nuestra Constitución, con sus consecuentes modificaciones en aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, si el régimen local no hubiera sido modificado, las correcciones a las desviaciones detectadas no podrían haber surtido los efectos que preveían sus planteamientos.

En este sentido, con la revisión local se ha pretendido evitar la concurrencia de competencias entre Administraciones, la duplicidad en la prestación de los servicios públicos,

y además, impedir que las EELL puedan prestar servicios sin la necesaria habilitación competencial, como ocurriera en experiencias pasadas. Y todo ello, ante la sensación generalizada de que la responsabilidad de los gestores públicos locales, ha quedado difuminada con el paso del tiempo, pero que sin embargo, claro está, no se han borrado los datos negativos de la Contabilidad Pública local.

Por tanto con la comprensión del presente Capítulo, lo que se pretende, es exponer las modificaciones aprobadas sobre la LRL y sobre el TRLHL, que han venido a delimitar un conjunto de nuevas prescripciones establecidas con la finalidad de corregir los desequilibrios presupuestarios anteriores, mediante reflexiones relativas al ejercicio competencial de los municipios y las provincias, al redimensionamiento en este ámbito territorial, y como no, sobre su régimen económico-financiero.

Desde el punto de vista autonómico, en base a los títulos competenciales reconocidos en los correspondientes Estatutos de Autonomía, las CCAA han convenido el dictado de normas legislativas que acomoden los cambios normativos del legislador estatal sobre el régimen local a sus realidades estatutarias, con el fin de amortiguar los efectos que las modificaciones aprobadas, pudieran tener sobre el ejercicio de competencias, con la justificación de asegurar las actuaciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Según sus argumentos, se trata de posibilitar la continuidad de las actuaciones que se han realizado en los periodos anteriores, por cuanto las adaptaciones a cambios, algunos más profundos que otros, han entendido que no han sido suficientes con los regímenes transitorios impuestos por el legislador nacional, y por ello han entendido necesario el ejercicio de su poder normativo.

En Andalucía, al amparo del título competencial recogido en el art 60 de su Estatuto de Autonomía[339], por atribuir a la CA de Andalucía la competencia exclusiva sobre régimen local, respetando el art 149.1.18 de la CE y el principio de autonomía local, para determinar las competencias y potestades propias de los entes locales[340], de forma extraordinaria y urgente, se dicta el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL[341], en orden a regular el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, y las implicaciones sobre las

[339] Aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, entrando en vigor según su Disposición Final tercera, con su publicación en el BOE que se produjo el 20/03/2007.
[340] Exposición de motivos del Decreto – Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
[341] Entrando en vigor el 29/5/2014, a tenor de su Disposición final Segunda.

competencias en materia de educación, salud y servicios sociales que venían prestando los municipios antes de su entrada en vigor.

Y junto al nuevo modelo local, que a continuación pasamos a describir, y siguiendo las determinaciones de la CORA, se dictaron medidas en materia de transparencia pública, ante las imparables demandas de la ciudadanía, cansada de sufrir las consecuencias de esa gestión pública exenta de responsabilidad, que abanderando sus derechos constitucionales sobre el acceso a la información pública, demanda conocimiento sobre las actividades que financia vía recaudación tributaria, y como responsables de su elección respecto a sus representantes electos.

Con la entrada en vigor de la LT, para las CCLL se establece la obligación de publicar en sus PPTT o webs institucionales un conjunto determinado de información pública, que aborda distintas temáticas que a lo largo del Capítulo detallaremos, y que sin lugar a dudas, han impuesto nuevas conductas para los tramitadores públicos, que siguiendo las instrucciones de sus responsables, ahora sí interesados en que dicha normativa se cumpla, deben ser capaces de suministrar dicha información a los encargados de gestionar dichos Portales webs.

La práctica administrativa ha venido a demostrar, como el cumplimiento de estas obligaciones ha impuesto rigor en la tramitación de determinados procedimientos, toda vez que ahora ya no solo quedará fiscalizada por los órganos de fiscalización internos o externos, sino que entra en juego un tercer fiscalizador llamado ciudadanía que alberga su derecho constitucional a elegir a sus representantes, y que por tanto, la no atención de sus requerimientos, está debilitando sus intereses partidistas.

Cierto es, que sea a causa de los requerimientos legales, o a causa de las demandas ciudadanas, en aquellas CCLL en las que las medidas de transparencia se han implementado, de forma indirecta se ha mejorado el rigor de la tramitación administrativa, y que por ello, se trasladan efectos positivos para la gestión presupuestaria.

Abundando en las medidas con repercusiones positivas en el régimen económico financiero local, destacamos las relativas al control de la deuda comercial, que vienen a corregir las desviaciones que justificaron la aprobación de los planes de pagos a proveedores, y demás medidas de apoyo financiero establecidas en la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, y que acompañadas por la instauración de la tramitación electrónica de facturas, han aportado a las CCLL verdaderos beneficios acordes con las demandas del sector privado, que

claramente diferencia actuaciones ya obsoletas en el quehacer diario de nuestros Ayuntamientos y nuestras Diputaciones.

Junto a lo anterior, no podemos dejar de valorar acertadamente, algunas de las disposiciones de la LRSP, puesto que aunque la mayor parte de su articulado dispone medidas de reordenación de la administración institucional que afectan especialmente a la AGE, y medidas para ciudadanos y empresas[342], se establecen para el conjunto de la Administración, independientemente de su ámbito territorial, medidas de disciplina administrativa tan importantes como:

- El reconocimiento del BOE, como TEU a efectos de notificaciones, en los casos en los que los interesados sean desconocidos, se ignore el medio o lugar de notificación, o habiéndose intentado, no se hubiera podido realizar, facilitando de esta manera las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

- Y la modificación de la Ley General de Subvenciones, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todas las AAPP, mediante disposiciones relativas a la BDNS, como medida para incrementar la transparencia de las subvenciones públicas, que ha venido a disciplinar de forma importante la gestión de dichos fondos públicos.

3.2.- OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tanto desde el punto de vista constitucional, como desde el supranacional, respecto a las determinaciones de la CEAL, la institución municipal, se configura como un ente con poder político, caracterizado por la representatividad de sus órganos electos, y por la existencia y defensa de la autonomía local, cuya garantía ha quedado justificada por los intérpretes de nuestro ordenamiento constitucional como exponíamos en el Capítulo primero.

Con la entrada en vigor de la LRL en el año 1985, el legislador pretendió, bajo las singularidades del municipio, un modelo expansivo que lo configuraba como pieza básica del sistema local, primer hito de representación política institucional en la elección de los cargos

[342] Para profundizar en dichas medidas se aconseja la lectura de los Capítulos II y III, junto con las Disposiciones Adicionales Primera a Quinta de la LRSP, que detallan las medidas de reordenación institucional del SP, y las dirigidas a empresas y ciudadanos, junto con la supresión de determinados organismos en la AGE.

públicos[343], pero que a la vez, se caracterizaba por la infradotación de servicios e infraestructuras, que posibilitaron algunas reformas que en la actualidad se consideran de menor calado, dadas las revisiones llevadas a cabo en los últimos años por la LRSAL, que tras varios anteproyectos del ley, y el Dictamen del Consejo de Estado[344], con fecha 30/12/2013, vería la luz con su publicación en BOE, modificando la regulación local, en determinados aspectos, entre ellos, el régimen competencial.

Este proceso no ha sido una respuesta inmediata a las peticiones del sector local, sino el resultado de una demanda histórica, que entiende justificado el necesario control del ejercicio de las competencias denominadas impropias, ya que al asumir competencias de otras Administraciones territoriales, suponen para la AL un conjunto de gastos, que entre otros, soportan el mantenimiento de los centros educativos, la prestación de servicios sociales y/o el fomento del empleo y la igualdad, bien por voluntad de las propias CCLL, o bien porque entendían que la Administración competente no establecía suficientes medidas para estas necesidades sociales.

Y aunque haya sido una modificación normativa tan demandada, su entrada en vigor no ha estado exenta de controversias, toda vez que ha sido cuestionada su constitucionalidad[345], por la posible vulneración del principio de autonomía local, al atribuir directamente competencias a las Diputaciones o entidades equivalentes, desplazando en consecuencia, el ejercicio de competencias municipales, incluso en los casos en los que en el municipio no ocurran dificultades financieras[346].

[343] La STC 111/2012, de 24 de mayo, en su F.J.12c, resalta como los concejales encargados de la gestión municipal, cuando forman parte de la Diputación, están interviniendo en la política municipal de otra forma, viniendo a reforzar la institución municipal con la elección de los cargos electos locales.

[344] Emitido al Anteproyecto de 24 de mayo de 2013 de la LRSAL.

[345] Tenemos que considerar que a parte de los distintos Anteproyectos sometidos a valoración, su entrada en vigor, también ha sido recurrida en distintas ocasiones, por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Cataluña y Canarias, por el Consejo de Gobierno de Asturias, y por los parlamentos de Cataluña, Andalucía y Navarra. Además, también lo hicieron varios grupos de la oposición parlamentaria excepto el PNV --que apoyó la reforma local en su tramitación en las Cortes Generales--, CIU --que presentó recurso desde el Gobierno y el Parlamento catalán-- y varias formaciones del Grupo Mixto, así como, cerca de 3.000 ayuntamientos de toda España. Véase la STC 107/2017, de 21 de septiembre, respecto a los conflictos en defensa de la autonomía local por preceptos de la LRSAL, y la STC 93/2017, de 6 de julio, que en su FJ 4 al tratar la impugnación de la Disposición Adicional de la LRSAL confirma que lejos de minar la autonomía local constitucionalmente garantizada, ha venido a potenciarla.

[346] Esta cuestión ha sido resuelta por nuestro TC, mediante el refuerzo del mecanismo de la coordinación. En este sentido puede consultarse la STC 111/2016, de 9 de junio, en la que en su F.J. 12 d, deja claro al referirse a las competencias de las Diputaciones del art. 26.2 de la LRL, la postura del TC sobre que la pérdida de autonomía municipal es consentida y por tanto no existe vulneración alguna, sino una técnica de coordinación.

A este respecto, aunque exista una sólida defensa del principio de autonomía local, concretada por nuestro TC desde el inicio de la etapa constitucional[347], también entendemos que no puede obviarse la segunda reforma constitucional con la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria, ya que cuanto menos debe llamar a la prudencia en las actuaciones locales, máxime cuando el ordenamiento jurídico va evolucionando a merced de este principio[348], entendiendo por ello, que la pretensión del legislador ha sido establecer un nuevo modelo local, que cuide de manera especial los aspectos financieros de las EELL y que establezca mayor rigor el ejercicio de las competencias impropias[349].

En concordancia con dichos planteamientos, FLORES DOMÍNGUEZ subrayaba en su estudio sobre esta Ley, que no se trataba de una reforma general del régimen local, sino de una medida dentro del conjunto de reformas que coadyuvara al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en cumplimiento de los requerimientos europeos para la consolidación fiscal en España, de los que no pueden desvincularse la AL, en ocasiones sobredimensionada, y con un marco competencial que requiere ser revisado, para impedir el ejercicio de competencias no atribuidas por ley, o respecto a las que carezcan de financiación adecuada, junto con la eliminación de duplicidades, bajo el principio de "Una Administración, una competencia" [350].

FARFÁN PÉREZ, clarifica como objetivo general de esta Ley, la adaptación normativa básica en materia de AL, para su adaptación a los principios mencionados, junto al de

[347] No olvidemos que dicha autonomía local también se refiere al nivel provincial, con intereses específicos y sustantividad institucional propia, íntimamente conectados con los municipios y conformando el mismo nivel de gobierno, el local. En este sentido puede consultarse la STC 27/2016, de 18 de febrero, que en su F.J. 4, resalta que dicha autonomía está garantizada desde los orígenes del vigente ordenamiento constitucional para la gestión de sus intereses, sin necesidad de precisar las competencias mínimas que deben ejercer. También puede consultarse la STC 32/1981, de 28 de julio, en su F.J. 3.

[348] Con respecto a la evolución del ordenamiento jurídico tras la implantación del principio de estabilidad presupuestaria, podemos pensar en la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en su Título II, bajo la denominación de "Buen gobierno", viene a regular el régimen sancionador del "no buen gobierno", de los dirigentes públicos en los aspectos que inciden en la gestión económico-presupuestaria, y que dado su ámbito de aplicación, afecta de manera directa a las CCLL.

[349] Nuestro TC ha resuelto el debate entre la posible discrepancia entre la LRSAL y el nuevo precepto constitucional impuesto con la segunda reforma de la Constitución, sosteniendo el firme criterio de la conexión de las nuevas modificaciones sobre la normativa básica local con el principio de estabilidad presupuestaria del art. 135, y con su desarrollo mediante la LOEPSF. Véase STC 41/2016, de 3 de marzo, en su F.J. 2.

[350] FLORES DOMÍNGUEZ, L.E.: "Reordenación del Sector Público Local y regímenes locales de bienestar", Fundación Democracia y Derecho Local, Cuadernos de Derecho Local, Nº 34, febrero 2014, p. 206.

eficiencia en los recursos públicos locales, requiriendo adaptaciones en algunos aspectos organizativos, de funcionamiento y de mejora en su control económico – financiero[351].

Transcurridas casi tres décadas, en las que se ha asentado el modelo expansivo de las CCAA desde el punto de vista institucional y político, el legislador mediante la LRSAL, pretende corregir las deficiencias detectadas y no corregidas, con las diferentes modificaciones normativas que ha sufrido el régimen local, y lo enfoca desde dos ópticas diferentes, que en conjunto adapten la ordenación institucional de los municipios:

Por un lado, se establecen limitaciones en la legitimación para el ejercicio de las competencias que no vengan atribuidas por la Ley, especialmente en aquellas que sean distintas a las propias o a las ejercidas por delegación.

Por otro lado, estableciendo el ámbito provincial como el más idóneo para el ejercicio de determinadas competencias municipales, especialmente respecto a los municipios de menor capacidad y de menor población.

Y aunque para algunos como ALONSO TIMÓN, esta reforma sea muy discutible, por la profunda problemática de la descentralización territorial, sin duda es congruente con la reforma constitucional del 2011 y con la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria[352], y en este sentido, el análisis de la Ley 27/2013 debe plantearse como una revisión de las disposiciones que configuran el estatuto jurídico de la AL, en aras de la consecución de los siguientes objetivos:

- Evitar duplicidades competenciales entre Administraciones, mediante la implantación del mencionado principio de “Una Administración, una competencia”.

- Implantación de medidas de racionalización de estructuras organizativas locales, de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Establecimiento de medidas que garanticen un control financiero y presupuestario más riguroso.

- Establecimiento de medidas que favorezcan la iniciativa económica privada para evitar que de forma desproporcionada, se realicen intervenciones administrativas.

[351] Para profundizar en estas cuestiones, Véase FARFÁN PÉREZ, J. M.: “La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica – financiera de la Ley”, CEMCI, GRANADA, 2015, pp. 25-26.

[352] Sobre las implicaciones que pudiera tener la reforma introducida por la LRSAL, con la reforma del art. 135 de la CE, y su desarrollo por la LOEPSF, Véase ALONSO TIMÓN, A. J.: “La Reforma local de diciembre de 2013”. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº 32, 2015, pp. 185 – 186.

3.3.- LA REVISIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES COMO MEDIDA PARA LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

Para la clarificación competencial que limite los solapamientos existentes antes de su entrada en vigor, la LRSAL pretende precisar las competencias impuestas a la AL, de forma que queden perfectamente diferenciadas de las de ámbito estatal y autonómico, volviendo a valorar el listado de materias en los que el municipio ejercerá sus competencias propias, acompañado por una serie de garantías para su ejercicio y una reserva de ley, que en base al art 149.1.18 CE, le permite actuar en su ámbito territorial, y por ello, viene a modificar la legislación básica local en varios aspectos.

- Primero introduce los elementos delimitadores de la potestad legislativa para la determinación de las competencias propias locales, estableciendo que:

a. Se debe evaluar la conveniencia de establecer la competencia propia, de acuerdo a los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera, descentralización y eficiencia.

b. Para la tramitación de la ley se debe incluir una memoria económica que justifique el impacto en la hacienda local.

c. Se deben establecer la previsión de fondos que aseguren la suficiencia financiera de la entidad.

- Segundo, actualiza la relación de materias que el legislador básico considera como contenido esencial de la autonomía local, y que supone la nueva delimitación de los ámbitos competenciales de salud, servicios sociales y defensa de usuarios y consumidores.

Con el nuevo régimen competencial, debemos plantear que si antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el ejercicio de competencias municipales, quedaba clasificado en propias, delegadas, complementarias o vinculadas a la cláusula residual del art 25.1 de la LRL[353], y en la actualidad quedan calificadas como propias, delegadas, o distintas a las anteriores o impropias, manteniendo la cláusula residual, lo que se deduce es la eliminación por el legislador de las referencias a las complementarias, justificado por la eliminación de las

[353] Las competencias propias, las establecía específicamente la legislación sectorial, y se enumeraban en el art 25.2 de la LRL; las competencias delegadas, se ejercían para los casos en que el Estado o las CCAA, encomiendan al municipio, la regulación, gestión, control y prestación correspondiente; y, se consideraban competencias complementarias a las anteriores, las relativas a determinadas materias, como educación, cultura, mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, que se establecían en el art 28 LRL, ahora derogado por la LRSAL, y que como competencias impropias, se justificaban en que el municipio podía promover toda clase de actividades o prestar servicios públicos que satisficieran necesidades vecinales, dado que la cercanía al ciudadano, y la inmediatez de su prestación ponderaba a favor de dicha prestación, aunque haya generado el consecuente desequilibrio presupuestario.

duplicidades administrativas y que ha impuesto implicaciones muy importantes en determinadas materias.

Se eliminan las competencias municipales en materia de salud y defensa de consumidores y usuarios, siendo necesario para las primeras establecer un régimen transitorio para el aseguramiento de los servicios[354].

La redacción de la LRL que delimitaba la competencia municipal para la "prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social"[355], ha quedado sustituida por la competencia para la "evaluación en información de necesidades de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social".

Los servicios de inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas de competencia municipal previos a la entrada en vigor a la LRSAL, pasarían a ser ejercidos por las CCAA, en el plazo de 6 meses[356].

- Y junto a lo anterior, y en tercer lugar, se modifica el contenido básico de la LRL con el fin de determinar el contenido de su autonomía municipal en el aspecto competencia, y no se limita a remitir a la legislación sectorial a la hora de concretar las competencias municipales, sino que directamente en su articulado establece las competencias municipales básicas o naturales.

En concreto, y sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, el apartado segundo del art 25 de la LRL recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias los municipios, destacando los siguientes cambios con respecto a la redacción originaria de 1985:

- La seguridad de lugares públicos se limita a la competencia del municipio sobre policía local.

- La promoción y gestión de viviendas se limitan a las de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera.

[354] En materia de salud, la competencia municipal que disponía la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, desaparece, siendo objeto del régimen transitorio previsto en la Disposición. Transitoria 1ª que determinó que, tras la entrada en vigor de la LRSAL, las CCAA, asumirían la titularidad de dichas competencias previendo un plazo máximo de 5 años y que se fijaba en el correspondiente plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

[355] Según la Disposición Transitoria 2ª de la LRSAL, con fecha 31/12/2015, las CCAA asumen las competencias municipales, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales.

[356] Disposición Transitoria Tercera de la LRSAL.

- La competencia sobre el patrimonio histórico-artístico se circunscribe a protección y gestión del patrimonio histórico.

- La protección del medio ambiente se acota al medio ambiente urbano y en particular: a los parques y jardines públicos, a la gestión de los residuos sólidos urbanos y a la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

- La prestación de los servicios sociales, de promoción y de reinserción social se limita a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

- El transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano.

- La competencia en turismo se circunscribe a la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

- En materia de educación únicamente se recoge la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperación con las Administraciones educativas en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o educación especial.

- No se recogen como propias de los municipios, las competencias sobre los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

En la revisión del art 26 de la LRL, se establecen los servicios públicos obligatorios que deben prestar los municipios, suprimiendo la prestación obligatoria de los servicios de control de alimentos y bebidas en todos los municipios, los servicios de mercado en los de más de 5.000 habitantes y la prestación de servicios sociales en los de más de 20.000 habitantes, quedando configurados de la siguiente forma:

Se consideran servicios públicos obligatorios que deben prestarse en todos los Municipios: el alumbrado público, el cementerio, la recogida de residuos, la limpieza viaria, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado, el acceso a los núcleos de población y la pavimentación de las vías públicas.

Para los municipios con una población superior a 5.000 habitantes, además de los servicios públicos mencionados en el apartado anterior, tienen esta consideración de servicios públicos obligatorios, los parques públicos, las bibliotecas públicas y el tratamiento de residuos.

Si los Municipios tienen registrada una población de derecho superior a 20.000 habitantes, además de los contenidos en los dos párrafos anteriores, son obligatorios, los servicios de protección civil, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, los servicios de prevención y extinción de incendios, así como la dotación en el municipio de instalaciones deportivas de uso público.

Concluyendo la norma respecto a este apartado, que en los casos en que los municipios tengan una población superior a 50.000 habitantes, junto a todas las anteriores, tendrán que prestarse los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros, y los asociados al medio ambiente urbano.

Y aunque en apariencia se deduzca una prolongación del antiguo modelo a la hora de establecer el régimen competencial local, no podemos perder de vista la intención del legislador de imponer criterios que corrijan situaciones de déficit presupuestario, cuidando de forma especial a los pequeños y medianos municipios, y así evitar que en la prestación de servicios no se cumpla unos mínimos requisitos de calidad que exigen los ciudadanos, y que además, sobrecargan el cumplimiento de la sostenibilidad financiera local.

Como ya hemos destacado, no se trata de esclarecer un modelo de forma teórica, sino que las realidades percibidas por las distintas vecindades, trasladen la recepción de al menos los servicios mínimos obligatorios en determinadas condiciones, y que para ello, las Corporaciones respectivas adopten las decisiones pertinentes que garanticen la estabilidad de sus cuenta públicas, y más aún en la realidad en la que nos encontramos, en la que las nuevas tecnologías y los nuevos canales de comunicación, nos permiten recibir informaciones tan cuantiosas que hacen que los administrados estén al tanto de las distintas formas de gestión pública.

Para ello, como una de las soluciones al problema, se dicta un nuevo régimen competencial para las Diputaciones Provinciales, cuyos resultados aportan menores dificultades en el aseguramiento del equilibrio presupuestario, aunque no siempre haya sido del todo entendida.

En dicho debate, ya que en la versión inicial de la LRSAL, esta concepción era una de las medidas más destacadas, las apreciaciones del Consejo de Estado sobre el nuevo modelo planteado, aconsejaban un replanteamiento del sistema que debía dirigirse hacia un modelo concertado entre los gobiernos provinciales y municipales, y que ha quedado plasmado en el apartado segundo del revisado art 26 de la LRL.

En su virtud, y en beneficio del conjunto de municipios que calificamos como más desprotegidos, los que cuentan con una población inferior a 20.000 habitantes, se atribuye a la Diputación provincial, la función de coordinación en la prestación de los servicios obligatorios, salvo los referidos cementerios, parques y bibliotecas[357], encuadrando el ejercicio competencial de éstas, dentro de la tradicional competencia provincial de la coordinación de servicios municipales.

Como matización a la atribución directa a las Diputaciones de los servicios municipales, como garantía a su autonomía local, será preciso la conformidad del municipio afectado, para proponer la prestación directa por la Diputación o mediante fórmulas de gestión compartida al MHAP, y además con la salvedad de que si el municipio justificara la prestación de dichos servicios con un coste efectivo menor al propuesto por la Diputación o entidad equivalente, éste asumirá la prestación y coordinación de dichos servicios, previa acreditación de la Diputación[358].

Por ello, a nuestro entender, a la vista del nuevo modelo concertado entre Ayuntamientos y Diputaciones, cobra especial relevancia el cumplimiento del principio de lealtad institucional, de forma que no pueda ser vulnerado por intereses partidistas de los gestores públicos, que obviamente vienen a mermar la agilidad de la tramitación en el concierto de los acuerdos necesarios. Se trata de profundizar en la eficiencia administrativa, para que sean las Administraciones que puedan prestar los servicios de la mejor forma, las que asuman dichas labores.

Como medida bastante acertada, se fortalece, en la convicción de la relevancia del principio de suficiencia financiera, la determinación de que la recaudación de las tasas que financien la prestación de los mencionados servicios públicos, deba destinarse a cubrir los costes asumidos por la entidad prestadora. Y aunque teóricamente sea un razonamiento más que lógico, ya que debe conseguir la financiación la entidad que cubra los gastos de su gestión, en la realidad se pone de manifiesto, que no todas las CCLL adoptan un adecuado estudio de costes de dichos tributos, llegando incluso a ni siquiera establecerlos.

En base a lo anterior, lo que deducimos, es que en vez de desapoderar a los municipios con menos capacidad de su ejercicio competencial, lo que se propugna es profundizar en

[357] Art 26.2 LRL, que se corresponden con los denominados 'Servicios públicos básicos' de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL, referidos a las grandes políticas de gasto presupuestario: vías urbanas, incluido el acceso a los núcleos de población; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; alumbrado público.
[358] STC 111/2016, de 9 de junio, F.J. 12d.

encomiendas a las Diputaciones[359], que acompañado de designaciones expresas sobre las que deben ejercer sus competencias, viene a configurarlas como un instrumento cualificado de la reforma, como una acertada respuesta a los problemas de falta de capacidad de gestión municipal, favoreciendo además, el cumplimiento de los requerimientos financieros impuestos por la LOEPSF.

Por tanto, la reforma instrumentada por la LRSAL, en el nuevo régimen local básico, viene a establecer como uno de los elementos de corrección, el ejercicio competencial de la Diputaciones en garantía de determinados servicios municipales en los ámbitos territoriales con mayores dificultades, mediante la imposición de las competencias de coordinación expuestas, pero a la vez las acompaña con la atribución de nuevas funciones relacionadas con la recaudación tributaria, la administración electrónica y la contratación centralizada, entre otros.

Todo lo anterior puede sintetizarse en un nuevo régimen competencial que debe ser ejercido por las Diputaciones Provinciales, que viene a reforzar sus competencias en materia de coordinación y asistencia respecto a la anterior redacción de la LRL, y que favorece que la prestación de servicios locales esenciales pueda ser más homogénea.

En términos genéricos y con respecto a las competencias que deben ejercer referidas a todos los municipios de su ámbito territorial, la LRSAL les asigna[360]:

- La coordinación de los servicios municipales, que garantice la recepción por los habitantes de su territorio de una prestación adecuada independientemente del municipio en el que residan.

- La prestación de servicios públicos supramunicipales o supracomarcales, fomentando la prestación unificada en su ámbito territorial, cuestión que se está resolviendo con la creación de consorcios entre distintas EELL que optimizan los recursos financieros.

[359] La encomienda de gestión es un instrumento jurídico a través del cuál los órganos administrativos o las Entidades de Derecho Público pueden encomendar a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o distinta Administración, la realización de actividades de carácter material o técnico, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, cuya regulación se encuentra en el art 11 de la LRJSP. Por tanto, un órgano administrativo o una entidad del SP –encomendante-, encarga a otra Administración o a otra entidad del SP –encomendatario- la realización de una determinada actividad o prestación sin cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Por tanto, se establece como figura intermedia entre la actuación directa por parte de la Administración y la contratación externa para la provisión de bienes y servicios, y presenta ciertas afinidades con otras figuras administrativas como los convenios de colaboración , regulados en los art 47 a 53 de dicha norma, o la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración, y la ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares regulados en el TRLCSP.

[360] Art 36 LRL, que establece las competencias que las Diputaciones o entidades equivalentes tendrán que ejercer en todo caso.

- Asistencia y cooperación económica, jurídica y técnica, con especial interés para los de menor capacidad económica, que ha propiciado la creación de Áreas de actividad de las Diputaciones que coordinen las peticiones de los distintos Ayuntamientos.

- Participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros de los municipios de la provincia, llevados a cabo por técnicos cualificados de la Diputación en coordinación con los propios técnicos municipales.

- Seguimiento de los costes efectivos de los servicios, a efectos de control para que en los casos que detecte costes superiores a los que supondría la coordinación de servicios, ofrezca la colaboración para la consecución de servicios más eficientes, cuestión sobre la que incidiremos en el último Capítulo.

- Cooperar en el fomento del desarrollo económico y social, para la planificación del ámbito territorial del ejercicio de competencias de las demás Administraciones, en concreto en los procesos de fusión de municipios.

- Como competencias provinciales respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, a la Diputación le corresponde, la prestación de los servicios de administración electrónica, los de contratación centralizada, la asistencia en los servicios de recaudación y apoyo a la gestión financiera, y los de prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios. Respecto a ellas las Diputaciones aportan soluciones tecnológicas que agilicen sus propias tramitaciones, y se crean consorcios para la prestación de los servicios contra incendios. Especial relevancia tiene la prestación de los servicios de recaudación desempeñados por las Diputaciones mediante acuerdos de delegación de las facultades de recaudación, que han venido a agilizar los cobros municipales, a la vez que aportan soluciones sobre la problemática de la Administración electrónica sobre los que haremos hincapié en el siguiente Capítulo.

- Para los servicios que deban prestarse en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, a la Diputación se le asignan, la prestación de servicios de tratamiento de residuos, y la formalización de convenios con la Administración autonómica para la regulación de los servicios de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos.

- Y en los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, la Diputación debe garantizar la prestación de los servicios de Secretaría e Intervención. Ello ha supuesto la incorporación a las Relaciones de Puestos de Trabajo de los entes provinciales, de puestos de trabajo que deben ser desempeñados por funcionarios con habilitación de carácter nacional, que aseguren desde la entrada en vigor de la LRSAL, la prestación de estos servicios, con la

presencia física en los respectivos Ayuntamientos, o con la realización de sus tareas propias de forma telemática.

En relación con esta competencia, destacaremos la creación en las Diputaciones Provinciales de Áreas funcionales que entre sus materias, además de las suplencias descritas, concretan las propias de la asistencias técnicas y materiales a los municipios, que en la actualidad son cada día más demandadas, por abarcar materias de diversa índole, tales como la emisión de informes jurídicos, el seguimiento de planes económicos, la suscripción de convenios, o cualquier tipo de asesoramiento, que se ha reglado por medio de Reglamentos que establecen las particularidades de los procedimientos administrativos que se generan.

Como complemento a las competencias propias de los municipios y las provincias, y como respuesta a otra demanda unánime de la AL, con respecto a la financiación de las competencias delegadas, según la nueva redacción del art 27 de la LRL, se vinculan a la mejora de la eficiencia de la gestión pública, la eliminación de duplicidades y a la conformidad con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y para ello se establecen medidas que minimicen el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante, en concreto:

- No se regula la delegación de competencias al municipio procedentes de otras EELL.

- Se establece un listado de competencias susceptibles de delegación[361].

- Desde el punto de vista de la financiación, junto con los acuerdos de delegación, la entidad delegante deberá acreditar la existencia de dotación adecuada y suficiente para cada ejercicio económico, so pena de nulidad.

- Los acuerdos de delegación de competencias en las EELL, deben ir acompañadas de la correlativa dotación presupuestaria, por un plazo no inferior a 5 años, y con los mecanismos de control necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio.

- De la deducción del principio de una Administración, una competencia, entendemos que el legislador pretende eliminar la cofinanciación de servicios públicos.

- Para garantizar el cobro de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante, el propio apartado 6º faculta a la EL a la compensación automática con

[361] Según el 27.3 de la LRL, con la intención de mejorar la transparencia de los servicios públicos y evitar las duplicidades, la AGE y las CCAA podrán delegar competencia dentro del listado que relaciona, en atención a criterios homogéneos, y que entre otras, se refieren a: vigilancia y control de la contaminación ambiental y protección del medio natural; servicios sociales, igualdad y prevención de la violencia machista; conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales autonómicos; escuelas infantiles públicas de primer ciclo de educación infantil; gestión de instalaciones culturales estatales o autonómicas, y espectáculos públicos; promoción y gestión turística; liquidación y recaudación de tributos propios de la CA o del Estado.

otras obligaciones financieras. Y además el art 57 bis de la LRL estableció un régimen general de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas por la Administración autonómica, mediante la retención de transferencias del sistema de financiación estatal sobre dichas CCAA, por lo que en los convenios de colaboración con las EELL, las CCAA debían incluir una cláusula que garantizara sus compromisos financieros, mediante las autorizaciones a retener en las transferencias del Estado correspondientes al sistema de financiación. No obstante, aunque esta fuera la intención del legislador, en el año 2016 por nuestro TC se declararía la nulidad de dicho precepto[362].

Por otro lado, como así dispone CALVO VERGEZ, a través de lo establecido en la LRSAL, se estima que las EELL no deberían asumir competencias para las que no cuente con financiación adecuada siguiendo en la misma línea de defensa de la suficiencia financiera local, por lo que el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas, es decir, las calificadas como impropias, solo podrán establecerse, cuando no se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera, y no se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración[363].

Y por ello para la consecución de dicho equilibrio financiero, la norma ha venido a imponer una serie de restricciones al ejercicio de estas competencias, que concreta en las siguientes[364]:

- El ejercicio de la competencia impropia no puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Debe acreditarse como requerimiento previo a su ejercicio que no se incurra en ejecución simultánea con otra AP.

- Y además, son precisos con carácter previo y vinculante, informe emitidos por la Administración competente por razón de la materia, que justifique la inexistencia de duplicidades, e informe de la Administración que ejerza la tutela financiera que pondere la sostenibilidad financiera de dichas competencias.

362 No obstante, aunque esa fuera la intención del legislador, por STC 41/2016 de 3 de marzo que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL, declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art 57 bis de la LRL, en la redacción dada por el art 1.17 de la LRSAL.

363 CALVO VÉRGEZ, J.: "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad", REALA Nueva Época, Nº 2 julio-diciembre 2014, p. 67.

364 Art 7.4 de la LRL.

3.4.- MEDIDAS DE CORRECCIÓN AL REDIMENSIONAMIENTO LOCAL ESTABLECIDAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE

Siguiendo con el desglose de objetivos establecidos en la LRSAL, una de las temáticas que no pueden dejar de relatarse, es la referida a las medidas de racionalización de las estructuras organizativas locales, por cuanto su incidencia en el gasto público general, es decir, en el conjunto de la Administración, ha generado multitud de controversias debido a las opiniones reiteradas sobre el exceso de entes públicos existentes[365], que desmerecen el verdadero valor de lo público, cuando la realidad aporta hechos que contrastan la existencia de duplicidades en la gestión y la dudosa justificación en la creación de determinados entes.

De los datos extractados por el GC a partir del año 1996, se constata un incremento progresivo del conjunto del SP local hasta el ejercicio 2009, con el consecuente incremento del gasto, que no empezaría a ser corregido hasta el año 2010, en el cual se apreció un cambio tendente a la baja que reflejó una disminución del 26,6% en el número de entes de 2009 a 2015[366].

En este sentido, en la propia Exposición de Motivos de la LRSAL, se justifica la revisión del conjunto de entidades instrumentales del SP local[367], mediante la aprobación de un Plan de racionalización que mejorara la eficiencia y la reducción del gasto público, sin mermar la calidad de los servicios públicos, para lo cual se debían articular las siguientes medidas:

- Se impedía la participación o constitución de entidades instrumentales de las EELL sometidas a Planes de Ajuste o a PPEEFF.
- Se exigía a las entidades instrumentales con resultados deficitarios, que procedieran a su saneamiento, y en caso de no corregirlos, se tramitaría su disolución.

[365] Para conocer la información actualizada de forma continua de las entidades que forman el SP local, debemos acudir a la información suministrada por el Inventario de Entes del Sector Público Local, que puede ser consultada a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las EELL, a través del siguiente enlace a la página web del Ministerio:
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionEELLs/InformeSectorPublicoLocal.aspx

[366] Informe emitido por la Subdirección General de Estudios y Financiación de EELL, sobre la situación a marzo de 2016 de las Entidades que integran el SP local, p. 2, publicado en la página web arriba citada.

[367] Para profundizar en los antecedentes de la necesaria reestructuración del SP local, Vid. el Acuerdo Marco con las EELL sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas 2010 – 2013 aprobado por Acuerdo del Gobierno de la Nación y las EELL de fecha 7/4/2010, y Acuerdo de reordenación y racionalización del SP instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público, aprobado por Acuerdo de fecha 25/1/2012.

- Se estableció la prohibición de crear entidades instrumentales de segundo nivel[368], y obligando a disolver las existentes a la entrada en vigor en los plazos establecidos en la LRSAL.

- Se introducen medidas de racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que debieron incluirse en los PPEEFF de las EELL, junto a las previstas del art 21 de la LOEPSF[369].

Por tanto, en colación con el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuando se plantea la reforma de la legislación básica local, la realidad demuestra un conjunto institucional local incrementado por la participación en otras entidades públicas y privadas, dependientes o no de las EELL, así como por la creación de entes en respuesta a la descentralización territorial, que deben ser optimizadas. Para ello se establecen una serie de medidas, cuya ejecución supondría la minoración del gasto público del conjunto, previa evaluación de la funcionalidad o no de los distintos entes, y de sus situaciones financieras.

Respecto a las mancomunidades de municipios existentes en cada ámbito territorial, se establece un plazo de 6 meses para la adaptación de sus estatutos, a fin de no incurrir en causas de disolución, para acomodar el ejercicio de sus competencias o prestación de servicios a los nuevos requerimientos locales[370].

Con la modificación del art 57 de la LRL, los instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre la AL, el Estado y la CA, para asuntos de interés común o servicios locales, podrán tener lugar mediante consorcios o convenios, cuya suscripción, en concordancia con el espíritu de la reforma local, deberá mejorar la eficiencia de los servicios que se vayan a gestionar, así como, eliminar duplicidades y cumplir con las nuevas prescripciones en materia de estabilidad y sostenibilidad, y dejando los consorcios para los casos en que resulta más eficiente la asignación de recursos.

[368] Según lo establecido en la Exposición de Motivos de la LRSAL, debe entenderse por entidades instrumentales de segundo nivel, aquellas que estén controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las EELL.
[369] Nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo anterior respecto a las medidas correctivas de la LOEPSF, concretamente al contenido del PEF que debería aprobar la EL.
[370] De conformidad con la Disposición Transitoria Undécima de la LRSAL, las mancomunidades que hayan adaptado sus Estatutos al nuevo régimen local, deberán respetar el ejercicio de competencias municipales revisado, pudiendo ejercer competencias acordes con las determinaciones de los art 25 a 27 de la LRL, y por ello, para las competencias excluidas de la competencia municipal, no podrá instarse la gestión mancomunada.

Por otro lado, con la modificación de la Disposición Adicional Novena de la LRL, se establecen una serie de medidas de especial interés en la contención del gasto local, con distintas especificaciones.

De un lado, se limita la potestad de autoorganización para aquellas EELL con vigencia de PPEEFF o Planes de ajuste, ya que no podrán constituir o participar en nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios y demás entes.

Por otro, se limita temporalmente la corrección de desequilibrios financieros en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley, aprobando previo informe del órgano interventor de la EL, de un Plan de corrección, que en caso de no corregir la situación, implicaría la apreciación de causa de disolución[371].

Además se prohíben nuevas participaciones de segundo nivel y adscripción directa al Ente matriz respecto a las entidades participadas, es decir, los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, y demás entes adscritos, vinculados o dependientes, a efectos del SEC, a cualquier Ayuntamientos, Diputación, Cabildo y Consejo insular o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución, ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología.

Asimismo, para el caso de entidades participadas de segundo nivel que no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, se determina que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, los entes matrices deberán acordar su adscripción, vinculación o dependencia, destacando su disolución en caso de incumplimiento de la medida, que en los casos en que no fueran adoptados los acuerdos correspondientes, en seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL, quedarían suspendidas de forma automática.

En el caso de que aquel control no se ejerciera con carácter exclusivo, debería procederse a la transmisión de su participación en el mismo plazo. Como salvedad, se establece con la finalidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos esenciales, la ampliación de dichos plazos en un año más para sus entidades prestadoras de los siguientes: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

[371] La LRSAL estableció como fechas claves para corregir los desequilibrios financieros el 31/12/2014 con carácter general, y para las entidades que prestaban servicios esenciales el plazo máximo hasta el 1/12/2016. Se aconseja la lectura de la Disposición Adicional Novena de la LRL, introducida por dicha norma.

Por otro lado, se instrumentaron medidas que fomentaran la fusión de municipios de forma voluntaria[372], mediante el incremento de su financiación, estableciendo preferencias a la hora de conceder subvenciones o adjudicaciones de planes de cooperación, y quedando dispensados de determinados servicios municipales[373].

Y aunque como decíamos, con las medidas establecidas no haya llovido a gusto de todos, la realidad a nivel de conjunto, en indiscutiblemente positiva, por cuanto de los datos publicados por el GC se deduce que desde el año 2013 al 2018 se han suprimido 1.015 entidades, que ha generado la reducción del gasto local en más de 800 millones de euros[374], cuantía que solo ha sido posible por su acompañamiento con otras medidas de control del gasto.

Entre ellas, junto a las medidas del art 21 de la LOEPSF, deberán incluirse en los PPEEFF que aprueben las CCLL, otras que permitan mediante la estructuración y optimización de los servicios conseguir el equilibrio presupuestario. Y además, para un análisis certero sobre los servicios municipales, se introduce con esta norma la obligación de determinación de los costes efectivos de los servicios locales de acuerdo con los criterios establecidos por el GC para conseguir cálculos homogéneos, que serán remitidos al Ministerio competente por razón de la materia, el cual procederá a su publicación.

3.5.- MEDIDAS DE CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO ESTABLECIDAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE

Como decíamos, ante la situación económico – financiera constatada, la adopción de las medidas que predicaba la reforma en estudio, hubiese quedado infradotada si solo se hubiesen establecido medidas de corrección, que no se hubieran acompañado de medidas que reforzaran el control económico – financiero, por cuanto las actuaciones erróneas del sector local, volverían a reproducirse más pronto que tarde.

En dicho sentido, con la única finalidad de dotar de mayor rigidez a dicho control, se refuerza del papel de la Intervención local, que además queda obligada a remitir sus actuaciones de forma anual y resumida a la IGAE, para fortalecer la autonomía y eficacia de

[372] Art. primero apartado cinco de la LRSAL, que modificó el art. 13 de la LRL.
[373] En el propio Preámbulo de la LRSAL se recoge que las medidas de fusión de municipios incentivadas tiene respaldo constitucional. Véase la STC 103/2013, de 25 de abril.
[374] Informe emitido por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda, sobre la situación a 30 de septiembre de 2019, de las Entidades que integran el SP local, p. 13, publicado en la página web supra cit.

los órganos de fiscalización interna en sus aspectos financieros, contables y presupuestarios, mediante la adopción de medidas homogéneas en los procedimientos de control, metodología y criterios de actuación en las auditorías internas, con la asunción de criterios similares que posibiliten comparativas objetivas entre Administraciones, que junto con las mayores medidas de transparencia impuestas a las EELL, contribuyen a la mejora de la toma de decisiones de los cargos electos[375].

Junto a esta cuestión, y para garantizar la independencia en el ejercicio de las funciones desempeñadas por los funcionarios con habilitación de carácter nacional, se establece que la selección, formación y habilitación, de estos empleados públicos sea llevada a cabo por el Estado, e incluso que la imposición de las sanciones más graves, que en su caso deban imponerse, también corresponda a éste.

Con respecto al ejercicio del control interno local, se han impuesto una serie de modificaciones que han quedado explicitadas en el TRLHL, que amplían las medidas de control sobre las discrepancias destacadas en los informes de reparo emitidos en el ejercicio de la función interventora, ya que serán sometidas al Pleno Corporativo, mediante una dación de cuentas sobre las resoluciones de la Presidencia y de los acuerdos plenarios que resuelvan dichas discrepancias, así como su elevación al Tribunal de Cuentas, que se acompañará de un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos[376].

Además, se regulan por primera vez con carácter normativo, los límites para el cálculo de los derechos de difícil recaudación[377] que deban registrarse en el cálculo de la Cuenta

[375] Como así ha manifestado el legislador en la Exposición de Motivos de la LRSAL, el refuerzo de las funciones de las Intervenciones locales, vendría a cubrir vacíos legales que han generados la aplicación de técnicas de auditoria diferentes a las de otros ámbitos del SP, lo que ha justificado que el Gobierno establezca normas en los procedimientos de control, metodología, criterios, y derechos y deberes en el ejercicio de las funciones necesarias desarrolladas por los funcionarios de habilitación de carácter nacional en las CCLL, desarrolladas en el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Control interno del Sector Público Local.

[376] Se aconseja la lectura de la nueva redacción de los art 213 y 218 del TRLHL, introducida por el art segundo, dos y tres, de la LRSAL.

[377] De conformidad con el art 193 bis de la LRL, introducido por el número Uno del art segundo de la LRSAL, con vigencia desde el 31/12/2013, las CCLL deberán aplicar en el cálculo de los derechos de difícil o imposible recaudación unos límites mínimo, y que además deberán comunicar al Pleno de la Corporación y al MHAP, establecidos en los siguientes: respecto a los derechos pendientes de cobro que se deduzcan de las liquidaciones presupuestarias de los dos ejercicios anteriores, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento; respecto a los derechos pendientes de cobro que se deduzcan de las liquidaciones presupuestarias del ejercicio tercero anterior al que corresponda, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento; respecto a los derechos pendientes de cobro que se deduzcan de las liquidaciones presupuestarias de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento; respecto a los derechos pendientes de cobro que se deduzcan de las liquidaciones presupuestarias de los restantes ejercicios anteriores, se minorarán en un 100 por ciento.

General de la entidad[378] por la que se calculan el resultado presupuestario y el remanente de tesorería con su desglose en gastos generales y en gastos con financiación afectada.

Por otro lado las EELL antes del 1 de noviembre de cada año, remitirán a la Administración Central, a través de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las EELL, la información relativa al cálculo del coste efectivo de los servicios que la entidad preste, a partir de la liquidación presupuestaria correspondiente al ejercicio anterior[379]. Reglamentariamente dichos cálculos han sido desarrollados por 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 EELL, estableciendo la necesaria diferenciación entre los servicios calificados como obligatorios o no, y criterios de imputación de los gastos directos e indirectos que deban imputarse a los distintos créditos del estado de gastos reflejados en la ejecución presupuestaria, y que en el Capítulo quinto de la Tesis detallaremos con más detenimiento.

Siguiendo con las modificaciones introducidas en la LRL, la LRSAL ha introducido el nuevo art 116 bis, para completar el contenido de los PPEEFF aprobados pora las EELL por haber incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de Regla de Gasto, estableciendo la inclusión de al menos las siguientes medidas[380]: proceder a la supresión de competencias distintas de las propias o ejercidas por delegación; planificación de los servicios obligatorios de forma integrada o coordinada para reducir los costes; incrementar los ingresos que financian dichos servicios obligatorios; racionalización de la organización; suprimir las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el

[378] De conformidad con el art. 208 del TRLHL, las EELL a la finalización del ejercicio económico deben formar la Cuenta General para el suministro de la información relativa a su gestión económica, financiera y presupuestaria, así como, su situación patrimonial, y según el art. siguiente, se integrará por la información propia de la Entidad, la de sus Organismos Autónomos y la de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a dicha entidad.
Respecto al proceso para su tramitación, el art. 212 del mismo cuerpo legal, prescribe que el Presidente de la EL antes del 15 de mayo siguiente al del ejercicio a liquidar, rendirá cuenta de los estados contables formados por la Intervención Local para ser sometida a Informe de la Comisión de Cuentas antes del 1 de junio. Tras dicho trámite, se somete a exposición pública por un plazo de 15 días hábiles para posibles reclamaciones u observaciones, debiendo ser aprobada por el Pleno antes del 1 de Octubre para su posterior remisión a efectos de control externo al Tribunal de Cuentas, antes del 15 de octubre, como así queda establecido en el art. 223 del TRLHL.

[379] Con la reforma del régimen local instrumentada por la LRSAL, en su apartado treinta y uno del art primero, se ha introducido en la LRL un nuevo precepto, el art 116 ter, cuyos cálculos no pueden ser relacionados con los establecidos en los art 25 y 44 del TRLHL, para los preceptivos estudios técnico - económicos previos al establecimiento de las tasas o los precios públicos, ni con el contenido de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos del art 211 de la misma norma, ni con la información sobre costes de las actividades e indicadores de gestión que deben incluirse en la Memoria de las Cuentas anuales locales.

[380] Art 21 de la LOEPSF, en concordancia con el art 116 bis de la LRL, introducido por el art primero, apartado treinta de la LRSAL.

ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria, con el objetivo de deuda pública y/o que el PMP a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad; y propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Para ello, la Diputación provincial o entidad equivalente tiene una doble función en las distintas fases de elaboración-aplicación de dichos Planes, que se concreta en la asistencia al resto de las Corporaciones y, en su caso, colaboración con la Administración que ejerce la tutela financiera, así como, el deber de participación en el seguimiento de las medidas contenidas.

Una de las medidas especialmente demandada por la ciudadanía, era la limitación del número de cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva y el número de personal eventual en las CCLL, que con la aprobación de la LRSAL, se ha materializado en la introducción de los art 75 ter en la LRL, que limita el número de miembros de la Corporación con dedicación exclusiva en Ayuntamientos y Diputaciones[381], en función de su nivel de población, y el art 104 bis de la misma norma, que impone el máximo número de puestos de trabajo de personal eventual[382].

[381] La prestación de servicios en las CCLL en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a los siguientes límites: para las CCLL de municipios con población cuantificada en cantidad inferior a los 1.000 habitantes, ningún miembro de la Corporación podrá realizar sus labores corporativas en régimen de dedicación exclusiva; en las CCLL de municipios cuya población esté cuantificada entre 1.001 y 2.000 habitantes, tan solo un miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva; en las CCLL de municipios con población cuantificada entre 2.001 y 3.000 habitantes, un máximo de dos miembros; en CCLL de municipios con población entre 3.001 y 10.000 habitantes, un máximo de tres miembros de la Corporación; en Ayuntamientos de Municipios con población entre 10.001 y 15.000 habitantes, un máximo de 5 miembros de la Corporación; en Ayuntamientos de Municipios con población entre 15.001 y 20.000 habitantes, un máximo de 7 miembros; en Ayuntamientos de Municipios con población entre 20.001 y 35.000 habitantes, un máximo de 10 miembros; en Ayuntamientos de Municipios con población entre 35.001 y 50.000 habitantes, un máximo de 11 miembros; en Ayuntamientos de Municipios con poblaciones entre 50.001 y 100.000 habitantes, un máximo de 15 miembros; en Ayuntamientos de Municipios entre 100.001 y 300.000 habitantes, un máximo de 18 miembros; en Ayuntamientos de Municipios entre 300.001 y 500.000 habitantes, un máximo de 20 miembros; en Ayuntamientos de Municipios entre 500.001 y 700.000 habitantes, un máximo de 22; en Ayuntamientos de Municipios entre 700.001 y 1.000.000 habitantes, un máximo de 25 miembros de la Corporación.
En el Ayuntamiento de Madrid, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederán de cuarenta y cinco, y en el caso de Barcelona de treinta y dos.
En las Diputaciones provinciales el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia.

[382] Artículo introducido en la LRL por el art. 1.28 de la LRSAL, con la salvedad de que fueron declarados inconstitucionales y nulos los apartados 3 y 4 de su redacción original, Véase la STC 54/2017, de 11 de Mayo. El precepto señala que los Ayuntamientos de municipios con una población que oscile entre los dos mil y los cinco mil habitantes, solo podrán contratar con carácter de eventual a una persona, siempre que no exista ningún miembro de la Corporación, que tenga reconocida dedicación exclusiva; solo podrán contratar a una persona con carácter de eventual, en aquellas CCLL de municipios con una población entre los cinco mil uno y diez mil

Además, la LRSAL también ha introducido en su articulado medidas que limitan el régimen de retribuciones de los miembros de las CCLL, en referencia a las retribuciones que el cargo de Secretario de Estado recibe anualmente, y según una escala que varía según la población, con el siguiente detalle[383]:

POBLACIÓN POR MUNICIPIO	RETRIBUCIÓN MÁXIMA MIEMBROS CORPORACIÓN
1.000- 5.000	Secretario de Estado – 60%
5.001 – 10.000	Secretario de Estado – 55%
10.001 – 20.000	Secretario de Estado – 50%
20.001 – 50.000	Secretario de Estado – 45%
50.001 – 75.000	Secretario de Estado – 35%
75.001 – 150.000	Secretario de Estado – 25%
150.001 – 300.000	Secretario de Estado – 20%
300.001 – 500.000	Secretario de Estado – 10%
Mas de 500.000	Secretario de Estado

Fuente: Elaboración propia.

Serán los Presupuestos Generales del Estado los que determinarán, anualmente, el límite máximo total a percibir por los miembros de las CCLL por el ejercicio de su cargo, por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales.

Con respecto a los créditos del Estado de Gastos que reflejen los importes de las retribuciones de los empleados públicos locales, el art 75 bis 4, remite a las leyes anuales de los PGE, por establecer los límites mínimo y máximo de cada uno de los conceptos

habitantes; un máximo de dos eventuales en poblaciones entre diez mil uno y veinte mil habitantes; un máximo de siete eventuales en CCLL con poblaciones entre veinte mil uno y cincuenta mil habitantes; un número de eventuales que no exceda de la mitad del número de concejales de cada CCLL, en los Ayuntamientos de municipios con poblaciones comprendidas entre los cincuenta mil uno y los setenta y cinco mil habitantes; un número de eventuales que no exceda del número de concejales que componen la Corporación, en Ayuntamientos de municipios con población entre setenta y cinco mil uno y quinientos mil habitantes; y para los casos en que los Ayuntamientos se refieran a poblaciones como más de quinientos mil habitantes, el número de personal con el carácter de eventual no podrá exceder del 0,7 % del número total de puestos de trabajo de la plantilla presupuestaria.

Y con respecto a las Diputaciones provinciales, el número de contrataciones de eventuales tendrá como limitación, la equivalente con el Ayuntamiento más poblado de la provincia en la que ejerce sus competencias.

[383] Art 75 bis.1 de la LRL, introducido por el art primero, apartado dieciocho de la LRSAL

retributivos que conforman sus salarios, en función de los distintos grupos profesionales y demás factores que se determinen año a año.

Con respecto al personal laboral, el introducido art 103 bis, obliga a las CCLL a aprobar anualmente la masa salarial, que será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) o CA uniprovincial, en su caso, en el plazo de 20 días desde su aprobación, reforzando una vez más la aplicación del principio de transparencia pública, que a continuación pasamos a destacar.

3.6.- LA TRANSPARENCIA PÚBLICA LOCAL CON LA APROBACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

3.6.1.- EL BUEN GOBIERNO HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA LA VERDADERA TRANSPARENCIA LOCAL

Una de las demandas más insistentes recibida por el legislador en la última década, ha sido la que reclamaba una modificación de los principios de actuación de los poderes públicos, dirigida a la instauración del principio de transparencia en la gestión pública, por una sociedad desencantada por la corrupción y harta de recibir desigualdades en la prestación de los servicios públicos y demás actuaciones administrativas.

Como ya decíamos, las consecuencias en la estabilidad presupuestaria y en la sostenibilidad futura de los entes, tarde o temprano acabo mostrando diferencias en las prestaciones públicas recibidas por los habitantes de los municipios que son los administrados de cada ámbito territorial, y por tanto totalmente legitimados para conocer los resultados de las actuaciones de sus gestores públicos. Y ello porque son elegidos en la confianza de ser buenos administradores de los fondos que todos aportamos, y que justifica que la ciudadanía para tener criterio suficiente en las opiniones a trasladar, requiera de forma cada vez más insistente datos cuantitativos y cualitativos sobre los servicios que recibe.

Dichas peticiones encuentran cabida en nuestro ordenamiento constitucional, ya que aunque el art 103[384] no predica el principio de transparencia, sí que en el art 105, se impone el mandato constitucional de la reserva de ley para regular el reconocido derecho de los

[384] De conformidad con el art 103 de la CE, para la consecución de los intereses generales, las AAPP deben actuar de sometidas al Estado de Derecho y de conformidad con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

ciudadanos a los archivos y registros administrativos, aunque lo hace con determinadas limitaciones[385]. Por ello, dicha petición se entendía como una asignatura pendiente del legislador, que hasta el momento solo había aportado breves pinceladas, y que por tanto, debía desarrollarse de forma explícita y cuidando especialmente los límites que deberían ser impuestos.

En el Informe CORA del año 2013, en el que se plasma la necesidad de abordar la reforma de nuestras Administraciones, desde distintas temáticas y apoyada en una serie de principios inspiradores, encontramos con especial relevancia, el de transparencia pública, y en su desarrollo, se dictaría una norma que regulara determinados aspectos, que diferenciaba el derecho a la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública, y acompañando ambos, por una nueva concepción de buen gobierno.

GUICHOT ponía de manifiesto que las breves referencias a la transparencia pública, dejaban un margen de apreciación amplísimo a la Administración, añadiendo que el legislador pareció limitarse a cumplir tardíamente un mandato constitucional, pero sin la voluntad innegable de hacer realidad dicho principio, y que por tanto, solo la voluntad de los responsables públicos podría ensalzar el concepto de transparencia[386].

En la determinación del concepto, ante el incremento de la demanda de información de los distintos sectores socioeconómicos, se vislumbraba un concepto jurídico no claramente determinado, pero que sin embargo, sí que inexcusablemente precisa la necesidad de generar constantes flujos de información económica, social y política, para formar opiniones objetivas, que además desde una perspectiva exigente, debe vincularse a la rendición de cuentas. Y por ello es tan importante la exigencia de un conjunto de reglas y procedimientos que favorezcan el suministro de información disponible, acompañados de medidas que supongan la accesibilidad para todos los afectados, directa o indirectamente por las decisiones públicas, y que además sea suficiente, comprensible y lista para su reutilización.

CAMPOS ACUÑA y VAQUERO GARCÍA, entienden la transparencia pública como un proceso que no puede conformarse con el cumplimiento de las prescripciones normativas, sino como un nuevo paradigma de gestión pública que ofrezca valor a la ciudadanía y contribuya a la mejor gestión de los servicios públicos, que solo será posible a través de una

[385] El art 105 de la CE limita los referidos derechos, a la protección de la intimidad de las personas, a la averiguación de delitos, y a la seguridad y defensa del Estado.
[386] Sobre los antecedentes a los que se refiere el autor debe consultarse GUICHOT, E.: "Nuevos retos de la transparencia", Cuadernos de Derecho local, Nº 49, 2019, pp. 12 – 31.

transformación cultural en general, que posibilite la recuperación de la confianza en lo público, tan mermada por la crisis económica y por la corrupción[387].

En el BOE, con fecha 10 de diciembre de 2013 se publicó la LT, la cual vino a manifestar en su Preámbulo, que desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la UE como la mayoría de los Estados Miembros, a dicha fecha, ya disponen en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regule la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, y que en nuestro país, hasta su entrada en vigor, solo existían breves referencias en la materia, siendo Francia la pionera del Sur de Europa al aprobar en el año 1978 leyes de transparencia y acceso a la información, que serviría como acicate para otros países como Reino Unido, Alemania y Suiza.

Desde el enfoque nacional, el legislador entiende que el objeto de esta ley debe considerarse como el eje fundamental de las actuaciones políticas, que responda a los requerimientos de una sociedad que demanda mayor participación en lo público, de forma más exigente y especialmente crítica, y por ello se marca un triple objetivo: incrementar y reforzar la transparencia de la actuación administrativa, mediante la implantación de obligaciones de publicidad activa; regulación del derecho de acceso a la información, reconociendo y garantizando la respuesta al mandato constitucional pendiente de cumplimiento del art 105 de la CE.; y además, establece la exigencia de responsabilidad para los gestores públicos, al quedar sometidos a las obligaciones del buen gobierno, que se acompañan con determinadas consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

ARÍAS MARTÍN tras la entrada en vigor de la LT, manifestaba la necesidad de que todos los actores implicados en su ámbito de aplicación, debían tener una actitud responsable y cumplidora, y que solo con el paso del tiempo podríamos valorar de forma objetiva, las aportaciones o la falta de las mismas, respecto a este nuevo cuerpo legal, deduciendo varias connotaciones verdaderamente razonables sobre su aplicación a las CCLL[388].

Siguiendo con sus argumentos, en primer lugar sorprende que el legislador introduzca referencias al término “bueno”, ya que del mismo, directamente se deducen connotaciones

[387] CAMPOS ACUÑA, C: VAQUERO GARCÍA, A: “El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local. Revista española de transparencia, Nº 8, primer semestre de 2019, www.revistatransparencia.com, pp. 131-132.

[388] Afirmación que entendemos van referidas a la nueva concepción del buen gobierno Vid. ARIAS MARTÍN, J. L.: “Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local”, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Nº 4 Sección colaboraciones, Quincena del 28de febrero al 14 de marzo de 2014, tomo 1, pp. 406-411.

morales, éticas e ideológicas, que pudieran sugerir distintas interpretaciones. Quizá su justificación la encontramos en la necesaria implicación personal de los dirigentes públicos, los cuales en el desarrollo de sus actividades profesionales, deben asumir la preponderancia de los intereses generales, y que ahora la norma vendría a imponerles una serie de principios del buen gobierno que rijan sus actuaciones, que además se acompañan por la tipificación de conductas que se entienden contrarias a éste, y que son calificadas como infracciones administrativas[389].

Es obvio el acierto de este tipo de calificaciones, por cuanto el tema de la irresponsabilidad política siempre ha sido especialmente criticado, porque ciertamente no es entendible que determinadas decisiones de los partidos políticos hayan producido verdaderos agujeros en las arcas públicas, que tardan años en recuperarse.

En segundo lugar, otra de las cuestiones que debemos esclarecer, es la aplicabilidad de las disposiciones del buen gobierno en la esfera local, ya que de conformidad con el apartado segundo del art 25 de la LT, serán aplicables a los altos cargos o asimilados que de conformidad con la normativa local le sea de aplicación, imponiendo como precisión, que en todo caso, los miembros de las Juntas de Gobierno de las EELL quedan vinculados a dichas previsiones.

Y además en su apartado siguiente, dicta que en ningún caso serán de aplicación las disposiciones sobre el buen gobierno, a quienes ostenten la condición como cargo electo.

Pensemos sobre las imprecisiones del régimen local acerca de las concepciones de altos cargos o asimilados, y sobre la existencia de órganos directivos que desarrollan sus funciones en las distintas EELL, por ostentar la condición de funcionarios de carrera, de conformidad con las estipulaciones en materia de recursos humanos aplicables a estos empleados públicos[390], la cuestión a resolver sería a quienes son aplicables las prescripciones sobre el buen gobiernos prescritas por la norma.

[389] En este sentido, los gestores públicos locales para ser considerados como partícipes del buen gobierno, por un lado deberán cumplir los principios del art 26 de la LT que informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador previsto en esta norma, y además, no podrán incurrir en las infracciones calificadas en los art 27 a 29 de dicho cuerpo legal.

[390] En este sentido debemos hacer dos apreciaciones: la referida al hecho de que la normativa de referencia para la calificación de los empleados públicos como funcionarios de carrera, la encontramos en el art 9 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, conocido coloquialmente como TREBEP; y la segunda, tenemos que destacar la regulación del personal directivo en las AAPP, como la contenida en el art 13 del TREBEP, que ha venido a establecer los principios que deben regir sus actuaciones, en el siguiente sentido:

La respuesta a dichas cuestiones nos la aporta parte de la doctrina, con opiniones que compartimos, cuando justifica su aplicación, solo para las personas que ostenten responsabilidades de gestión, directa o indirecta, por tener facultades decisorias manifestadas a través del dictado de actos administrativos por los que la EL quede vinculada, entendiendo por tanto la aplicación de esta ley a los Alcaldes o Presidentes, Concejales-Delegados, Diputados-Delegados, y miembros de las Juntas de Gobierno Locales, quedando excluidos los miembros de la Corporación en la oposición, así como los órganos directivos existentes que ostenten la condición de funcionario[391].

Por tanto, los órganos electos con funciones de gobierno locales, aunque ya se barruntaran en años anteriores compromisos con el buen gobierno[392], ahora sí que el ordenamiento jurídico les impone el compromiso de sujeción a unos principios, promoviendo el respeto de los derechos fundamentales y a las libertades públicas, dado que el ejercicio de sus funciones queda sometido a la CE y al resto del ordenamiento jurídico[393].

Dichos principios reguladores del meritado buen gobierno, son desglosados por la norma, disponiendo una clasificación entre los que reconoce como principios generales y los que entiende como principios de actuación[394], estando referidos los primeros a lo siguiente:

- En primer lugar, las funciones directivas profesionales en las AAPP serán definidas en las normas específicas de cada Administración, y para su designación se atenderá a los principios de mérito y capacidad y a su idoneidad, mediante procedimientos garantizadores de la concurrencia y la publicidad.
- En segundo lugar, con respecto a sus actuaciones, deberán estar sujetas a evaluaciones que justifiquen su eficacia y eficiencia, la responsabilidad en su gestión, así como, el control de sus resultados en base a los objetivos que se les hayan marcado, y sus condiciones de empleo, no se considera materia objeto de negociación colectiva a efectos del TREBEP.
- Y además, si el personal directivo es de carácter laboral, su relación laboral se establecerá mediante contratos de carácter especial de alta dirección. En el ámbito local, es de destacar la introducción del art 32 bis en la LRL, por el art 1.12 de la LRSAL, aplicable a los nombramientos que se producen tras su entrada en vigor, al personal directivo de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, que deben efectuarse según criterios de competencia profesional y experiencia entre funcionarios de carrera del Estado, CCAA, EELL o con habilitación de carácter nacional de cuerpos o escalas del subgrupo A1, permitiendo que los respectivos Reglamentos Orgánicos, permitan que los titulares de los órganos directivos no reúnan la condición de funcionario en base a las características específicas de los puestos a ocupar. En la actualidad, es contrastable el hecho de que en las Diputaciones Provinciales, la selección de su personal directivo entre funcionarios y otros empleados públicos que no ostentan dicha calificación ha sido posible, al haber posibilitado excepcionar en determinados casos, la condición de funcionario de carrera, introduciendo en sus Reglamentos Orgánicos provinciales dicha salvedad.

[391] ARIAS MARTÍN, J. L.: cit., pp. 407- 408.

[392] Para profundizar sobre los anteriores instrumentos relacionados con el Buen Gobierno se puede consultar el Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos aprobado en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en el año 1999, el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la AGE, aprobado por el Gobierno Central en el año 2005 y el Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP, en reunión de 15 de junio de 2009.

[393] Art 26.1 de la LT.

[394] Sobre los principios del buen gobierno reconocidos en la LT, se aconseja la lectura de los apartados segundo y tercero de su art 26.

- Dedicación al servicio público con sometimiento a los principios de eficacia, eficiencia y economía para la satisfacción de los intereses generales, actuando de forma transparente el la gestión pública.

- Ejercicio con imparcialidad, lo que supone el sometimiento a criterios independientes, que sean ajenos a cualquier interés particular.

- El ejercicio de sus funciones queda sometido al principio de igualdad, a la ausencia de discriminaciones, y por tanto, se llevarán a cabo con conductas dignas y con esmerada corrección en el trato con los ciudadanos.

- El ejercicio de sus atribuciones de forma diligente, que se acompañará con el fomento de la calidad de los servicios públicos.

- Y asunción de sus responsabilidades en la toma de decisiones y sus actuaciones.

Y complementando a los anteriores principios, la norma establece una serie de conductas que conforman los llamados principios de actuación, que se sintetizan en las siguientes:

- Se establece la obligación de desempeño de las funciones que deban desarrollar los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, con absoluto respeto a la normativa reguladora en materia de incompatibilidades y conflicto de intereses.

- La obligada reserva de los asuntos conocidos en el ejercicio de su cargo.

- La necesaria puesta en conocimiento de los distintos órganos competentes sobre cualquiera de las actuaciones consideradas irregulares que conozcan en el ejercicio de su cargo.

- El ejercicio de sus poderes deben ir encaminados a la consecución de las distintas finalidades que les hayan sido otorgadas, que deberán además, asegurar la defensa del patrimonio de las EELL en las que desarrollen sus funciones.

- En todo momento tendrán que evitar intereses incompatibles con los fines pretendidos, para lo que tendrán que abstenerse en sus actuaciones en aquellos casos en que pueda vulnerarse su objetividad.

- No podrán aceptar favores, servicios o regalos que se entiendan excedan de los propios de la cortesía, o que en su caso, condicionen el ejercicio de sus funciones, así como, no podrán obtener ventajas personales que pudieran reportarse en el ejercicio del propio cargo.

- En todo momento, el desempeño de sus funciones queda sometido al principio de transparencia.

- Y su gestión debe ir encaminada a la protección de los recursos públicos.

La necesidad de establecer dichos principios, así como la sujeción a cada uno de ellos, cobra vital importancia, toda vez que algunos autores como NIETO GARCÍA criticaban a la vista de los niveles de corrupción de los últimos tiempos, como la ausencia o el no sometimiento a determinadas conductas, condicionan la temperatura democrática de un régimen, por permitir que prevalezcan los intereses personales y privados, sobre los públicos y comunitarios, matizando además, que en periodos de crisis, no sería comprensible la falta de reacción social y política[395].

Y claro está, ante las situaciones detalladas en la Economía española, dichas reacciones ciudadanas no tardarían en aflorar, a través de la expansión de un movimiento ciudadano a favor de la transparencia pública, que surgiría en los años de la crisis del 2008, y cuyos efectos se trasladan hasta la actualidad, y que de forma indirecta ha supuesto una eficaz medida de control para la contención del gasto de las CCLL, debido a que solo cuando los responsables públicos son sometidos al escrutinio de sus electores, se inicia un proceso en el que responden ante una sociedad exigente, crítica y que demanda participación en la gestión pública[396].

En este contexto, el papel del buen gobierno toma un valor esencial en la gestión pública, toda vez que la legislación en la materia, traería un catálogo de obligaciones de suministro de información al ciudadano que redundarán en el conocimiento de la gestión pública local, y que por tratarse de un conjunto de mínimos, su aceptación sería más rápida, e incluso más extensa, si los gobiernos adoptan un papel dinamizador que mejore las opiniones de la ciudadanía.

Como era de esperar, su aceptación ha sido generalizada, y que al venir acompañada por otras normas como las relativas al uso de la factura electrónica y al control de la deuda comercial, que después destacaremos, los interesados valoran de forma muy positiva las nuevas formas de gestión administrativa, por posibilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a sus gestores de fondos públicos, que genera un sentimiento de mayor cercanía de las AAPP.

[395] Para profundizar sobre los efectos de la corrupción en el sistema democrático, Vid. NIETO GARCÍA, A., "El desgobierno de lo público", UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 22, 2008, pp. 671-726.
[396] En este sentido se expresa el preámbulo de la LT, respecto a las implicaciones sobre los responsables públicos que tiene el hecho de que los ciudadanos conozcan el proceso de toma de decisiones públicas y la forma y criterios en que se manejan los fondos públicos.

Aunque sea cierto que la normativa no ofrece una definición de transparencia, siguiendo a VILLORIA MENDIETA, podemos definirla como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y política, accesible a todos los actores relevantes, que en el ámbito público, debe permitir evaluar a las instituciones, así como formar opiniones racionales y bien sustentadas, a quienes deciden o participan en la decisión[397].

Como prueba de las implicaciones en la generalidad de los poderes públicos, es justo decir a favor del legislador autonómico, que en la misma legislatura en las que se aprobó la LT, hasta doce comunidades autónomas aprobaron su propia ley de transparencia, para adaptar la normativa estatal a los requerimientos de su ámbito territorial, tal vez como gesto ante la sociedad, que como decíamos, cada vez es más exigente ante sus representantes electos[398].

Centrándonos en la perspectiva local, que es la que nos ocupa, la propia normativa estatal establecía que para las CCLL se concedía un periodo de adaptación a la normativa prescrita en el plazo de dos años desde su publicación en el BOE, por tanto con fecha 10/12/2015, momento en el que todo el conjunto de los entes locales debía disponer de las páginas o portales webs institucionales, a través de los cuales cualquier ciudadano pudiera acceder como mínimo a la información determinada tanto por la norma estatal como la autonómica, aprobada en su caso, para cada ámbito territorial.

En dicha adaptación, aunque pareciera deducirse una aceptación generalizada de la clase política, conscientes de las nuevas reglas del juego, la situación de la planta local

[397] VILLORIA-MENDIETA, M.: "Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno". Boletín de la Función Pública INAP, Nº 9 mayo 2012, p.7.

[398] Las leyes autonómicas aprobadas en la legislatura 2011-2015 fueron:
- Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información pública de Canarias.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

castigada por las consecuencias de la crisis, precisaba algo más que una adaptación dilatada en dos años, ya que si hubiera sido suficiente dicha medida, en la actualidad la publicidad activa local estaría generalizada para el conjunto de las CCLL.

Es cierto que con la entrada en vigor de la normativa en materia de transparencia se escuchaban muchas informaciones en ente sentido, pero la realidad solo fue contrastable con las visitas a las páginas webs institucionales dónde era muy sencillo comprobar que solo las entidades más saneadas y con mejores dotaciones de medios personales y materiales fueron capaces de disponer de sus PPTT, y que aunque a la fecha su creación está más extendida, el suministro de información actualizada que requiere aún se hecha en falta en numerosas AALL.

Por otro lado, dado el carácter sui géneris de la AL, es más que razonable el desarrollo reglamentario de la meritada normativa, llevado a cabo en los últimos años mediante la correspondiente tramitación de las distintas de Ordenanzas locales reguladoras de la transparencia pública local, que han establecido las especificaciones precisas para cada estructura organizativa y demás aspectos recogidos en la LT[399].

Y que para el desarrollo de dicha labor, entendemos como muy positivo, que desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se aprobara una Ordenanza tipo, la cual ha servido como una guía a seguir bastante útil para numerosas EELL desde el momento en que fue aprobada[400], aunque lógicamente no lo fuera para aquellos entes con mayores ritmos de adaptación a los requerimientos de los últimos tiempos, y que por ello, de la comparativa de los distintos textos, se extraen conclusiones más o menos generalizadas, en función del compromiso asumido por las distintas CCLL, en aras a la mejora de la transparencia pública.

Y aunque los entes locales dispusieran de esta adaptación demorada hasta diciembre de 2015, no ocurriría así con las prescripciones de su Titulo II, referidas al Buen Gobierno, ya que su entrada en vigor para el conjunto de la Administración se produjo al día siguiente de su publicación, compartiendo con el legislador su inmediata eficacia, ya que recoge requerimientos que debían agilizar el proceso con el que la AL se enfrentaría en los dos años siguientes, dado el carácter transversal que la transparencia pública debe tener en cualquier

[399] Para el desarrollo reglamentario de las leyes de transparencia estatal y autonómica, en su caso, las CCLL han optado en ocasiones por aprobar una Ordenanza específica, y en otras, por modificar sus Reglamentos de participación ciudadana para adaptarlos a las nuevas obligaciones de transparencia pública.

[400] Se aconseja la consulta de la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, aprobada por la FEMP con fecha 27/05/2014.

actuación pública, y que como antes decíamos, conlleva un proceso de aceptación por parte de los responsables de la gestión local.

No obstante, aunque haciendo uso de la potestad de autoorganización establecida en el art 4 de la LRL, las CCLL sean las responsables de reorganizar recursos humanos y medios materiales con el fin de acometer el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, el legislador se olvidó de ponderar la delicada situación de un sector importante de la AL, que ni por asomo podría soportar los costes mínimos indispensables para su puesta en marcha, por no disponer de los soportes tecnológicos necesarios, ni el personal suficiente especializado que pudiera realizar las tareas que soportan la transparencia pública[401].

Como solución a dichas carencias, dado el escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor, que justifica la inexistencia de un fondo doctrinal y jurisprudencial consistente que pueda ser utilizado en la interpretación de la normativa, solo disponen las CCLL de las experiencias de los órganos de garantía independientes creados por la LT y las leyes autonómicas, y que van abundando en la resolución de cuestiones en respuesta a las miles de reclamaciones suscritas por la ciudadanía[402].

Con respecto a las reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) del año 2018, una de cada dos corresponde a cuestiones locales, y además, de la mayoría se deduce que su interposición es debida al silencio administrativo de las CCLL, que redundaría aún más si cabe, en los reiterados incumplimientos por parte de los gestores públicos locales, como responsables de la decisiones en materia del derecho de acceso a la información pública[403].

Como soluciones al problema, las Diputaciones provinciales con el revisado ejercicio de competencias que la entrada en vigor de la LRSAL ha impuesto, han facilitado tanto para los pequeños municipios como para el resto no tan vulnerables, el acceso a las soluciones tecnológicas que puedan soportar los PPTT municipales, pero que sin embargo, no pueden solucionar el flujo constante de información que solo los medios personales municipales

[401] Recordemos que como así ocurriera, por ejemplo, con la aprobación de los planes de pagos a proveedores, las expectativas que el GC tenía sobre el sector local, se desvanecieron ya que las CCLL no fueron capaces de remontar a los ritmos que el legislador se había marcado, obligando consecuentemente a la adopción de medidas que compensaran los incumplimientos locales. En materia de transparencia, es fácil contrastar con la visita de PPTT locales, los reiterados incumplimientos en la materia, poniendo de manifiesto nuevamente que con la excusa de la autonomía local, el Gobierno central, no ha valorado convenientemente la suficiencia financiera local que hubiera posibilitado su correcta adaptación.

[402] FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Anuario de Transparencia local 2018*, Barcelona, marzo 2019, pp. 9-10.

[403] Anuario de Transparencia local 2018, pp. 96 a 98.

pueden solventar, que evidentemente, deben ir acompañados de la voluntad política de sus responsables electos. Pensemos que aunque se disponga de los soportes logísticos para la instalación y puesta en marcha de los PPTT, ello no deja de ser un aplicativo en donde debe volcarse la información que se genera en el ente, donde su suministro implica generar nuevas fases de tramitación en los correspondientes expedientes administrativos, y por ello dicha implicación debe ser absoluta para su traslado a los empleados públicos encargados de las respectivas tramitaciones, que disponiendo en la mayoría de los casos, de los mismos recursos materiales y personales limitados, deben incluir entre sus labores cotidianas el dar respuesta al cumplimiento del principio de transparencia pública.

3.6.2.- LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Si uno de los objetivos marcados en el presente estudio, es el de aportar una herramienta de consulta que aporte utilidades prácticas ante los nuevos requerimientos establecidos por la reforma de los últimos años, entendemos imprescindible, desglosar las nuevas obligaciones impuestas por la normativa que regula la transparencia pública a las CCLL, desde una perspectiva del quehacer diario de las AALL, por cuanto de las experiencias de los gestores de sus PPTT, aún se deducen dudas más que razonables en la interpretación del ordenamiento jurídico, y que con ello, lo que se trasladan son concepciones diversas en esta temática.

De la lectura del articulado de la LT, se justifica su aplicación a las AALL[404], estableciendo obligaciones de carácter periódico que conforman la denominada 'Transparencia de la actividad pública', para que de forma actualizada se traslade un conjunto de información que sea verdaderamente relevante por estar relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública, y que debe reunir una serie de requerimientos[405].

En atención a la norma, las publicaciones se realizarán en las sedes electrónicas o páginas webs institucionales locales, proporcionando la información de forma clara, estructurada y entendible para los interesados, y que preferentemente se publicará en formatos que sean reutilizables[406].

[404] Art 2.1.a) de la LT.
[405] Art 5 de la LT.
[406] De conformidad con su art. 2, es de aplicación a la AL, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del SP.

Y como la realidad es que una gran cantidad de la información publicada en dichos sitios institucionales, es de diversa índole, y no es totalmente entendible sin determinados conocimientos en cada una de las materias, y que por ello a veces es mal entendida, las Administraciones deben trabajar en trasladarla de la forma más comprensiblemente posible, aunque como luego veremos, los administrados puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, debemos resaltar el acierto de las publicaciones en formatos reutilizables, por cuanto facilitan el acceso a informaciones de interesados tan legitimados como los investigadores u otros entes que deben conocerlas, y que agiliza su conocimiento.

Para ello, los accesos a dicha información deben ser sencillos y de forma gratuita, y accesible a las personas con discapacidad mediante medios y formatos que garanticen el principio de accesibilidad universal y diseño para todos[407].

Sobre esta temática tenemos que incidir en el hecho, en que a la fecha, aunque en algunos PT sí que encontramos ajustes razonables para personas con problemas de visión, mediante sistemas que reproducen la información en forma de audio, es una tarea en la que las Administraciones deben seguir trabajando por cuanto queda demasiado lejana la idea de una utilización generalizada.

Y una temática de gran transcendencia en los últimos años, es la vigilancia de la normativa nacional y europea en materia de protección de datos de carácter personal, por ello, si la información que vaya a publicarse contiene datos de dicho carácter, las CCLL deberán garantizar su cumplimiento[408], y solo procederán a su publicación previa disociación de dichos datos, como mecanismo que preserve la identidad de las personas[409].

[407] La accesibilidad Universal y Diseño para Todos en al ámbito de la transparencia pública debe entenderse como un sinónimo de igualdad de oportunidades, en los términos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas (Nueva York, diciembre de 2006) en su art 9, que por considerar como cuestión fundamental que todos los países, deben proceder a la identificación y eliminación de los obstáculos y las barreras de acceso que las personas con discapacidad puedan encontrar en los distintos ámbitos, entendemos que los accesos a la información a la que nos referimos, deben producirse en condiciones de dicha igualdad de oportunidades, y que por ello, los accesos a la información suministradas por las CCLL en sus sedes electrónicas, portales o páginas webs institucionales, tendrá que ser adaptada según el tipo de discapacidad que los distintos interesados pudieran tener reconocida.

[408] Para profundizar sobre en la normativa aplicable en España, respecto a la protección de datos de carácter personal, se debe consultar el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de protección de datos); Corrección de errores del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016; y la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

[409] Con la disociación de los datos, nos referimos a que en las publicaciones realizadas por las CCLL que contengan datos de carácter personales que no puedan ser de general conocimiento, debe realizarse previamente

Y esta cuestión es realmente importante, tanto desde el punto de vista de su soporte jurídico, que es indiscutible, como desde el punto de vista de su puesta en práctica. Es decir, la preservación de los datos de carácter personal es una labor que las Administraciones deben cumplir porque así lo determina nuestro ordenamiento jurídico, pero además debe hacerse de forma que no interrumpa el cumplimiento de otros requerimientos legales, y para ello se deben arbitrar procedimientos que concuerden dichas exigencias.

Cotidianamente existen muchos expedientes administrativos susceptibles de dicha protección, y aunque algunas materias quedan totalmente claras, por tratarse de datos de especial protección, como por ejemplo las ayudas de emergencia social, sobre las que queda totalmente aclarado que su publicación conllevará la anonimización de los datos de carácter personal, existen otras cuestiones que requieren un análisis previo por cuanto hay que delimitar si los afectados actúan en relación con la Administración de forma personal o profesional, como puede ocurrir en determinados expedientes de contratación, y que por tanto, en el segundo caso, no tienen porqué se objeto de protección.

El avance de estas cuestiones, han requerido la modificación de la LT, para incluir en su articulado la obligación de publicar un Inventario de actividades de tratamiento de datos, conocido como Registro de Actividades de Tratamiento, como mecanismo de control para el reconocimiento y seguimientos de los tratamientos de datos de carácter personal llevados a cabo por las CCLL[410].

Con esta modificación lo que se consigue en la práctica, es que las distintas áreas funcionales de las distintas Administraciones realicen un análisis y valoración sobre los distintos tipos de documentación con la que trabajan en los distintos servicios y de esta forma poder planificar, esas nuevas fases a incluir en los procedimientos requeridas para el cumplimiento del principio de transparencia, incluyendo la perspectiva de la protección de datos de carácter personal.

A la vista de estos y otros requerimientos, es evidente el necesario compromiso de los responsables locales, dado que la norma ni siquiera impone respecto a la publicidad activa plazos para su publicación, provocando diversas interpretaciones respecto a los momentos en

un proceso de anonimización que garantice que no pueda relacionarse la información publicada con una persona concreta. Para profundizar en esta cuestión, la Agencia Española de Protección de Datos, ha elaborado y publicado una Guía aplicativa titulada "Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales" que puede consultarse en el siguiente enlace:
https://www.aepd.es/media/guias/guia-orientaciones-procedimientos-anonimizacion.pdf

[410] La Disposición Final en su apartado 11.1 de la LO 3/2018, incluye en la LT el artículo 6 bis, que debe consultarse en concordancia con el art. 31 de la citada norma orgánica.

que los gestores de las sedes electrónicas, webs o portales locales deben proceder a proporcionarla, por lo que dicha cuestión debe resolverse con la normativa autonómica de desarrollo o por las mismas CCLL. Además el hecho de que la LT establezca que la información debe estar actualizada, tampoco resuelve durante cuánto tiempo debe aparecer publicada. Por ello, reiteramos las implicaciones respecto al buen gobierno deducidas del apartado anterior, por cuanto también deben aportar respuestas objetivas a estas cuestiones.

Y como decimos estas indeterminaciones han quedado solucionadas en las leyes autonómicas, como por ejemplo destacaremos al referirnos a la normativa autonómica andaluza, o en las Ordenanzas o Reglamentos aprobados por las distintas Corporaciones.

Para profundizar en las obligaciones inherentes a la publicidad activa, matizaremos el carácter de mínimas de las prescripciones de la LT, y abundaremos en el hecho de que el concepto de transparencia que acabe interiorizando cada uno de los gestores públicos, va a provocar que la información publicada sea más o menos extensa. Para concretar, procedemos a detallar las temáticas a las que debe referirse, y para ello utilizamos un desglose similar al que hace la propia norma[411].

Con respecto a la información referida a la institución local, a su organización y a las cuestiones referidas a su planificación, las CCLL deben publicar la información contenida en el art. 6 de la LT. Dicha información debe detallar cuáles son las funciones que desarrolla la entidad, cuál es la normativa que le es de aplicación, que por tratarse del ámbito local, deberá referirse especialmente a la normativa que apruebe vía Ordenanzas y Reglamentos, así como, los contenidos que reflejen la estructura organizativa que sustenta sus funciones y decisiones, identificando en un organigrama a sus responsables y especificando su perfil profesional.

Además, se publicarán los Planes y programas anuales y plurianuales en los que se establezcan los objetivos concretos de cada una de sus áreas de actividad, así como, las actuaciones, medios y el tiempo previsto para su ejecución. Para ello cada Administración establecerá indicadores de medida y valoración, que aporten justificaciones sobre su grado de cumplimento y los resultados obtenidos, y las evaluaciones periódicas que deba realizar, que deberán ser publicadas igualmente. Ejemplos de este tipo de información, los encontramos en las publicaciones referidas a los Planes estratégicos sectoriales y los Planes estratégicos de subvenciones aprobados para su ejecución anual o referida a varios años, los cuales dado el dinamismo de la actuación administrativa local, entendemos que deberán actualizarse con la

[411] Sobre la publicidad activa debe consultarse el articulado del Capítulo II de la LT.

publicación de aquellas modificaciones que a lo largo de su desarrollo se aprueben sobre dichos instrumentos estratégicos.

Avanzando en el articulado de la Ley, su art. 7 dispone la publicación de la información de relevancia jurídica, sobre la que tenemos que destacar la generación constante de publicaciones en las webs institucionales, y sobre la que resaltamos las siguientes cuestiones:

En su aplicación a las CCLL, se publicarán aquellas directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, de lo que deducimos, que aunque no se especifica la publicidad relativa a la normativa municipal, entendemos que debe extenderse a las Ordenanzas y Reglamentos locales, y que para el caso de los Bandos municipales, aunque carezcan de valor normativo, también nos parece oportuna su incorporación.

Además, con respecto a las instrucciones de servicio, cuando excedan del ámbito puramente interno de la organización, si comportan interpretaciones de Derecho positivo o de los procedimientos vigentes, igualmente entendemos de obligado cumplimento su publicación, con el fin de posibilitar su alegación por los particulares en sus relaciones con la AL.

En la tramitación de los proyectos de Ordenanzas y Reglamentos locales, en el momento de su exposición pública, deberán publicarse en el PT de las CCLL, las memorias e informes que conformen sus expedientes. Esto quiere decir que en el trámite de información pública recogido en la LRL o en el TRLHL, simultáneamente a la publicación en el BOP, en los tablones de anuncios electrónicos, y en su caso, en los diarios oficiales de mayor circulación del ámbito territorial de aplicación, se procederá a publicar en dicho Portal la documentación soporte del expediente en cuestión[412].

Además, en este contexto, debemos resaltar especialmente, las exigencias introducidas con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, concretamente en su Título VI, que ha venido a regular de forma explícita la iniciativa legislativa y la potestad de dictar Reglamentos y otras

412 Recordemos que en la tramitación de las Ordenanzas y Reglamentos Locales, el art 49 de la LRL establece un periodo de información pública mínimo de treinta días, que comienza a partir de la publicación de un anuncio de exposición aprobado por el órgano competente local, en el BOP; y que para los casos en que se tramiten Ordenanzas Fiscales reguladas por el TRLHL, su art 17, dispone su exposición pública en el tablón de anuncios de la CCL y en dicho diario oficial, y que además deberá ser acompañado por la publicación en un diario de los de mayor difusión de la provincia o de la CA uniprovincial en los casos que la tramitación se lleve a cabo por las Diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes.

disposiciones, y que entendemos directamente aplicable en el ámbito local, en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Por ello, en concordancia con el nuevo articulado, las CCLL quedan sometidas a los principios de buena regulación, a la obligación de aprobar un Plan Anual Normativo y a las nuevas medidas de participación ciudadana. Y aunque sobre estas cuestiones abundaremos especialmente en el siguiente Capítulo de la Tesis, en relación con lo anterior, entendemos como otra materia sometida a la obligación de publicación, la de las consultas webs previas a la tramitación de la aprobación de sus Ordenanzas y Reglamentos locales[413].

Y debemos centrar especial atención respecto a todos los documentos que conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación, ya que deben ser igualmente publicados en los PPTT conforme a argumentos similares a los del apartado anterior. Ejemplos destacables a este respecto la encontramos en materia urbanística, respecto a la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, que deban ser sometidos según la legislación urbanística a exposición pública[414]; en la tramitación de expedientes de expropiación forzosa, respecto a la apertura del trámite de exposición pública para cualquier interesado en dicho procedimiento; y especialmente detallamos, por la cantidad importante de publicaciones que genera en el PT, la normativa presupuestaria que la precisa tanto en la aprobación de los Presupuestos de las CCLL, como en la tramitación de las modificaciones presupuestarias que sean de competencia plenaria, como son entre otras, las relativas a los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito tramitados a lo largo del ejercicio presupuestario, y que su tramitación requiere los mismos requerimientos que la propia aprobación del Presupuesto General[415].

Respecto a la Información económica, presupuestaria y estadística, la ley marca unos requerimientos mínimos para entender cumplidas las obligaciones de transparencia sobre

[413] El art 129 de la LPAC determina que la potestad reglamentaria debe adecuarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia; el art 132 obliga a la aprobación anual de un Plan Normativo como medida de planificación normativa; y el art 133 de la misma norma, establece nuevos trámites respecto a la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos locales, a través de la consulta pública web, que en el próximo Capítulo detallaremos expresamente.

[414] De conformidad con la legislación sectorial urbanística nos referimos a los instrumentos de planeamiento general (Plan General de Ordenación Urbana, Planes de Ordenación Intermunicipales y Planes de sectorización) y a Planes de Desarrollo (Planes parciales de ordenación, Planes especiales, Estudios de Detalle y Catálogos de bienes o espacios protegidos)

[415] En este contexto, el art 169 del TRLHL en su apartado primero, dispone su exposición pública durante un periodo de quince días hábiles para que los interesados puedan presentar reclamaciones al Proyecto de Presupuesto, y que de conformidad con el art 177.2 de la misma norma, referido a los expedientes de modificación de créditos mediante créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuya competencia es del Pleno de la Corporación, se dispone el mismo trámite de información pública por su referencia a los trámites de información, reclamación y publicidad de los Presupuestos.

materias muy concretas contenidas en el art 8 de la LT, y que podríamos decir, comportan la mayor parte de los contenidos de los Portales.

En materia de contratación pública, las CCLL tienen que publicar un listado de contratos, en los que se indique su objeto, duración, importes de licitación y adjudicación, procedimientos de contratación, instrumentos de publicación, licitadores, identidad del adjudicatario, así como modificaciones. Además decisiones de desistimiento y renuncia, que para el caso de los contratos menores[416] podrá ser actualizada de forma trimestral.

Dicha información deberá acompañarse de datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del SP[417].

Destacaremos respecto a las obligaciones de publicidad en materia de contratación pública, que dada la obligación de las CCLL de publicar la información relativa a sus contratos en la Plataforma de Contratación del SP, la mayoría de ellas, establecen enlaces directos a dicha Plataforma, si bien debe ser completada con la publicación en el PT de aquella información que no deba incluirse en la plataforma estatal.

Deben publicarse también los Convenios aprobados por las CCLL, con indicación de las partes que los suscriben, su objeto, su plazo de vigencia, sus modificaciones, así como, las prestaciones detalladas en el texto del convenio, y en su caso, las obligaciones económicas convenidas entre las partes.

También las encomiendas de gestión aprobadas, indicando la entidad encomendante y la encomendada, el objeto, su vigencia, el presupuesto que se apruebe, y las obligaciones económicas y subcontrataciones vinculadas a dicha encomienda, y las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objeto o finalidad y beneficiarios.

[416] Recordemos que la LCSP define a los contratos menores como aquellos que tienen un plazo de ejecución no superior al año, no son susceptibles de prórroga y que con carácter general van referidos a un valor estimado inferior a 40.000 € para los contratos de obras, e inferior a 15.000 € para los contratos de suministros y de servicios, y cuya tramitación precisará la justificación de necesidad de la contratación y la incorporación de la factura, acreditando previamente en el expediente de contratación la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito otros contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras citadas, todo ello de la concordancia de los art 28, 29.8 y 118 de dicha norma.

[417] El art 131 de la LCSP establece que la adjudicación de los contratos se realizará ordinariamente mediante la utilización de una pluralidad de criterios basados en el principio de mejor relación calidad – precio, y que generalmente utilizará los procedimientos abierto o restringido, a la vez que determina la posible adjudicación por medio de un procedimiento negociado sin publicidad en los supuestos previstos en su art 168, mediante diálogo competitivo o licitación con negociación en los supuestos del art 167, así como, que podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación, para los casos que prescribe el art 177 de dicho cuerpo legal.

Con respecto a las obligaciones en materia de subvenciones públicas debemos trasladar una serie de salvedades:

En primer lugar, con la entrada en vigor de la publicidad en la BDNS, introducidas por la LRSP, se refuerzan las obligaciones en materia de transparencia pública de las subvenciones concedidas por la entidad, y algunas EELL vienen a publicar en su PT un enlace, filtrado con los datos de la entidad, a dicha Base Nacional, asegurando el dinamismo de su información ya que la transmisión de datos a dicha Base se ha convertido en una fase propia de la tramitación de las subvenciones locales, y por tanto, vendría a asegurar el cumplimientos de estas obligaciones en materia de transparencia.

Además, aunque la LT sea la norma de referencia para determinar las obligaciones de publicidad activa, no debemos olvidar las que impone su legislación específica, en concreto en la Ley General de Subvenciones (LGS), que impone igualmente la publicidad para las subvenciones recibidas por las CCLL.

Por tanto, de conformidad con el art 18 de la LGS, respecto a las subvenciones que concedan las CCLL, éstas deberán remitir a la BDNS información sobre las convocatorias y resoluciones de concesión, pero además, para los beneficiarios se impone la obligación de dar publicidad de las subvenciones y ayudas recibidas, en los términos y condiciones que establece la propia LT, por lo que es necesario especificar que cada entidad en su Portal, deberá dar publicidad de los subvenciones tanto concedidas como recibidas.

Y en la visita de los PPTT la realidad es que la implementación de la BDNS ha mejorado de forma absoluta esta parcela de la transparencia pública, pero en nuestra opinión el éxito se debe a que el legislador haya incluido la remisión de la pertinente información por parte de las distintas AAPP a dicha instancia, como una parte imprescindible del propio procedimiento de concesión, y por ello, sin recelos se ha asumido de forma ágil. En contraposición, con respecto a las subvenciones recibidas, se observan mayores incumplimientos justificados en que en la propia LT no se incluye como requerimiento, y que la concordancia con el resto de normas del ordenamiento jurídico, no siempre se realiza de la forma más acertada.

En materia presupuestaria es cuantiosa la documentación objeto de publicación, dado que por un lado, deben publicarse los Presupuestos Generales, detallando las principales partidas presupuestarias de forma actualizada y con especificaciones sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y por otro, debe completarse, con los estados de ejecución presupuestaria, al menos trimestrales, siendo un

ejemplo determinante de la importancia del flujo constante de información en el Portal, ya que si no se publica de forma dinámica dicha ejecución, la publicidad del Presupuesto General no supondría más que una intención de la Corporación, que no podría ser susceptible de una valoración acertada.

Tras la aprobación de la Cuenta General de la respectiva entidad, deberá publicarse el detalle de las Cuentas Anuales[418], de cuyo análisis podrán deducirse entre otras implicaciones, el resultado presupuestario de la EL, su adecuado o inadecuado registro de las magnitudes contables y presupuestarios, así como los remanentes de tesorería, generales y por financiación afectada, que se deduzcan de su correspondiente liquidación presupuestaria.

Y dicha información al fin y al cabo es la que interesa a los administrados, para ser conscientes de la adecuada o inadecuada marcha de la gestión que financia, sobre lo que debemos reiterar en el hecho de que las publicaciones contienen cuantificaciones que no son interpretadas siempre de la mejor manera, por los tan variados perfiles de sujetos que recibimos dicha información, no siempre con los conocimientos mínimos necesarios para extractarla de la mejor manera. Y en ese sentido, la labor que deben desarrollar las distintas CCLL, es la de conseguir trasladar por otros cauces adecuados la interpretación de la información publicada, aunque también sabemos que los distintos fines y las suspicacias entre gestores de distintas siglas políticas, hacen que el ciudadano perciba una información sesgada en muchas de las materias objeto de apreciación.

Y con respecto a las actuaciones de los órganos de control externo, la entidad deberá publicar los informes de auditoría de cuentas y demás emitidos sobre la misma, y que en el ámbito territorial andaluz, debe entenderse referido a los Informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Es cierto que dichos informes son objeto de publicación tanto en los Diarios Oficiales correspondientes, como en las propias páginas webs institucionales de dichos órganos, pero es cierto que con esta obligación se concretan y por tanto, se extienden de manera muy acertada, las advertencias y correcciones sobre cada ente.

[418] De conformidad con la Regla 45 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de Septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, las Cuentas Anuales locales las conforman los siguientes documentos: Balance de la entidad, Cuenta de resultado económico-patrimonial, Estado de cambios en el Patrimonio Neto, Estado de Flujos de Efectivo, Liquidación del Presupuesto y Memoria; todo ello sin perjuicio de las peculiaridades establecidas para las EELL que se rijan por los modelos básico y simplificado regulados por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo básico de Contabilidad Local, modificada por la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, la cual también regula la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local.

En materia de personal, deben publicarse las resoluciones o autorizaciones de compatibilidad de los empleados públicos de la entidad, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada cuando cesen sus altos cargos; en materia de retribuciones, las percibidas anualmente por los altos cargos y sus máximos responsables, así como, las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo; y las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales en los términos detallados en la LRL.

Y lo cierto es, que toda la información relativa a los distintos tipos de retribuciones y la situación patrimonial de los cargos públicos, es una de las informaciones publicadas que provoca mayor interés, por cuanto el escrutinio público que referíamos de cara a la elección de los representantes locales, precisa justificaciones de cara a ponderar si lo realmente percibido justifica sus actuaciones de años tanto anteriores como venideros.

Con respecto a los servicios públicos, es objeto de publicación, la información estadística de la que se deduzca la valoración de la calidad y el cumplimiento en la prestación de los que sean de su competencia, debiendo ser determinado por cada Administración, la forma en que se prepare la documentación que se traslade a los administrados en el PT.

Y junto con lo anterior, la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostente algún derecho real.

Pero ante este catálogo de obligaciones en materia de transparencia impuestos a la Administración en general, y a la local en particular, debemos hacer varias puntualizaciones de especial relevancia que han condicionado especialmente, el cumplimiento de las obligaciones legales por nuestras CCLL.

La realidad es que desde el diseño de la normativa en materia de transparencia, el legislador ya es consciente de las limitaciones de la planta local, y por ello establece una adaptación aplazada hasta dos años, dadas sus circunstancias económico financieras, cuestión más que preocupante, ya que a la fecha la transparencia local no ha sido asumida en su totalidad, lo que entendemos de suma importancia, toda vez que el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave de sus responsables a efectos de la aplicación de la normativa sobre el régimen disciplinario[419].

Y aunque sea muy acertado el establecimiento de responsabilidad para los casos en que no se lleven a cabo las labores oportunas por dejadez e inobservancia de los preceptos locales,

[419] Art 9 de la LT.

también es cierto, que cualquier cambio normativo suele conllevar cuanto menos, adaptación de medios personales y materiales.

Junto a lo anterior, como así es manifestado por la generalidad de la doctrina, no solo ha sido la nueva legislación de transparencia la que condiciona las actuaciones de los gestores públicos de este ámbito territorial, sino que se han producido una cantidad ingente de cambios normativos impuestos para dar cobertura a las peticiones europeas, que de forma exagerada condicionan día a día dicha gestión pública.

En este sentido, manifiestan CAMPOS ACUÑA y VAQUERO GARCÍA, que la entrada en vigor de la LOEPSF y el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del control interno en las entidades del SP local, acompañados por las leyes 39 y 40/2015, y la revisión en materia de contratación pública impuesta por la LCSP, han supuesto una carga excesiva en la gestión diaria local, que se ha visto obligada a asignar sus recursos humanos y materiales bastante limitados, no solo al cumplimiento de la normativa de transparencia[420], sino a todo el conjunto de requerimientos que las distintas normas aprueban.

Ello quiere decir que en el cumplimiento de los nuevos requerimientos del legislador, que como decíamos, para el caso local existen condicionantes importantes, han sido más influyentes la realidad social más exigente, que el propio cumplimiento de la norma, ya que a través de instituciones no gubernamentales, se ha impulsado el movimiento de la transparencia pública con muchas más fuerza que con los instrumentos sancionadores que la norma prescribe.

Nos referimos especialmente a la influencia de Transparencia Internacional España (TIE)[421] sobre las CCLL, que ha sido determinante por la aceptación generalizada de sus opiniones entre los electores, y que ha venido a contrastar de forma indubitable, los argumentos del legislador que posicionaban a la transparencia pública como un logro causado por el escrutinio público.

Tanto ha sido así, que los Portales institucionales locales creados para la transparencia pública han reproducido, en muchos casos, el esquema de indicadores analizados por la ONG,

[420] CAMPOS ACUÑA, C.: VAQUERO GARCÍA, A.: op. cit. p. 123.

[421] Cuando hablamos de Transparencia Internacional España, nos referimos a una Organización no gubernamental (ONG) que ha tratado de forma profunda la transparencia pública local, tanto así, que la generalidad de las CCLL han considerado influyentes sus indicadores. Sus trabajos pueden consultarse en la dirección electrónica https://transparencia.org.es/

ya que ha sido más importante el generar una noticia en los medios de comunicación que el aseguramiento de las prescripciones legales.

Tras la entrada en vigor de la LT, de forma muy ágil desde TIE se realizaron valoraciones sobre las EELL que fueron objeto de numerosas publicaciones en los medios de comunicación, continuamente seguidas por los responsables locales, y que incidieron en la toma de conciencia sobre la cuestión.

En defensa de la transparencia, TIE desglosa sus análisis en relación con las CCLL en dos índices, uno sobre los Ayuntamientos conocido como Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) y otro índice de transparencia de las Diputaciones (INDIP), cuyos resultados se han publicitado de forma generalizada, siendo especialmente seguidos por los gestores públicos, ya que al establecer un ranking, para las entidades que ocupan sus primeras posiciones, o al menos no ocupan las últimas, ha supuesto un distintivo en materia de transparencia.

En la actualidad las últimas evaluaciones de dichos indicadores datan del 2015 para el caso de las Diputaciones y del año 2017 para los Ayuntamientos, y que aunque produjera efectos más que positivos en la implantación de los Portales locales, la dispersión de estudios llevados a cabo por dicha entidad, en detrimento de nuevas actualizaciones de dichos indicadores en años posteriores, de forma indirecta traslada una de las características más importantes de la transparencia pública, su necesaria actualización o dinamismo, ya que si no se generan flujos constantes de información, los Portales institucionales no dejan de ser más que una imagen de la Administración en un instante determinado, y que por tanto, no traslada informaciones que generen juicios de valoración objetivos.

En concordancia con la metodología utilizada por TIE, se amplía el objeto de la LT a favor del ciudadano, estableciendo 80 indicadores desglosados en diferentes áreas de actividad, cuyo proceso de implantación supone el envío a las CCLL de un cuestionario de indicadores prerrelleno con evaluaciones provisionales, para que éstas pueden revisarlo y enviar a TIE aquellas indicaciones no advertidas por ésta, y que tras una nueva revisión de las evaluaciones, hace públicos los resultados de sus análisis y el ranking desglosado en las siguientes áreas de actividad:

I) En la evaluación de la transparencia para los Ayuntamientos[422]:

A) Transparencia activa e información sobre la Corporación Municipal.

[422] Se conseja la lectura de sus conclusiones que pueden extraerse a través del siguiente enlace: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro_indicadores_ita-2017.pdf.

B) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad y participación ciudadana.

C) Transparencia económico – financiera.

D) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y coste de los servicios.

E) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente.

F) Derecho de acceso a la información.

II) En la evaluación de la transparencia para las Diputaciones[423]:

A) Información sobre la Diputación Provincial.

B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.

C) Transparencia económico – financiera.

D) Transparencia en las contrataciones de servicios.

E) Transparencia en materia de servicios y apoyo a municipios.

F) Indicadores de la LT.

Junto a TIE, tenemos que decir, que han aparecido algunas plataformas populistas que han pretendido desmerecer la imagen de la Administración introduciendo indicadores de valoración sobre informaciones no siempre justificadas, y que lo que trasladan es una realidad dispuesta a la crítica constante.

Por ello, tenemos que alabar la labor de la primera, en detrimento de las segundas, que lo que han impulsado es el enrarecimiento, aún más si cabe, entre los distintos grupos políticos, que en función de las informaciones que salgan a colación, son por momentos favorecidas o perjudicadas.

Y sin menospreciar el trabajo realizado durante los años siguientes a la entrada en vigor de la LT, por todos los defensores del movimiento a favor de la transparencia, ante estas situaciones, los argumentos que entendemos más acertados son los expuestos por los órganos de control externo, a la hora de fiscalizar la gestión pública y enjuiciar la sumisión de las CCLL al meritado principio de transparencia, como parte esencial del ordenamiento jurídico, ya que han venido a introducir la magnitud imprescindible que señalábamos antes acerca de la evolución constante de la información, toda vez que la gestión pública avanza de forma diaria y sus actuaciones quedan reflejadas en sus actos y procedimientos administrativos, y que en epígrafes siguientes desarrollaremos respecto al ámbito territorial de la CA andaluza.

[423] Para profundizar en la metodología utilizada por TIE dirigida a las Diputaciones puede consultarse https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/cuadro_gral_indip_2015.pdf

Por último, y como así lo establece la propia LT, es preciso matizar, que todas estas obligaciones en materia de transparencia, estarán condicionadas por unos requerimientos técnicos específicos, impuestos con el fin de vigilar los PPTT locales, que están orientados al cumplimiento de los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización, en concordancia con la nueva Administración electrónica, respecto a la que en el siguiente Capítulo advertiremos algunas cuestiones determinantes[424].

3.6.3.- UNA BREVE REFERENCIA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Complementando al aspecto de la publicidad activa antes señalado, el otro no menos importante, sería el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por los interesados, que en desarrollo del art 105 b. de la CE[425], la propia LT lo ha establecido en su art 13, y que en su aplicación a la AL, definimos dicha información, como el conjunto de contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, en poder de las CCLL, que hayan sido elaborados o tramitados en el ejercicio de sus competencias, y que según su contenido, quedan sometidos a unos límites cuya aplicación debe ser justificada y proporcionada, para los casos en que concurran intereses públicos o privados superiores que puedan justificar limitaciones a su acceso[426], y que además, debe preservar la legislación en materia de protección de datos de carácter personal[427].

Por ello para tramitar el acceso a la información pública que sea requerida por los administrados, el legislador ha entendido necesario que la propia ley establezca un procedimiento determinado, y que dadas sus características, deberá iniciarse a instancia de parte, mediante una solicitud que deberá ser presentada por cualquiera de los cauces

[424] Art 11 de la LT.
[425] Recordemos que nuestra norma suprema en dicho art establece que debe ser la ley la que regule el acceso por los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, excepcionando las informaciones relativas a la seguridad y defensa del Estado, averiguación de delitos y la intimidad de las personas.
[426] El art 14 de la LT limita el acceso a la información relativa a la seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, tutela judicial efectiva, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, intereses económicos y comerciales, política económica y monetaria, secretos profesionales y propiedades intelectuales o industriales, garantías de la confidencialidad o secreto en la toma de decisiones y protección del medio ambiente.
[427] Sobre las implicaciones que la normativa vigente en materia de protección de datos tiene en el derecho de acceso a la información pública, Vid. ANTONINO DE LA CÁMARA, M.: "Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos", Revista internacional, Transparencia e integridad, Nº 4, mayo – agosto 2017, pp. 1 -20.

establecidos en la Ley 39/2015[428], que permita constatar la identidad del solicitante, la información que solicita, su dirección a efectos de notificaciones que será preferentemente electrónica, y en su caso, la modalidad que prefiera para el acceso a dicha información, sin tan siquiera tener la obligación de motivar la petición, en atención a la justificación referida propiamente en el ordenamiento jurídico vigente[429].

Pero además, para garantizar el equilibrio predicado entre Administración – administrado, preciso en cualquier actuación administrativa, ante la recepción de las solicitudes de información, el órgano competente podrá determinar que no sea admitida a trámite por motivos específicamente detallados, que especialmente se refieren a aspectos relativos al estado de la tramitación de los procedimientos, o al abuso en las peticiones de información[430].

Y que en sintonía con el carácter garantista de las disposiciones referidas a la tramitación administrativa local, con respecto a los trámites de aclaraciones/alegaciones la propia ley establece un plazo de 10 días para que el interesado pueda esclarecer su solicitud, y que para los casos en que pudiera afectar a derechos o intereses legítimos, se les concederá a terceros interesados un plazo de 15 días para que aleguen lo que estimen conveniente[431].

A efectos del plazo de resolución de estos procedimientos, la norma ha establecido el plazo máximo de un mes contado desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, en el cual la CL concederá o denegará el acceso a la información solicitada, debiendo motivar los accesos parciales, las denegaciones al acceso, los accesos concedidos de forma distinta a la solicitada, así como los accesos con oposición de terceros.

El sentido del silencio administrativo que establece la LT es desestimatorio, cuya prueba entendemos podrá reflejarse según las normas generales del procedimiento

[428] De conformidad con el art 16.4 de la LPAC, la solicitud podrá presentarse en el Registro electrónico de la Entidad a la que dirija su solicitud para ejercitar su derecho a la información requerida; en los Registros electrónicos de cualquier Administración; en las Oficinas de correos, según está establecido reglamentariamente; y en los demás establecidos por las disposiciones vigentes.

[429] Art 17 de la LT.

430 Las denominadas causas de inadmisión en el procedimiento para el ejercicio del derecho a la información vienen establecidas en la norma, en el siguiente sentido: si se solicita información que aún no se ha terminado de tramitar o que esté pendiente de publicación en el PT como información sujeta a las obligaciones de publicidad activa, en cuyo caso será puesto en conocimiento del solicitante; si la solicitud versa sobre información que deba ser reelaborada antes de su divulgación; solicitudes dirigidas a un órgano que no disponga de la información solicitada, el cual no tenga conocimiento del órgano que deba ser competente; y especialmente importante, cuando las solicitudes sean manifiestamente repetitivas o sean abusivas y no justificadas por la finalidad de la LT.

[431] Para profundizar en las peculiaridades de la tramitación del procedimiento deben consultarse los art 19 a 22 de la LT, y consultar ENÉRIZ OLAECHEA, F. J.: "El derecho de acceso a la información pública", Revista Aranzadi Doctrinal, Nº 10, febrero 2014, pp. 25 – 42.

administrativo[432], y que las resoluciones dictadas en esta materia son directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, sin perjuicio de la reclamación prevista ante el CTBG en el plazo de un mes desde la resolución expresa o presunta del procedimiento[433], cuyo plazo de resolución y notificación se establece en 3 meses, transcurridos los cuales se entiende el sentido del silencio negativo, y por tanto la desestimación de la solicitud, quedando expedita la vía judicial.

Y que como antes exponíamos, en la actualidad queda contrastada la existencia de numerosas solicitudes para el ejercicio de este derecho que quedan resueltas por el mecanismo del silencio administrativo negativo, y que acaban con la interposición de reclamaciones ante el CTBG, o ante los correspondientes órganos autonómicos[434], en su caso, que en nuestra opinión vienen a demostrar inacabados compromisos en materia de transparencia pública local, manifestando reiterados incumplimientos en esta materia, que vienen a constatar nuevamente, las limitaciones de la autonomía y suficiencia financiera local, que venimos enfatizado a lo largo de este estudio.

En la práctica, muchos de los Portales locales establecen enlaces con modelos de solicitudes para el ejercicio de este derecho, que facilitan el trámite electrónico con accesos a

[432] Para el análisis del silencio administrativo que pudiera producirse en este tipo de procedimientos, deben ponerse en concordancia las prescripciones del art 20.4 de la LT, con las del art 24 de la LPAC, que establece que los actos producidos por silencio administrativo podrán hacerse valer por los interesados ante las AAPP, o ante cualquier persona física o jurídica, pública y privada, acreditándose por cualquiera de los medios que sean admisibles en Derecho a partir del cumplimiento de la fecha en que deba resolverse y notificarse este tipo de procedimientos. Entre los medios de prueba admisibles, la normativa general de procedimiento administrativo, reconoce el certificado que debe ser expedido de oficio por la AL correspondiente, en el plazo de 15 días hábiles desde que se produzcan los efectos del silencio administrativo, y que en el caso de que no se produzca dicha expedición, podrán solicitarlo los interesados, y dicho plazo computará desde el día siguiente al de la fecha del registro electrónico del órgano competente para resolver.

[433] De conformidad con el art. 23 de la LT, en el régimen de impugnaciones impuesto por el legislador, destacamos el carácter sustitutivo de la reclamación ante el CTBG por el recurso potestativo de reposición de los art 123 y 124 de la LPAC, manteniendo su carácter potestativo. Además dadas las competencias autonómicas en esta materia en la CA andaluza, dichas reclamaciones se interpondrán ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

[434] Sobre órganos independientes que las Administraciones Autonómicas puedan crear en uso de las atribuciones conferidas por el art. 24.6 y la Disposición Adicional Cuarta de la LT, Véase GARCÍA COSTA, F. M.: "Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español", Corts Anuario de Derecho Parlamentario, Nº 30, 2018, pp. 55 – 99.
No obstante, la propia LT admite la suscripción de convenios con la AGE para que sea el CTBG, el que resuelva las reclamaciones contra las resoluciones que sean dictadas en la materia por las CCAA, su SP, así como, las EELL de su ámbito territorial, estipulando la forma en que deberán ser sufragados los gastos por dicha asunción de competencias.
Concretando el caso andaluz, la LTA en sus artículos 43 a 49, son los que regulan el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, cuyo régimen jurídico ha quedado establecido en el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, reconociendo la íntima relación entre la transparencia y la protección de los datos de carácter personal.

los Registros del mismo carácter, y que como en tantos otros procedimientos, favorecen la celeridad de las tramitaciones.

3.6.4.- ESPECIALIDADES DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA.

En Andalucía con la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), se reconocía de forma expresa el principio de publicidad activa en el ámbito de las CCLL, con el fin de garantizar la transparencia local, de forma que los habitantes de su territorio tuvieran acceso a determinada información, complementando la legislación básica de procedimiento administrativo. Por ello impuso la obligación de publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva Diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, los actos y disposiciones relativos a determinadas materias, que necesariamente incluía la publicación de actos dictados por otras AAPP u órganos judiciales que los Ayuntamientos tengan la obligación de publicar en la sede electrónica de forma obligatoria[435].

Ello supuso que para el cumplimiento de dichas obligaciones, nuestras CCLL hubieran tenido que adoptar, de forma simultánea, medidas en materia de Administración electrónica que aseguraran que la información publicada en sus sedes electrónicas, cumpliese con las reglas de integridad, veracidad y actualización, precisas en cumplimiento de la propia transparencia.

Y aunque realmente esa fuera una realidad que se dedujera de la normativa autonómica, en los años inmediatos a su entrada en vigor, la realidad reflejaba un requerimiento pendiente de cumplimiento, que en los siguientes años sí que empezaría a tomar forma, puesto que el principio de transparencia se admitiría sin reparos en la Comunidad andaluza.

Al amparo de las competencias que el EAA atribuye a nuestra CA, al objeto de desarrollar la normativa básica estatal, en los términos que establece el art 149.1.18ª de la

[435] El art 54 de LAULA dispone como materias de obligada publicación para las CCLL, las siguientes: la ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanística, así como gestión de viviendas; la ordenación y prestación de servicios básicos, seguridad en lugares públicos, salud pública y defensa de consumidores y usuarios; la prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general; la organización municipal complementaria; el patrimonio de las EELL y la contratación administrativa; la actividad económica-financiera y la información en materia presupuestaria; la selección, promoción y condiciones de trabajo de los empleados públicos locales; y el medio ambiente, si afectara al derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en dicha materia.

Constitución en relación con el art 47 de dicho Estatuto, el 30 de junio de 2014 se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), la Ley 1/ 2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTA), señalando el legislador andaluz como ámbito de aplicación de la norma, a las entidades que integran la AL andaluza[436], articulando la transparencia en Andalucía desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información, pero excluye el tratamiento del meritado buen gobierno[437].

MEDINA GUERRERO encuentra su justificación en la práctica habitual del Derecho comparado, que al regular el derecho de acceso a la información, su único objetivo es posibilitar el acceso a cualquier expediente en manos de una Administración, previendo los supuestos en que de forma excepcional puedan denegarse sus peticiones, y regulando el procedimiento que permita hacer efectivo dicho derecho, estableciendo los posibles recursos jurídicos ante el rechazo de la solicitud.

Para ello, se apoya en antecedentes normativos de otros países, como son la pionera Freedom of Information Act en el año 1966 de Estados Unidos, y a partir de la década de los ochenta, los de Australia, que aprobaría su Freedom of Information Act, Nueva Zelanda la Official Information Act y la Access to Information Act de Canadá. Junto a ellos, como experiencias más actuales, en el año 1997 Irlanda aprobaría la Freedom of Information Act irlandesa, en el año 2.000 la Freedom of Information Act británica, y en el año 2002 Escocia la Freedom of Information Act escocesa[438].

Por tanto, con la salvedad de la exclusión del buen gobierno, lo cierto es, que el legislador andaluz opta por mantener un esquema similar al adoptado por el legislador nacional, adaptando las disposiciones generales, la temática de la publicidad activa, el derecho al acceso a la información, las disposiciones en materia organizativa y su régimen sancionador, a las peculiaridades de la Administración autónoma andaluza, y como no, al sector local andaluz directamente afectado por sus requerimientos.

Con respecto a la publicidad activa regulada en su Título II, la propia Exposición de Motivos de la LTA, predica que la difusión de la información pública precisa de la propia iniciativa de los poderes públicos, para posibilitar el conocimiento de la información relevante, implicando una actitud proactiva para la consecución de los objetivos de una

[436] Art. 3.1d) de la LTA.
[437] Para profundizar en los pormenores introducidos por la LTA, Véase MEDINA GUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria. La Ley de Transparencia de Andalucía", Revista Andaluza de Administración Pública Nº 88, enero – abril 2014, pp. 321-330.
[438] MEDINA GUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria…", p. 323.

democracia participativa, por ser los encargados de marcar las directrices sobre la estructura administrativa.

En esta cuestión es de vital importancia la posición del legislador estatal al valorar la posibilidad de disposiciones específicas o normativa autonómica que previeran un régimen de publicidad activa más amplio que el del articulado de la LT, y que en el caso andaluz, se ha optado por profundizar y ampliar el conjunto de informaciones a disposición de la ciudadanía, potenciando a su vez la participación ciudadana[439].

En su adaptación al régimen estatal, se agradece la matización de algunos aspectos relevantes como el establecimiento de la obligación general de publicación y actualización con carácter general, de forma trimestral, o el desarrollo del art 5 de la LT, que predica de la publicidad activa su adaptación al principio de accesibilidad universal y diseño para todos, esclareciendo aún más si cabe, la necesidad de su puesta a disposición en base al principio de facilidad y comprensión, en virtud del cual, la información se publicará de la forma más simple e inteligible según las necesidades de las personas con circunstancias especiales[440].

Si bien la LT disponía que la información pública a disposición de los ciudadanos será accesible a través de las sedes electrónicas o páginas webs institucionales, la regulación autonómica utiliza el concepto de PT, el cual ha sido extendido de forma generalizada en los distintos entes públicos locales, lo que en la práctica ha supuesto la implantación de sitios webs determinados avanzando aún más en los requerimientos de la Administración electrónica[441].

Por tanto la información pública objeto de publicidad activa estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las CCLL y con carácter general se publicará y actualizará, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos y sin perjuicio de los plazos que establezcan las EELL en ejercicio de su autonomía.

Por su parte la información obligatoria a suministrar por nuestras EELL, viene establecida en los artículos 10 y siguientes de la LTA clasificándola de la siguiente forma:

[439] En este sentido, el legislador andaluz al disponer el articulado relativo a la publicidad activa, concreta como normas generales la publicación periódica, veraz, objetiva y actualizada, y entre sus fines predica el favorecimiento de la participación ciudadana, matizando incluso que la forma en que se configure dicha publicidad debe permitir dicha participación. Art. 9 LTA, en sus apartados 1 y 9.

[440] La LTA en su art 6 establece el conjunto de principios básicos a tener en cuenta a la hora de interpretar y aplicar dicha norma, concretando en su apartado h) la necesaria adaptación de la información publicada a los requerimientos de las personas con discapacidad.

[441] Esta comparación se deduce de la lectura de los art 5.4 de la LT y 9.4 de la LTA.

Respecto a la información institucional y organizativa, donde la normativa estatal prescribe la publicación de las funciones, normativa y organigrama, la normativa autonómica, determina que en el ámbito territorial andaluz, además se debe publicar la siguiente información:

- Sedes físicas, horarios de atención al público, teléfonos y direcciones de correo electrónico de contacto.

- Delegaciones de competencias vigentes.

- Relación de órganos colegiados adscritos junto con la normativa por la que se rigen.

- Relaciones de puestos de trabajo con indicación del importe de las retribuciones anuales.

- Resoluciones de autorización de compatibilidad de los empleados públicos, que la LT las incluye en el apartado de información económica, presupuestaria y estadística.

- Acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.

- Oferta de empleo público.

- Procesos de selección del personal.

- Relación de personas que conforman los órganos de representación del personal detallando el número de éstas que tienen dispensa total de asistencia al trabajo.

- Agendas institucionales.

- Sesiones plenarias.

- Además, la información establecida en el art 54 de la LAULA que antes citábamos.

Respecto a la información relativa a los altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad, de forma similar a la LT, se precisa su identificación, sus retribuciones, las indemnizaciones que perciban, en su caso, con ocasión de su cese, así como, las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales según la LRL.

Respecto a la información sobre planificación y evaluación, en términos similares a los de la norma estatal, se impone la obligada publicación de los planes y programas anuales y plurianuales aprobados por las CCLL, junto con su grado de cumplimiento y resultados periódicos, si bien se delimita expresamente, que su publicación debe producirse tan pronto como se aprueben, pero que en todo caso, lo deben hacer en el plazo máximo de 20 días, debiendo permanecer expuestos durante su vigencia, y sin perjuicio de que en el ejercicio de la autonomía de las EELL, pudieran establecerse plazos más breves.

Respecto a la información de relevancia jurídica, la LTA viene prácticamente a repetir el catálogo de obligaciones de publicidad activa de este apartado, si bien, introduce como

matización la necesaria publicación de una relación actualizada de la normativa local en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, respecto al cual, insistimos como así hiciéramos en la normativa nacional, la necesaria puntualización de los nuevos trámites administrativos que deben realizar las CCLL en la aprobación de sus Ordenanzas y Reglamentos regulados en el Título VI de la Ley 39/2015.

Y si seguimos avanzando en la norma autonómica, La LTA introduce en su art 14 la obligatoria publicación de los siguientes contenidos:

- Un catálogo actualizado de los procedimientos administrativos sobre los que las CCLL ostenten sus competencias, indicando objeto, trámites, plazos, y así como los formularios que tengan asociados, indicando los que admitan la tramitación electrónica en todo el procedimiento o de forma parcial, y en concordancia con el objetivo de participación ciudadana predicado en el LTA, las CCLL deben publicar una relación de procedimientos en los que se posibilite la participación ciudadana durante el periodo que se encuentren en tramitación.

- La Carta de Servicios de la entidad, acompañada con informes sobre su cumplimiento y la calidad de los servicios que presta, junto con demás información disponible para los ciudadanos que permitan valoraciones objetivas.

La información relativa a contratos, convenios y subvenciones que en la LT se situaba dentro del apartado de Información económica, presupuestaria y estadística, se dispone por el legislador andaluz de forma separada en su art 15, pero con un contenido similar al ámbito estatal[442], reiterando la importancia de la obligación por las CCLL de sus publicaciones en materia de contratos a través de la Plataforma de Contratación del SP, así como, de las determinaciones en materia de transparencia de las subvenciones públicas, no solo por la normativa de transparencia, sino también por la que regula las subvenciones públicas, cuya conexión impone la obligación tanto de las subvenciones concedidas como recibidas, acompañado de la publicidad general para todo el ámbito nacional de la BDNS.

No obstante aunque aceptado su paralelismo, la LTA introduce en materia de publicidad de las subvenciones, una matización para los casos en que éstas sean cofinanciadas con fondos agrícolas europeos, sobre las que los beneficiarios deben adoptar las medidas de

[442] Esta deducción se extrae de la concordancia entre los art 8.1 a, b y c de la LT y el art 15 de la LTA.

difusión previstas en los art 111 y 112 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013[443].

Con respecto a la publicidad activa de la información económica, financiera y presupuestaria, regulada en el art 16 de la LTA, además de la obligaría publicidad en materia de Presupuestos y Cuentas Anuales de la norma estatal[444], incluye la deuda pública de la entidad indicando su evolución, el endeudamiento por habitante y el endeudamiento relativo, así como, el gasto en campañas de publicidad institucional.

Especial mención resalta la LTA al disponer de forma separada en su art 21 la publicidad de las sesiones plenarias locales, que deberán facilitar su acceso a través de Internet, en forma de retransmisiones de cada sesión, o mediante la puesta a disposición de archivos audiovisuales grabados, previendo incluso el grabado de las sesiones por los asistentes por medios propios. En este sentido dado el avance de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en la actualidad es habitual el acceso a las conocidas como "videoactas" locales.

Además, los órganos de gobierno colegiados locales, tendrán que publicar previamente a la celebración de sus reuniones, sus correspondientes Órdenes del Día y, una vez celebradas, un extracto de los acuerdos adoptados, y todo ello, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, que prescribe el vigente régimen local[445]. En este caso nos referimos a los Plenos y Juntas de Gobierno locales, cuya información aportan al ciudadano un conocimiento extenso y objetivo de las actuaciones administrativas llevadas a cabo por los representantes que ha elegido en las correspondientes elecciones municipales.

Y para completar el catálogo de obligaciones de publicación de la información relativa a la publicidad activa, las CCLL deberán incluir en sus PPTT aquella solicitada con mayor frecuencia, en aras de mejorar la transparencia del SP andaluz, y pudiendo las EELL

[443] Para desarrollar el régimen de publicidad de las subvenciones cofinanciadas por fondos agrícolas europeos, se aconseja la lectura de los art 111 y 112 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17/12/2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo que establece para los Estados Miembros la obligatoria publicación a posteriori de los beneficiarios de los Fondos europeos en un sitio web único, que podrá consultarse durante los dos años siguientes a la publicación inicial, y que incluirán la totalidad de los fondos recibidos por los beneficiarios, es decir, la contribución de la Unión y la nacional, y que además los Estados Miembros podrán adoptar un régimen para los pequeños agricultores, en cuyo caso, no será necesaria la identificación de los beneficiarios.

[444] Art 8. 1 d y e) de la LT, en conexión con el art 16 de la LTA.

[445] En este caso nos referimos al carácter no público de las reuniones de las Juntas de Gobierno locales, establecido por el art 70.1 de la LRL.

reglamentariamente ampliar las obligaciones de publicación vigentes, como así dispone el art 17 de la LTA.

Y desde el punto de vista de su control, se atribuyen funciones a los órganos de control interno de cada EL según sus normas organizativas, y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, el cual podrá a consecuencia de denuncias o por propia iniciativa, efectuar requerimientos a fin de que la entidad que los reciba pueda subsanar los incumplimientos en materia de publicidad activa.

La Disposición final quinta de la LTA, estableció su entrada en vigor al año de su publicación en el BOJA, pero respetando para el caso local andaluz, el plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la LT.

Si bien la realidad transcrita en el capítulo anterior respecto a la influencia de TIE en el conjunto de la AL española, es trasladable íntegramente al sector local andaluz, desde su órgano de control externo, la Cámara de Cuentas, se han desarrollado un conjunto de actuaciones que consideramos de especial interés, ya que en cumplimiento de su función fiscalizadora sobre la AL a los principios de actuación vigentes, ha introducido de forma más que acertada valoraciones sobre el cumplimiento de las CCLL andaluzas a los requerimientos de la normativa en materia de transparencia[446].

Tanto ha sido así, que de forma oportuna ha desarrollado una metodología específica sobre la que motivar sus informes de fiscalización de la gestión local, respecto al cumplimiento del principio de transparencia, y lo hace considerando el necesario dinamismo que exponíamos desde el principio, y que a través de sus Planes de actuaciones anuales, extiende sus determinaciones en todo su ámbito territorial de actuación[447].

En este sentido, según la metodología de la Cámara de Cuentas[448], las CCLL deben apreciar una serie de cuestiones que vendrían a acreditar convenientemente, su cumplimiento

[446] En este sentido, pensemos la importancia de la fiscalización del principio de transparencia por las instituciones de control externo, dado que pasa a convertirse en un elemento común de control sobre las actuaciones en materia económico financiera de las AAPP en general, y en la local en particular. Claro ejemplo de ello se arbitra con la modificación de la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, que ha modificado entre otras, la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas con la incorporación expresa del principio de transparencia como uno de los principios que debe regir en la fiscalización de la actividad económico-financiera.

[447] A través de la dirección electrónica https://www.ccuentas.es/plan-de-actuaciones-2019_aa56.html , se puede consultar el Plan de Actuaciones anual aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, conforme al art 5 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el que se prevén las fiscalizaciones a realizar en el ejercicio, entre las que se incluyen los Informes de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia para las CCLL andaluzas.

[448] Para profundizar en la temática de la fiscalización del principio de transparencia por las CCLL andaluzas se aconseja el estudio de la propuesta metodológica para medir la transparencia en el ámbito local, realizada en el

en materia de transparencia pública, dado que esta metodología pretende proporcionar un nuevo sistema que supere las limitaciones de los índices de transparencia existentes, para así mejorar la evaluación del cumplimiento de la normativa de aplicación.

Para ello, realiza una agrupación de los indicadores de transparencia concordante con la LTA, pero estableciendo en cada uno de ellos un conjunto de ítems que entiende deben cumplirse para dar por cumplido cada indicador, a la vez que considera como un incumplimiento significativo, la ausencia total de publicación de los requerimientos de información previstos por la normativa estatal, autonómica y de la propia normativa local aprobada vía reglamentaria. Es por ello por lo que entendemos que supera la limitación que ofrecen los indicadores existentes, ya que hasta el momento, no establecen graduaciones de cumplimiento, ya que valoran solamente si aparece la información del indicador, o por el contrario no se publica nada.

Otro aspecto destacable, es el hecho de que amplia la muestra analizada por las entidades que realizan las evaluaciones de transparencia, al trasladar al ejercicio de la fiscalización, el principio de transparencia de forma homogénea para el conjunto de los entes fiscalizados en Andalucía, a la vez que intenta corregir la actitud de los gestores públicos que solo se preocupan por conseguir puntuaciones altas en los rankings de transparencia, pero dejan a un lado su capacidad de detectar el mal desempeño o el cumplimiento propiamente dicho del ordenamiento jurídico.

En la corrección de dichas salvedades, el índice de transparencia que elabora la Cámara de Cuentas de Andalucía, impone dos dimensiones principales, como son la amplitud y la profundidad, definiendo la amplitud por el número de indicadores que entiende necesarios para el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, y que con respecto a la profundidad, pretende cargar de contenido a cada uno de los indicadores, alejando la idea de tener indicadores dicotómicos.

Para ello, establece la exigencia de unos requisitos que cada indicador debe cumplir, y aporta puntuaciones a cada indicador que oscilan entre el 0 y el 3, otorgando el mínimo para los casos en que la EL no cumple ninguno de los requisitos de profundidad que se le han asociado, el máximo para cuando se cumplen todos los requisitos asociados, y otorgando

marco del Convenio de colaboración entre la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Universidad de Granada y la Fundación Centro de Estudios Andaluces, Véase ZAFRA GÓMEZ, J. L: GARRIDO RODRÍGUEZ, J.C.: "Documento resumen del Proyecto de Investigación: Una propuesta metodológica para medir la transparencia en el ámbito municipal", Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla enero de 2017 en http://www.ccuentas.es/

puntuaciones intermedias según el número de requisitos del indicador cumplidos por la entidad[449].

En la fiscalización del principio de transparencia, el órgano de fiscalización interna andaluz, ha establecido un conjunto de áreas de estudio, no coincidentes entre las referidas a la ley estatal y a la legislación autonómica, por cuanto establece 6 áreas en las valoraciones de cumplimiento de la LT, y 7 para el caso de la LTA, justificado el mayor número del caso autonómico en el hecho de que su poder legislativo ha ampliado las concepciones mínimas establecidas en el territorio nacional, como antes exponíamos.

Los indicadores establecidos para la evaluación de la LTA, se desglosan por las siguientes áreas, que son precedidas de un indicador 0, que previamente evalúa la existencia de un PT, como cuestión meramente informativa[450]:

- Área A: Información institucional y organizativa, que contiene 18 indicadores.

- Área B: Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad, que contiene 3 indicadores.

- Área C: Información sobre planificación y evaluación, que contiene 2 indicadores.

- Área D: Información de relevancia jurídica, que contiene 9 indicadores.

- Área E: Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana, que contiene 2 indicadores.

- Área F: Información sobre contratos, convenios y subvenciones, con 6 indicadores.

- Área G: Información económica, financiera y presupuestaria, con 5 indicadores.

Por tanto se analiza el cumplimiento de 45 indicadores respecto a normativa autonómica, que serán concordados con otros 20 evaluados de cumplimiento de la norma estatal[451], que serán prácticamente coincidentes, por la ampliación en la concepción andaluza ya comentada, y que en base al desglose por áreas, otras de las aportaciones importantes en esta forma de evaluar la transparencia, es la determinación de su cumplimiento por ramas de

[449] Con esta metodología se le asocia a cada puntuación un color identificativos haciendo uso de un sistema de evaluación determinado, conocido como "traffic lights", que asigna a cada una de las puntuaciones posibles, en cada uno de los indicadores, uno de los siguientes colores: morado si el indicador se puntúa con 0 por no reunir ninguno de los requisitos de profundidad asociados al cumplimiento del indicador; rojo si al indicador se le puntúa con el valor 1, por cumplir solo una parte mínima de requisitos asociados al cumplimiento del indicador; amarillo si al indicador se le puntúa con el valor 2, por cumplir la mayor parte de los requisitos asociados al cumplimiento del indicador; o verde si el indicador se ha puntuado con el valor 3, ya que cumple con la totalidad de los requisitos asociados al cumplimiento del indicador. ZAFRA GÓMEZ, J. L: GARRIDO RODRÍGUEZ, J.C.: cit., p. 16

[450] Anexo 3 de la Metodología de la Cámara de Cuentas para la fiscalización del principio de transparencia supra citada.

[451] Anexo 9 de la Metodología de la Cámara de Cuentas para la fiscalización del principio de transparencia supra citada.

actividad, por cuanto aporta implicaciones similares a las de TIE, que recordemos que también efectuaba un desglose por temáticas, pero que entendemos con una perspectiva diferente, y más adecuada, ya que detalla requisitos de profundidad antes citados, en los que dicha organización no entraba.

Los cálculos que realiza son bastante sencillos, ya que se limita a calcular el porcentaje que supone la suma de todas las puntuaciones obtenidas por los indicadores que conforman el área en evaluación, con respecto a la posible puntuación total asignada a dicha área.

Las síntesis de sus resultados en la fiscalización de este principio, quedan determinadas por valoraciones que van del 0 al 100, para las que establece unos rangos de valores, a los que asocia unas puntuaciones y unos colores, que son los siguientes:

RANGO	LETRA	COLOR
0 – 49,99	C	Rojo
50 – 74,99	B	Amarillo
75 – 100	A	Verde

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía

Y que vienen a determinar que solo las EELL que superan en los Informes de fiscalización una puntuación igual a 50 son las que entiende sometidas al principio de transparencia, siendo más cumplidoras en cuanto sus valoraciones se acerquen más a la puntuación 100.

Con todo esto, entendemos que debemos matizar que aunque organizaciones como TIE hayan ayudado de forma desinteresada a la implantación del principio de transparencia, le corresponde a los órganos de fiscalización interna en el ejercicio de sus funciones valorar de una forma más rigurosa su cumplimiento, por cuanto las medidas correctivas sobre su incumplimiento que la legislación vigente prescribe, como en otras ocasiones, no son especialmente temidas por muchos de los gestores públicos, malacostumbrados a que las consecuencias jurídicas pasen inadvertidas, y que por ello debe enfatizarse la labor de los órganos de control tanto internos como externos, pero eso sí, desde una perspectiva adecuada de la concepción de la transparencia, que supone el suministro constante de información pública.

3.7.- EL CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Para finalizar este Capítulo, entendemos que deben ponerse en valor una serie de cuestiones que indubitablemente inciden en el control del gasto público local, y ello porque como ya advirtiéramos al referirnos a las implicaciones que la LOEPSF y la LRSAL, han tenido en la Administración en su conjunto, entendemos no deben pasar inadvertidas, por cuanto el legislador, ha entendido de forma conveniente, que su no aprobación hubiera producido menores efectos que los pretendidos con el proceso de reforma en estudio.

Nos referimos a la aprobación de otros instrumentos normativos que han venido a mejorar la gestión administrativa, por acomodar el ordenamiento jurídico a cuestiones de incidencia general en los sectores públicos y privados, como son el control de la deuda comercial, el impulso de la firma y factura electrónica, así como, otras modificaciones que introdujo la normativa para la racionalización del SP.

Recordemos, que al hacer referencia en el Capítulo Segundo a las consecuencias de la modificación del art 135 de nuestra Constitución, esclarecíamos las derivaciones que la instauración en nuestro ordenamiento jurídico de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha tenido en la práctica administrativa, y ello porque desde la perspectiva nacional y supranacional, cobraba especial importancia la idea de que dichos principios eran los pilares fundamentales del crecimiento económico y del bienestar social[452].

Pero para que sean posibles los resultados pretendidos en el medio y largo plazo de la Economía española, fue necesario introducir precisiones en el articulado de la LOEPSF, toda vez que el control de la deuda comercial debe convertirse en un instrumento esencial que acompañe al control de la deuda financiera, ya que solo con restricciones en ambos sentidos, será posible la consecución de una verdadera sostenibilidad de las AAPP, lo que fue posible con la aprobación de la LOCDC.

Por ello, con esta norma se ha reforzado el principio de estabilidad presupuestaria para que tenga un valor verdaderamente estructural para la Economía, y se ha incorporado la sostenibilidad financiera como principio rector de actuación, ya que cuando la deuda comercial, considerada como el volumen de deuda pendiente de pago a los proveedores de las

[452] Preámbulo de la LOCDC.

AAPP, refleja un notable retraso en sus pagos, los perjuicios se trasladan tanto al sector privado como al público.

En el sector privado los efectos de la morosidad genera costes de transacción y de financiación de operaciones, que produce efectos en la producción de bienes y servicios, que obviamente, al final desembocan en pérdidas de eficiencia y de competitividad de la Economía española, y en el SP, se convierte en una debilidad que si no es corregida, tiene su reflejo de forma directa en las cuentas públicas, y por tanto, en incumplimientos reiterados con las instituciones europeas.

Es por ello, por lo que como ya barruntara el informe CORA, el control de la deuda comercial solo sería posible con la aprobación de una serie de modificaciones en la LOEPSF, que ya fueron comentadas[453], relativas a la ampliación del principio de sostenibilidad financiera, mediante la inclusión del control de dicha deuda, la imposición de la obligación de publicar el PMP a proveedores y de disponer de un Plan de tesorería, las obligaciones del órgano interventor como encargado de controlar el cumplimiento del PMP, con un especial control sobre las CCLL comprendidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLHL, y la disposición de que en los supuestos que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo, precisarán autorización del Estado o en su caso de la CA que tenga atribuida la tutela financiera.

Junto a lo anterior, dentro de las reformas estructurales necesarias para erradicar la morosidad de las AAPP, han sido muy útiles las normas que han posibilitado el impulso de la factura electrónica y la creación de los registros contables de facturas en las CCLL, con la pretensión de agilizar los procedimientos de pago a los distintos proveedores, así como, aportar certeza de las facturas pendientes de pago existentes, olvidando antiguas prácticas que generaban perjuicios y desconfianza del sector empresarial sobre el SP.

Hablamos de la aprobación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el SP[454], que ha introducido una nueva forma de tramitación de las facturas de las que deban responder las CCLL,

[453] Aunque ya fuera expuesto en profundidad en el Capítulo Segundo, se aconseja la lectura del art. primero de la LOCDC, para profundizar en las modificaciones aprobadas sobre la LOEPSF.

[454] De conformidad con su Disposición final octava, la entrada en vigor de la norma se produjo a las veinte días de su publicación en el BOE, de fecha 28 de diciembre de 2013, con la salvedad de que las disposiciones que establecían la obligación de presentar las facturas electrónicas lo hicieron el 15 de enero de 2015.

destacando el uso obligatorio de la factura electrónica mediante su presentación a través de un punto general de entrada, para las siguientes entidades[455]:

- Las sociedades anónimas.

- Las sociedades de responsabilidad limitada.

-Las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española.

- Los establecimientos permanentes y las sucursales de entidades no residentes en España, de conformidad con la normativa tributaria.

- Las uniones temporales de empresas.

- Las agrupaciones de interés económico, las agrupaciones de interés económico europeas, y los Fondos previstos en la norma.

Como matización importante, se destaca la posibilidad de excluir de forma reglamentaria, la obligación de presentar las facturas de los proveedores de forma electrónica, para aquellas cuyo importe no supere los 5.000 €, y las correspondientes a facturas emitidas por proveedores sobre servicios en el exterior de las AAPP, hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos de su presentación a través del Punto General de entrada de facturas electrónicas, y los servicios en el exterior, dispongan de sistemas para su recepción de forma electrónica.

En esta nueva tramitación de las facturas emitidas de forma electrónica, han sido esenciales las labores de información llevadas a cabo por las distintas AALL, concretadas a través de los órganos que cada Administración haya determinado, aunque sin duda su verdadera implementación ha sido posible gracias a las labores del GC, que puso en marcha el conocido portal FACE[456].

Su encuadre dentro de la estrategia Europa 2020[457], ha posibilitado la tramitación informatizada que permite un control más riguroso de la morosidad de la deuda comercial,

[455] Art 5 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

[456] El Portal FCE se define como el Punto General de Entrada de Facturas de la AGE, como Portal de Internet a través del cual, los proveedores de las AAPP, pueden presentar y consultar el estado de sus facturas electrónicas, que dirigidas a miles de Administraciones, se hayan adherido al sistema, ya que el sistema remite la factura electrónica al órgano destinatario, simplificando a los proveedores el envío de las mismas, al centralizar en un único punto miles de unidades de distintas Administraciones, y unificando el formato de factura electrónica. La URL de FACe es https://face.gob.es, en el cual está a disposición de los distintos interesados manuales de ayuda y demás información sobre las soluciones tecnológicas que deben ser utilizadas tanto por las distintas Administraciones, como por los proveedores que se relacionan con éstas.

[457] Para profundizar sobre los objetivos de la estrategia Europa 2020, Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 7 de febrero de 2020, COM (2010) 2020 final, "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador".

más concordante con el articulado de la LOEPSF, que fue acompañada por el impulso de la facturación electrónica en el sector privado, con la modificación de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información, con nuevas exigencias a partir de mediados de enero del año 2015, y que a la fecha, para aquellas CCLL que han asumido el cumplimiento del ordenamiento jurídico en esta materia, día a día constatan los beneficios de la nueva forma de proceder administrativa, conscientes de que las tecnologías de la información y las comunicaciones, acortan distancias con los nuevos perfiles del sector privado.

Además para la consecución de los objetivos de la CORA de simplificación de los procedimientos que afecten a los ciudadanos y empresas, se reducen trabas burocráticas y se impulsa la Administración electrónica, con modificaciones normativas básicas necesarias para la implantación de algunas de las sugerencias de simplificación, como es el caso de la normativa que regulaba a dicha fecha la firma electrónica en la Administración[458], y otras medidas orientadas a facilitar las relaciones entre las AAPP y los administrados.

En esta línea, recordemos que la aprobación de la LRSP implementó el TEU a través del BOE, con efectos que se extienden a la fecha, por lo que las Administraciones autonómicas y locales, insertan de forma gratuita en dicho Diario Oficial, las inserciones obligatorias en materia de notificaciones administrativas, para que el ciudadano mediante el acceso a un único lugar y con la garantía y seguridad jurídica que supone el BOE, puede tener conocimiento de todos los anuncios de notificación que le puedan afectar, independientemente de cuál sea el órgano que los realiza o la materia sobre la que versan[459].

[458] La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que desde su redacción original del año 2003, ha sufrido hasta 5 modificaciones relativas a la evolución de las Administración electrónica, la última con fecha 5 de noviembre de 2019.

[459] Por tanto en aquel momento dicha Ley, en su art. 25, tuvo que introducir una serie de modificaciones en el régimen de las notificaciones administrativas que venían reguladas en el art 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en tres sentidos:

- Se modificaba su apartado 5 relativo a las notificaciones mediante edictos, de tal forma que cuando proceda esta forma de notificación, porque los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada la notificación no se hubiere podido practicar, habrá de hacerse siempre por medio de anuncios en el BOE, con independencia de cuál sea el ámbito territorial de la Administración notificante, aunque también se establecía el carácter facultativo y previo de otras publicaciones que las CCLL pudieran publicar en el BOP o en sus tablones de edictos.
- Se introdujo una disposición adicional vigésima en la Ley 30/92 por la que se precisaba que esta centralización en el BOE, de todos los anuncios edictales resultaba también aplicable a los procedimientos administrativos regulados por normativa específica, siempre que concurrieran los supuestos del art 59.5 de dicha norma, reconociendo el carácter gratuito de la publicación para los organismos que la solicitaran.
- Se introducía una disposición transitoria tercera por la que se establecía que la conversión del BOE en TEU entraba en vigor el 1 de junio de 2015 para todos los procedimientos, tanto los posteriores como los ya iniciados.

Por otro lado es importante hacer mención a la modificación que introduce el art 30 de esta ley, al modificar la LGS, para fortalece el principio de transparencia en la gestión pública, y que por tanto, ha introducido a nuestro parecer, mayor rigor en la tramitación de las subvenciones concedidas por las AALL, con la creación de la BDNS como sistema nacional de publicidad, con el fin de servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.

Ello ha supuesto que todas las convocatorias sujetas a la LGS se hará a través de la BDNS, para lo que las administraciones concedentes le comunicarán el texto de las distintas convocatorias, y de forma automática, la Base Nacional, dará traslado al diario oficial correspondiente de un extracto de la misma, siendo la omisión de este procedimiento, causa de anulabilidad de la subvención[460], por la que reiteramos nuestra convicción en el mayor rigor en la tramitación de los expedientes de subvenciones locales, dado que por un lado, podrían ser susceptibles de impugnación ante las posibles causas de anulabilidad, y por otro, como ya advirtiéramos respecto al resto de obligaciones en materia de transparencia, el escrutinio público al que quedan sometidos en la actualidad los gestores públicos locales, se ha convertido en un verdadero órgano de control que condiciona sus decisiones en muchas de las materias que en este estudio estamos desarrollando, y que consecuentemente, se convierte en un elemento de corrección que se traslada a las cuentas públicas locales.

Con todo lo descrito, lo que tenemos claro, es que del conglomerado de medidas legislativas descritas, sin duda se han impuesto mecanismos que de forma directa o indirecta inciden en el control del gasto público local, pero que todas ellas tienen un necesario denominador común, que es la necesidad de implantar de forma absoluta y definitiva la Administración electrónica para que sus potenciales efectos se conviertan en resultados definitivos.

Y en concordancia con el nuevo régimen de notificaciones, para las de carácter tributario, se procedía de forma paralela a modificar la LGT, para incluir entre las notificaciones del Tablón edictal a las procedentes de los procedimientos tributarios, dando una nueva redacción a su art 112, que según la disposición transitoria quinta de la Ley, se aplicaría a todas las notificaciones que debieran practicarse por las Administraciones tributarias a partir de la entrada en vigor de esta norma, aunque los procedimientos tributarios se hubieren iniciado con anterioridad.

Es de destacar la importancia de estas modificaciones en el régimen de notificaciones general y en materia tributaria, toda vez que el legislador en las últimas modificaciones del régimen jurídico y el procedimiento administrativo las ha mantenido, y que con mayor profundidad destacaremos en el Capítulo siguiente.

[460] Art 18 de la LGS.

CAPÍTULO 4: LOS AVANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL Y EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: FACTORES INFLUYENTES EN LA PERSPECTIVA FINANCIERA

4.1.- ANTECEDENTES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Como antes decíamos, con el avance de los tiempos el acervo jurídico que ha regido a nuestras Administraciones más cercanas, ha ido sufriendo una serie de adaptaciones, para que la normativa que restringía sus actuaciones, evolucionara de manera paralela al resto de AAPP, que han sido acompañadas, por determinados condicionamientos en el funcionamiento de la maquinaria pública española, ya que de manera inevitable la evolución de la normativa europea los ha impuesto, por cuanto España con la participación en el ente supranacional, a partir de la década de los 80, asume las correlativos compromisos de la misma forma que el resto de Estados Miembros.

Por ello cuando hablamos de la nueva forma de proceder de la AL española, hemos de ser concientes de que la realidad que nos ocupa, es consecuencia de una serie de acontecimientos que transcienden del ámbito nacional, y que por ello, si no lo consideráramos desde una perspectiva más ampliada, chocaríamos con argumentos que de forma inequívoca no podrían aportarnos fundamentos suficientes que justifiquen las nuevas realidades en estudio.

Para establecer un punto de partida, que pueda trasladarnos a la Administración tradicional, que en años venideros, solo podrá ser recordada por las nuevas generaciones por los cuantiosos estudios aportados por nuestra doctrina, recordemos la derogación de las Leyes de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de junio de 1957 y la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. Ambas normas se consideraban aportaciones relevantes en la configuración de nuestro Derecho Administrativo, y con la aprobación del vigente ordenamiento constitucional, quedaron sustituidas para aportar un concepto de lo público más acorde con la realidad manifestada, dada la coexistencia de distintas Administraciones, toda vez que la descentralización territorial del año 1978, reconocía la existencia de los distintos niveles de actuación pública, dentro del mismo espacio

subjetivo y geográfico, lo que recomienda un marco jurídico común a todas las AAPP, que garantice que un particular al dirigirse a cualquier instancia administrativa, recibe una actuación pública no sujeta a vaivenes y supeditada a criterios homogéneos.

Si la aprobación de la Constitución de 1978 introdujo la nueva concepción de la Administración, no sería hasta la aprobación de la norma del año 1992[461], hasta que no se impusieran las claves para la determinación del nuevo concepto, con la incorporación de avances significativos en las relaciones con los administrados, y que verdaderamente le impondrían mayores garantías.

En su Exposición de Motivos, la Ley 30/1992, señalaba la necesidad de que el marco regulador del régimen jurídico de las AAPP, se adaptase de forma armónica, concordando con los principios constitucionales, y que garantizase el sometimiento al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad, reconociendo además, que no era necesario adaptar la legislación reguladora de las AALL, según lo establecido en el art 149.1.18 CE, ya que al no presentar discrepancias la LBRL, no se plantearon modificaciones específicas.

Y aunque eso aconteciera respecto a la normativa básica local, como así ocurriera con otras parcelas de nuestro ordenamiento jurídico, el propio acontecer de los hechos aportó reflexiones que sustanciaron una modificación del texto normativo vigente por aquel entonces, para mejorar determinados aspectos en el año 1999[462], toda vez que se reformularían nuevos aspectos sustanciales del propio procedimiento administrativo, como el silencio administrativo, el sistema de revisión de los actos administrativos o el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, a fin de incrementar la seguridad jurídica de los interesados[463], que serían generalmente aceptadas, y que por tanto fueron asumidas por el conjunto de los implicados en las actuaciones públicas[464].

Pero al mismo tiempo que convivíamos con la Administración conocida hasta la primera década del presente siglo, también iban aconteciendo en Europa los hechos que exponíamos

[461] Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
[462] Ley 4/199, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
[463] Exposición de Motivos de la LPAC.
[464] Aunque la reforma del año 1999, sea considerada como la más sustancial del texto del año 1992, conviene recordar que también sufrió otras modificaciones. Para profundizar en dicha cuestión, Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: "Las seis reformas de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común…y otra más que se prepara", Documentación administrativa nº 254 – 255, Mayo a Diciembre de 1999, pp. 13 – 58.

en los Capítulos anteriores, tras la pertenencia española a la UE, y cuyos compromisos basados en los objetivos supranacionales, que ahora eran compartidos, trascendían más allá de la mera cooperación internacional.

No olvidemos que tras la aprobación del Tratado de Maastricht del 92[465], la moneda española era sustituida por el euro, y que tras las precisas operaciones de conversión aprobadas, tuvieron que producirse adaptaciones en los presupuestos públicos, de igual forma que el resto de los sectores económicos asumieron las consecuencias en sus transacciones, lo que ya en nuestros días parece olvidado, y que para las generaciones más jóvenes ni siquiera es reconocido[466].

Y aunque aquellos aspectos consecuencia de la Unión Monetaria, marcaran las tendencias económicas y políticas hasta nuestros días, respecto a la temática que nos ocupa, ciertamente entendemos que no supondrían condicionantes especialmente relevantes, sino que serían otros relativos a las nuevas concepciones de la e-Administración, los que en cambio, si que entendemos que han establecido momentos claves en nuestro sistema administrativo, por cuanto han condicionado el proceder de la Administración española en su conjunto[467].

Pongamos como ejemplo al Pacto de Estabilidad del año 1977, con sus obligaciones en materia presupuestaria, para la consecución de la meritada estabilidad, con sus objetivos de limitación de los desajustes públicos, con la aprobación de instrumentos de política económica comunes para todos los Estados Miembros, y con las reformas constitucionales, concretamente con la segunda llevada a cabo en España, que sin entrar en más detalles, por cuanto ya han quedado lo suficientemente explicitados, recordemos que han condicionado de forma determinante la actuación administrativa en los distintos niveles de actividad pública.

Pero nos referimos sobre todo, a que dichas restricciones en la política económica no han podido superarse, sin otras medidas coyunturales que han sido precisas para la superación de los problemas acaecidos, y que a la vez han estado marcados por ritmos incontrolables

[465] Con la firma de este Tratado, se modificaba el Tratado constitutivo de la UE, con la finalidad de incorporar la Unión Monetaria entre los Estados Miembros, suprimiendo las monedas nacionales e introduciendo como moneda común el euro.

[466] Para profundizar en los antecedentes de la introducción de la moneda común en las Administraciones españolas, y sobre su calendario de implantación, Vid. ENGUIDANOS WEYLER, A.: "La introducción del euro en las Administraciones Públicas", Auditoría Pública: Revista de los órganos autónomos de control externo, Nº 15, 1998, pp. 10 – 12. ,

[467] En este sentido, son muy esclarecedores los argumentos de CRIADO GRANDE J. I.: "Las instituciones europeas ante la configuración de la e-Administración: una aproximación preliminar, recogido en COTINO HUESO, L.: VALERO TORRIJOS, J.: (Coordinadores), "Administración electrónica: La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e – gobierno en España", Tirant lo blanch, Valencia, 2010, pp. 67 – 86.

marcados por la globalización, y que entendemos como los mayores responsables de muchas de las realidades con las que se ha topado la Administración española, por cuanto la evolución de las nuevas tecnologías han generado un proceso imparable, al que los Estados han tenido que dar cobertura.

En este sentido, GARCÍA COSTA destaca como las actuaciones públicas respecto al desarrollo de Internet, siempre se han visto superadas con creces por la sociedad civil y el sector empresarial, puesto que el sector privado ha respondido de una forma más ágil, para dar cobertura a los requerimientos de la industria, de las relaciones comerciales y de la informática, lo cual se ha reflejado en el hecho de que las regulaciones nacionales se han aprobado después de que las relaciones sociales se hayan establecido[468]

Desde los años noventa del siglo pasado la difusión de Internet y el imparable avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, han potenciado las revisiones de los procedimientos administrativos, acompañados por nuevos modelos que potenciaban nuevas formas de actuación cooperativas y de coordinación, que transcienden de los pequeños matices que aportaba nuestro ordenamiento jurídico interno, que de forma a veces ágil y otras veces imprecisa, han ido marcando ritmos de adaptación de la Administración distantes con la realidad social, que se han acelerado en mayor o menor medida en función de la situación de la Economía española, y además, según los niveles de actuación pública analizados.

En el año 2000 desde Europa se predicaba una nueva realidad a conseguir, que de forma ambiciosa potenció la aprobación hasta nuestros días de una serie de estrategias materializadas en sus consecuentes planes de acción, que han ido marcando las pautas de actuación en los distintos Estados Miembros, y que obviamente han generado en España distintos gestos por parte de los poderes legislativo y ejecutivo.

Los distintos planes de acción que se aprobaron desde la UE, fueron denominados como los Planes eEurope 2000, 2005 y 2010[469], que fueron evolucionando en función de los resultados que cada uno de ellos aportaba, y en función de los objetivos que se marcaron en cada una de sus etapas de desarrollo, y cuyas consecuencias, en nuestros días, quedan trasladadas al Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE para los años 2016 a

[468] GARCÍA COSTA, F. M.: "El gobierno de Internet como reto del Derecho Constitucional", Anales del Derecho, Nº 24, 2006, p. 275.

[469] Para profundizar en los objetivos y resultados de la estrategia europea en cada uno de los Planes de acción detallados, analizados desde la perspectiva de la evolución de la Administración electrónica en España, Vid. HERNÁNDEZ MUÑOZ, E. M.: "La Administración electrónica en los procedimientos tributarios de las Corporaciones Locales", Revista de Estudios Jurídicos Segunda Época, Nº 19, Universidad de Jaén, 2019, pp. 158 – 166.

2020[470], que aunque reconoce la aplicabilidad de las distintas estrategias que sean aprobadas por los distintos Estados Miembros, establece con una visión de conjunto a un periodo a más largo plazo, una serie de principios que deben ser respetados por toda las Administraciones europeas, para la consecución de los beneficios de la nueva e-Administración, que sean extrapolables a todos los sectores económicos afectados: ciudadanos, sector empresarial y la propia Administración.

Pero hasta la aprobación de la vigente estrategia europea, la consecución de los objetivos de los Planes mencionados, han tenido su particular reflejo en los distintos países, y que para España, que solo había reconocido mediante breves pinceladas que las AAPP, debían impulsar las técnicas y los medios electrónicos, los telemáticos e informáticos[471], junto con las previsiones que determinaban la informatización de los registros y archivos[472], tuvo que transcurrir algún tiempo, hasta que se produjera un avance realmente definitivo en esta materia, que se produciría en el año 2007.

Nos referimos, a los prescripciones que aportaban verdaderos aspectos determinantes de la actual Administración impuestos con el avance de las nuevas tecnologías, cuyo fiel reflejo se manifestó con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE)[473], predicando un reparto de derechos para los ciudadanos en sus relaciones con los Entes públicos, así como la asignación de obligaciones impuestas a las AAPP para su dotación de medios y sistemas, que de una vez por todas, suprimieran las barreras en dichas relaciones y propiciasen ahorro de tiempos en ambos lados de la balanza, pero todo ello respetando los condicionantes que la nueva realidad impone en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto se plantean desafíos a nuestro Derecho Constitucional, que debe dar respuesta a la concordancia con otras realidades, como la

[470] Para estudiar en profundidad, los antecedentes y objetivos pretendidos con este Plan de acción, se aconseja la lectura de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 19 de abril de 2016, COM (2016) 179 Final, "Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración".

[471] Recordemos que el art 45 de la derogada Ley 30/92, ya en su primera versión, aunque reconocía dicho impulso en el desarrollo de sus actuaciones y en el ejercicio de las competencias que tenían atribuidas, matizada que las relaciones con los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías que iban emergiendo, eran posibles para los casos en que existiera compatibilidad con los medios técnicos de los que disponían las distintas Administraciones.

[472] El art 38 de la derogada Ley 30/92, en la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, permitía que las AAPP establecieran registros telemáticos que registraran la recepción y salida de escritos, solicitudes y demás comunicaciones, y el art 59 del mismo cuerpo legal, introducía la concepción de la notificación por medios telemáticos cuando los interesados hubiesen identificado dichos medios como preferentes o hubieran aportado su consentimiento de forma expresa.

[473] Su entrada en vigor se produjo de conformidad con su Disposición Final octava, el día 24 de junio de 2007.

protección del derecho al honor y a la intimidad, así como la permisividad para establecer respecto al "Gobierno de Internet" un marco jurídico adecuado[474].

Por fin empieza a ser creíble el concepto de Administración sin papel, que redunde en la disminución de costes, que coadyuve a los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad, que permita mayores garantías de seguridad a través de archivos electrónicos, y que propicie la agilidad de medidas de transparencia, aunque encontrara verdaderos obstáculos en la dispersión e incoherencia normativas, encontradas en la aplicación de determinadas normas relacionadas con la materia[475].

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI al analizar las implicaciones de la nueva Ley de procedimiento, que expondremos en los próximos epígrafes, reconocía el acierto de la LAE por cuanto calificaba de correcta la adaptación que están realizando las AAPP a las TIC, debido a las modificaciones en los perfiles de los distintos grupos de ciudadanos, que ahora sí que hacen uso de la denominada Administración electrónica, pero eso sí, debiendo corresponder la responsabilidad del aseguramiento de la seguridad jurídica a la Administración en su conjunto, como tarea fundamental para equilibrar la relación potestades administrativas/obligaciones, en constante evolución para conseguir la concordancia entre el avance de los tiempos y las adaptaciones del ordenamiento jurídico[476].

Aunque sin embargo otros autores, como CERRILLO I MARTÍNEZ, explicaban la importancia de determinados factores, como la cooperación entre las distintas Administraciones, para que la implantación de la Administración electrónica se produjera de forma enérgica[477]. De conformidad con sus argumentos, que compartimos en su totalidad, señalamos que los avances en la materia han sido exageradamente desiguales según la Administración a la que nos refiramos, entendiendo que la labor tanto del GC como del

[474] Sobre el Derecho Constitucional ante las TICs, Vid. GARCÍA COSTA, F. M.: PARDO LÓPEZ, M.: cit. pp. 155 – 166.

[475] Ejemplo de ello son la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que aprobadas con fechas posteriores a la de la LAE, su redacción no cuida escrupulosamente los aspectos relacionados con la Administración electrónica, generando por tanto, diferentes interpretaciones.

[476] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A.: "La reforma del procedimiento administrativo: La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas", Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto, Volumen 63, n º 2, 2015, p. 150.

[477] Sobre la importancia del principio de cooperación en la implantación de la e-Administración, Véase CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica", en la obra GAMERO CASADO, E. VALERO TORRIJOS, J: "La Ley de administración electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", Reuters Aranzadi, 2010, pp. 757 – 810.

legislador, no ha sido lo suficientemente comprometida con la AL, justificando su escasa implicación en el avance de esta materia, en la meritada autonomía local, que como bien decíamos, sigue mostrando argumentos que refuerzan su carácter limitado[478].

Y aunque dichos argumentos encuentren justificación aún en nuestros días, toda vez que dichas desigualdades siguen evidenciándose en buena parte de la AL, el compromiso del legislador nacional con las exigencias de Europa, tienen su relejo en esta norma, que con rango de ley, indiscutiblemente reconocemos como un paso adelante en la consecución de la nueva e-Administración, cuyas especificaciones han sido especialmente analizadas desde perspectivas muy optimista por la doctrina[479], pero toda vez que a la fecha se encuentra derogada[480], no consideramos oportuno entrar en un análisis exhaustivo, por cuanto entendemos más conveniente centrarnos en las prescripciones vigentes.

Recordemos que tras la creación de la CORA en Octubre de 2012, el enfoque reformista experimentado en nuestro país, pretendía la corrección de ineficiencias y redundancias competenciales mediante la implantación de una Administración moderna, transparente y ágil, que posibilitara la vuelta al crecimiento económico y que facilitara las relaciones con los ciudadanos. Por ello en el Programa nacional de reformas de España para 2014 se recogía expresamente la aprobación de dos nuevas leyes que mejoraran el uso de los recursos públicos y aumentaran la productividad, y que se calificaran como los pilares fundamentales sobre los que sostener el Derecho Administrativo español, que debiendo ser completadas por las previsiones en materia presupuestaria, nos trasladarían de forma definitiva a la pretendida nueva Administración, aportando un avance renovador en el concepto de Administración, y una cartera de derechos más completa respecto al uso de los medios aportados por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y que en los apartados siguientes pasamos a desarrollar.

[478] Con respecto a las limitaciones de las EELL en la aplicación a la LAE, Vid. BLASCO DÍAZ, J. L.: "Entidades Locales y acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", COTINO HUESO, L.: VALERO TORRIJOS, J.: op. cit., pp. 185 – 208.

[479] Para profundizar en el contenido de la LAE, Vid. GAMERO CASADO, E.: "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes", en GAMERO CASADO, E.: VALERO TORRIJOS, J.: op. cit., pp. 89 – 176, y MESA DEL OLMO, A.: "La Administración electrónica en España: implicaciones de la Ley de acceso electrónico para la ciudadanía", Análisis Local, N º 89, 2010, pp. 7 – 15.

[480] Su derogación se produjo por la Disposición derogatoria única 2.b. de la Ley 39/2015, con fecha 2 de octubre de 2016, aunque de conformidad con la Disposición final séptima de dicha norma, en redacción dada por el art 6 del RD-ley 11/2018, de 31 de agosto, mantendrán su vigencia los art relacionados con las materias relativas a los registros electrónicos, registros electrónicos de apoderamientos y archivos electrónicos, hasta 2 de octubre de 2020.

Y todo ello con la prevención de que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la red como territorio en el que se producen las actuaciones administrativas, y por tanto, los derechos fundamentales no pueden ser vulnerados, como ha reconocido la normativa vigente en materia de protección de datos[481], ratificado por jurisprudencia del TC, al señalar que las libertades y derechos consagrados en la CE, y en los Tratados y Convenios Internacionales en los que España sea parte, son totalmente aplicables en Internet[482], a la vez que han sido actualizados al reconocer un conjunto de derechos digitales, como el derecho al olvido, a la seguridad digital, a la educación digital, etc, reconocidos en el Título X de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales[483].

4.2.- LA APROBACIÓN DE LAS LEYES 39 Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, Y EL RETROCESO EN RELACIÓN A ALGUNOS ASPECTOS

Como decíamos dentro del enfoque reformista en el que la Administración española ha quedado inmerso en los últimos tiempos, una de las medidas de mayor implicación en el quehacer diario administrativo, ha sido la aprobación de las nuevas leyes del año 2015, y ello porque han tenido que dar respuesta a muchas de las nuevas cuestiones con las que todos los sectores económicos españoles se han chocado, y además, porque los hechos contrastan que el público no siempre ha sido el sector más ágil en aceptar los cambios, toda vez, que muchas de las modificaciones se han ido implantando según los ritmos que marcaban los sectores privado y empresarial.

Pero además, porque aunque desde el GC dispusieran las medidas legislativas que han entendido son acordes con las circunstancias, al analizar la normativa básica de la forma de proceder administrativa, pareciera que se produce una vuelta al pasado desde los aspectos más sustanciales de nuestro Derecho Administrativo, por el propio desglose de las leyes 39 y 40, aunque haya que reconocer, que los preceptos contenidos en cada una de ellas, sí que se han ajustado más la actualidad, por las inevitables tendencias del conjunto de los sectores afectados, mostrando realidades que responden a aspectos globales, y que por tanto, si la Administración española no las atendiera, marcaría una zanja abocada al aislamiento de nuestra Economía.

[481] Art. 79 de la LO 3/2018, e 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
[482] STC 58/2018, de 4 de junio.
[483] AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "El poder" op. cit., p. 161-165.

Con ello queremos decir, que de los antecedentes normativos más cercanos al ordenamiento jurídico vigente en materia administrativa, se dedujo la incorporación en una única norma, la del año 1992, de las determinaciones que dieran cumplimiento al meritado art 149.1.18 de nuestra Carta Magna, regulando en el mismo texto tanto las relaciones con los ciudadanos o ad extra, como aquellas ad intra o internas, quedando justificado en aquel momento por el legislador, por entender necesario dar cumplimiento a las pretensiones del poder constituyente, de establecer las bases del régimen jurídico y el procedimiento administrativo de la totalidad de la Administración de forma conjunta, rompiendo con la tendencia jurídica anterior, que había optado por dividir ambas materias en las leyes de los años 1957 y 1958, relativas al Régimen Jurídico de la Administración Central y del Procedimiento Administrativo, respectivamente.

Por ello, cuando en el año 2015, el legislador opta por la división de ambas leyes como en los años 50, parte de la doctrina disciplinada con una perspectiva conjunta, manifiesta abiertamente lo que entienden inconvenientes en su aplicabilidad.

En este sentido HUERGO LORA, entiende que las justificaciones del legislador en las Exposiciones de Motivos de ambos textos, se incumplen en demostradas ocasiones, por lo que entendemos que siguiendo esta corriente, o bien la fundamentación de ambos textos es insuficiente, o bien es inadecuada, y que por ello, podrían sugerirse contradicciones interpretativas[484].

Nos referimos a cuestiones como las relativas a la clásica distinción entre relaciones con los ciudadanos, y aquellas con efectos dentro de la propia organización administrativa, que se desvanece, toda vez, que la propia Ley 40/2015, ha sido la elegida para predicar los principios propios de los sistemas de responsabilidad patrimonial o de la potestad sancionadora, cuando es evidente que sus efectos se trasladan directamente al ciudadano.

Pero además, si las infracciones del ordenamiento jurídico son fundamento para la impugnación de los actos administrativos, ya sean referidos a procedimientos administrativos con efectos al exterior de la Administración que los dicta, o sean debidas a determinados aspectos organizativos, vuelve a ponerse en evidencia la clara implicación en ambos aspectos del proceder administrativo, y por tanto menosprecia nuevamente la argumentación del

[484] Sobre los inconvenientes de la división de la Ley 30/92 en las Leyes 39 y 40/2015, puede consultarse HUERGO LORA, A. J.: "Las Leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Nº 63, 2016, pp. 4 -13.

legislador, que justifica por ello, la práctica coincidencia en los ámbitos de aplicación de ambas normas[485].

Por tanto, aunque haya que reconocer como así lo manifestara MARTÍN DELGADO que se ha conseguido la incorporación a nuestro Derecho Administrativo de la problemática asociada al uso de los medios electrónicos[486], que entendemos ha supuesto un proceso complejo, toda vez que como decíamos la aprobación de la LAE, no había sido más que una declaración importante de intenciones, también refleja la variabilidad y complejidad de nuestro ordenamiento jurídico[487].

En dicho sentido, y dejando a un lado aquellas apreciaciones que pudieran reflejar una opinión de lo que debería ser, entendemos siguiendo con las pretensiones de esta Investigación, exponer a continuación, los nuevos requerimientos que el legislador en nuestros días ha entendido imprescindible, en orden a regular las nuevas realidades a las que el conjunto de sujetos intervinientes en el quehacer administrativo deben hacer valer, de cuya adecuada interpretación, se deducirá el verdadero equilibrio entre potestades administrativas/derechos de los ciudadanos, que debe regir en toda labor administrativa.

4.3.- NOVEDADES Y REFLEXIONES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 39/2015

4.3.1.- CUESTIONES PREVIAS

Siendo objeto del presente Capítulo delimitar las novedades que ha suscitado la reforma del procedimiento administrativo respecto al régimen jurídico que regía con anterioridad, se trata de analizar los cambios que nuestras EELL han tenido que asumir en unos plazos determinados por el legislador[488], y con recursos limitados, tanto desde el punto de vista de las limitaciones presupuestarias, condicionadas por la temporalidad concedida para la aplicación de las medidas, así como, desde la perspectiva de los perfiles de los empleados

[485] Esta deducción se extrae de la lectura del art 2 de la Ley 39/2015 y del también numerado art 2 de la Ley 40/2015, prácticamente coincidentes. La distinción estriba en las referencias que la primera hace respecto a las Corporaciones de Derecho Público.

[486] MARTÍN DELGADO, I.; "La reforma de la administración electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa", Revista Democracia y Gobierno Local, n º 32, 2016, p. 7.

[487] MORENO MOLINA, J. A.: "Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público", Gabilex: Revista del Gabinete de Castilla – La Mancha, Nº 6, 2016, p. 13.

[488] Recordemos que en la composición de la CORA, no había tenido representación la AL, y que esta norma es reflejo del Programa de Reformas nacional, sustentado en los argumentos del mencionado Informe CORA.

públicos, que aunque se están modificando a lo largo de las últimas décadas, la renovación de las Plantillas de personal de cada Ente, necesita algo más de tiempo que aquel del que han dispuesto las AALL para la adaptación al nuevo tipo de Administración.

Cuando nos referimos a las cualidades de los empleados públicos, nos referimos al hecho de que la reforma del procedimiento administrativo, la entendemos especialmente justificada por el avance de las TICs, siendo una obviedad el hecho de que las generaciones más jóvenes han nacido en dicha realidad, y que por ello, las iniciativas y la adaptabilidad a las nuevas herramientas y soluciones informáticas, son asumidas con mayor agilidad analizado desde un punto de vista colectivo.

Pero a la vez es preciso ser conscientes, que la convivencia generacional entre los empleados públicos, imprescindible para ir trasladando a las generaciones más jóvenes las experiencias enriquecedoras que aporta su antigüedad, también se convierte en un aspecto importante en la implicación colectiva, que está condicionada por un número importante de factores, entre ellos, la predisposición a los cambios, que como bien sabido es, se trata de una cuestión con incontables valoraciones subjetivas, tantas como número de personas configuramos la Administración.

Y todo ello, sin olvidar las importantes discrepancias existentes entre los diferentes órganos de gestión política, y aquellos dedicados a la estricta labor administrativa, que en determinadas cuestiones, imponen trabas que se manifiestan como mayores escollos en la burocracia administrativa, siendo el claro ejemplo de que la ruptura con las formas tradicionales, serán más escabrosas, si ambos actores no asumen la necesidad y las ventajas de los cambios que el legislador nacional y externo predican.

Para algunos, los cambios han sido demasiado rápidos o no, y en función de las siglas del Gobierno actuante son criticadas o halagadas, y dichas convicciones son trasladadas en la conciliación de intereses entre los funcionarios y los órganos de gestión política, convirtiéndose en una labor imprescindible para los trabajadores que ejercen las funciones de personal directivo profesional, la concordancia entre los intereses políticos y los funcionariales, la cual está totalmente delimitada por el ordenamiento jurídico vigente en cada uno de los momentos de la gestión pública.

Pues si estas cuestiones son extrapolables a cualquiera de las materias que son tratadas en la gestión cotidiana de lo público, entendemos de una importancia máxima, todas aquellas que tienen el carácter transversal por su afectación en todos los escenarios diarios, dado que independientemente del Área de gestión en la que nos fijemos, como podrían ser los Servicios

municipales, la recaudación, la cultura, el turismo, la Secretaría general, etc, todos comparten en común las rigideces del procedimiento que por su calificación como administrativo, conlleva un sometimiento absoluto a la norma, y por ello una interpretación que debe ser lo más pulcra posible, por cuanto no puede producir perjuicios que quiebren los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

Como exponíamos en los Capítulos anteriores, reiteramos que el hecho de que un ciudadano se dirija a una Administración y pueda hacer valer unos derechos distintos a los que ostenta al dirigirse a otra, tambalea dichos principios, y es obvio que en este sentido, el legislador lo que ha pretendido es hacer extensible a cualquier Administración las peculiaridades y beneficios de la e-Administración. Entonces el hecho de que estas realidades hubieran sido advertidas por la LAE, dependiendo del prisma con el que se mire, pudieran ser la excusa o la crítica abundante de los incumplimientos que a nuestros días se siguen deduciendo, ya que dicha norma establecía prescripciones muy claras en materia de Administración electrónica, y por ello tanto administrados como Administración, ya eran responsables de equilibrar los dos lados de la balanza administrativa por portar derechos a la vez que obligaciones.

En el caso de la LPAC, tramitada conjuntamente con la LRJSP, son fundamentadas plenamente en los análisis de la CORA, y sorprende la agilidad de su tramitación, dadas las implicaciones en el conjunto de la Administración, que aunque a la fecha entendamos la importancia de su aprobación, es una muestra más de que los intereses del ejecutivo en el gobierno marcan los ritmos de adaptación, y que en nuestro caso, aún reiterando sus consecuencias positivas, tenemos que insistir en que al sector local no se le escuchó en su justa medida y que por ello ha estado abocado a los citados incumplimientos reiterados[489].

Como ya ocurriera con la composición de la CORA que obvió totalmente la necesaria implicación del sector local, entendemos por la experiencia de los hechos, que las peculiaridades de cada tipo de Administración tendrían que haberse considerado previamente, a la hora de imponer un calendario de sujeción a la normativa básica, por cuando su omisión lo que ha generado es disparidad de interpretaciones y de críticas por parte de la ciudadanía, ya que la vigencia de estas leyes dispone actuaciones que una parte del sector privado entiende como básicas e imprescindibles, por cuanto los medios de los que dispone y la

[489] Para profundizar sobre la tramitación administrativa y parlamentaria para la aprobación de las dos normas del 2015, son esclarecedores los argumentos de MORENO MOLINA en alusión a lo expuesto por MARTÍN REBOLLO en el año 2015, MORENO MOLINA, J. A.: op. cit., p. 27.

disponibilidad del tiempo, son las mismas independientemente de los trámites administrativos que le correspondan con cada Administración, e independientemente de la Administración con la que deba relacionarse.

Por no decir, que el meritado equilibrio entre potestades de las Administraciones y derechos de los ciudadanos, se desvanece cuando las obligaciones de relaciones electrónicas son exigidas a los administrados, cuando el SP no siempre responde a sus obligaciones legales.

Manifestaciones reales de esta afirmación, las encontramos cotidianamente, cuando se obliga a determinados sujetos del sector privado a relacionarse electrónicamente con la Administración[490], pero sin embargo la Administración que tramita determinados expedientes, no responde de la misma forma.

Pensemos en los casos en los que un Ayuntamiento exige un trámite administrativo de forma electrónica, porque en los primeros ensayos de puesta en marcha de la nuevas realidades, ha conformado este procedimiento de forma electrónica, pero que sin embargo sus sistemas de firma electrónica y de definición de expedientes electrónicos aún no se han completado, por tanto es obvio que las exigencias sobre el administrado son superiores a las respuestas que dicho ente a posibilitado para el cumplimiento de la norma.

A título de ejemplo, también es chocante, que la transmisión telemática entre las distintas Administraciones, no sea una realidad, y aún se sucedan situaciones llamativas, que reseñan que determinadas comunicaciones oficiales no sean posibles mediante la interconexión de registros, por no decir, que las garantías de la inalterabilidad e integridad de documentos que predican las normas vigentes, no pueden ser cumplidas mientras que un sector de la Administración ni siquiera disponga de firmas electrónicas, haciendo inalcanzable en nuestros días llevar a la práctica la materialización del conceptualizado expediente

[490] Nos referimos a los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las AAPP a tenor de lo establecido en el art 14 de la LPAC, que lo determina para las personas jurídicas, las entidades que no tengan personalidad jurídica, aquellos profesionales que requieran estar colegiados para el ejercicio de su respectiva profesión, los representantes de los sujetos obligados a la relación electrónica con la Administración, así como, los trabajadores que ostenten la calificación de empleado público en los trámites que realicen por dicha condición con las AAPP. Ello implica que los notarios y los registradores mercantiles y de la propiedad están obligados a la relación electrónica.
Además, de forma reglamentaria, cualquier Administración puedan establecer esta obligación para determinados colectivos de personas físicas, concretando los procedimientos para los que se establece la obligatoriedad, fundamentando su imposición en motivos de capacidad económica, perfiles técnicos, determinadas dedicaciones profesionales, e incluso fundamentarlo en otras razones por las que quede justificado que tengan acceso a los medios tecnológicos requeridos que pueda acreditar los accesos que sean precisos.

electrónico[491], que el legislador con esmero ha entendido que viene a garantizar el adecuado archivo de toda actuación administrativa.

Y es que hasta en las Administraciones más avanzadas en esta realidad, por tener implementados de forma total, los sistemas de firma electrónica, y los Registros y los expedientes también electrónicos, tienen aún camino por andar, porque aunque hayan incluido en su día a día la e-Administración, existen cuestiones que exigen un paso más allá para su absoluta definición. Pongamos como ejemplo, los casos en los que deben remitirse expedientes a los órganos judiciales, por cuanto la cuestión ha transcendido de las instancias administrativas, para ser resultas en las judiciales, y que a requerimiento del órgano jurisdiccional competente, una CL tiene que trasladar lo requerido. A nuestro entender, ambas Administraciones tienen que posibilitar de cara a la celeridad predicada, que el traspaso de información no solo sea lo más ágil posible, sino veraz, y en este sentido los programas informáticos que contienen los expedientes electrónicos, tienen que avanzar un escalón más y posibilitar la indexación de expedientes. No obstante, no podemos desvirtuar las cuestiones, y aunque a las nuevas tecnologías les exijamos resultados, también reconocemos que eso siempre tendrá que ser controlado por los responsables de la tramitación de dichos expedientes, por cuanto los programas informáticos aportan la solución tecnológica, pero somos los empleados públicos los que generamos y trasladamos la información a los expedientes electrónicos definidos.

Y si los expedientes administrativos deben concluir con las copias electrónicas de las resoluciones que se adopten en cumplimiento de la obligación de resolver, se deduce que la totalidad de los procedimientos que se instruyan en cualquiera de nuestras Administraciones[492], precisan la necesaria disposición de infraestructuras y soluciones tecnológicas que den soporte a las tareas administrativas. Es decir, ahora no solo se precisan los medios habituales de las últimas décadas, que hacían suficientes los ordenadores personales en red, las impresoras y demás herramientas, sino que desde esta perspectiva, toman especial relevancia los distintos programas que sustenten la firma electrónica, la

[491] El concepto de expediente electrónico aparece delimitado por primera vez en nuestro Derecho Administrativo, en el art 70 de la LPAC, cuando viene a definir el propio expediente administrativo, por cuanto, en su definición, aunque lógicamente mantenga que lo conformarán todos aquellos documentos y actuaciones que fundamentan la resolución administrativa, y demás diligencias precisas para su ejecución, viene a establecer en una norma de rango legal, aplicable al conjunto de las AAPP, "tendrán formato electrónico", y que se formará por toda aquella documentación que ha configurado tradicionalmente cualquier expediente administrativo, pero dictando la necesaria constancia que una "copia electrónica certificada de la resolución".

[492] Sobre la obligación de resolver que pesa sobre la Administración se aconseja la lectura de los art 21 a 25 de la LPAC.

transmisión de los documentos firmados digitalmente, y como ahora decíamos, las aplicaciones que posibiliten el archivo de documentos electrónicos y su gestión, para la consecución de la totalidad del expediente en formato electrónico, que garantice las necesarias condiciones de inalterabilidad, integridad y autenticidad.

No obstante, también es cierto que estas carencias no se extienden de forma generalizada para toda la tipología de procedimientos, y que como así ocurriera con la Administración Central, con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), desde el punto de vista de la recaudación tributaria, tanto en la Administración Autonómica como la local, han entendido especialmente los beneficios de la e-Administración, y han cuidado substancialmente, que los primeros avances en la materia se produzcan para agilizar estos trámites. Como así se deduce de muchas de las temáticas que estamos desarrollando, el tamaño de la planta local, supone un condicionante específico para estas labores, y que aunque la delegación en las Diputaciones Provinciales sean una solución al problema, al tratarse de una acción voluntaria también viene a evidenciar las debilidades de los municipios más pequeños, por cuanto un ciudadano al que se le recaude un tributo local por la Diputación, y otro por el propio Ayuntamiento, dispondrá de cauces bien distintos[493].

En este sentido, el mayor problema es que los predicados avances, no surgen de un día para otro, y hasta las Administraciones más implicadas con las ventajas de la nueva Administración, chocan con la realidad, por cuanto la mayor parte de los cambios que precisan la Administraciones a nivel técnico y tecnológico, deben ser concordados con los aspectos propios de la burocracia administrativa.

Tengamos en cuenta que las limitaciones propias de la especialización del trabajo, en este caso se convierte un factor adicional a considerar, dado que los empleados públicos dedicados al gobierno electrónico, realizan tareas de carácter transversal, y se topan con la necesidad de concordar sus conocimientos con los propios de la burocracia administrativa.

Un ejemplo claro de nuestra afirmación, podrían ser las distintas fases de la tramitación presupuestaria, como el caso de la tramitación de una factura emitida por un proveedor a un Ayuntamiento concreto, que requiere que para que un informático pueda establecer los cauces tecnológicos necesarios, al menos conozca las distintas áreas de gestión implicadas hasta que

[493] Las delegaciones se fundamentan en los art. 106.3 de la LRL y el 7 del TRLHL, según los cuales las EELL por Acuerdo Plenario podrán delegar en la CA o en las Diputaciones, las facultades propias de la gestión y recaudación tributarias y de los demás ingresos de Derecho Público. El alcance y el contenido de la delegación, se contendrá expresamente en dicho Acuerdo, debiendo ser aceptada por el Pleno local o el órgano de gobierno de la CA, que será publicado en el BOP y/o en el BOJA, según cada caso.

se produce el pago, por no decir, que debe conocer determinados conceptos contables e incluso la normativa de aplicación.

Y todo ello, con la limitación de recursos humanos y presupuestarios con los que multitud de Ayuntamientos se encontraron, tras los efectos de la crisis del 2008, que en Capítulos anteriores justificábamos, y con la imposición de nuevas disposiciones que requieren adaptaciones específicas, pero eso si, sin el trasvase de fondos o mecanismos de gestión compartida entre AAPP, que seguramente hubieran agilizado algunas de las tareas que ni siquiera han sido pensadas a la fecha.

Por todo ello, es tan importante potenciar determinados perfiles profesionales en las Relaciones de Puestos de Trabajo de las AALL, porque se han convertido en imprescindibles en la práctica administrativa, y no solo en la instalación y potenciación de las distintas herramientas, sino en las incidencias diarias que surgen. Y aunque los Ayuntamientos reciban fondos y acciones que van mejorando las particularidades referenciadas, la mejor forma de continuar con su día a día, debe ser reforzando determinadas parcelas de actividad.

4.3.2.- TÍTULOS COMPETENCIALES

De la lectura de la Disposición final primera de la LPAC se deduce el título competencial, por el que el legislador ha dictado la nueva norma reguladora del procedimiento administrativo común. Por ello, a tenor de lo establecido en nuestra Constitución en su art 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia para el establecimiento de las bases del procedimiento administrativo y del sistema de responsabilidad de las AP, se deroga la normativa anterior para dar paso a la nueva visión administrativa, más acorde con la realidad generalizada en todos los sectores de actividad de la Economía española.

Pero además, al contener disposiciones que afectan a las materias relacionadas con la Hacienda general y la planificación de la actividad económica, el legislador hace alusión a otros apartados del mismo art constitucional, concretamente a los codificados como 13 y 14, que han permitido que en esta norma, se incluyan determinados artículos que regulen la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en su Título VI, y que afectan de forma directa a la AL, en el ejercicio de la potestad para dictar disposiciones de carácter general subordinadas a la ley en nuestro sistema de fuentes.

Dichas determinaciones, han sugerido alguna que otra interpretación por parte de los gestores públicos, que han considerado su no aplicabilidad a la AL, pero que a nuestro

entender, no sugiere ninguna duda, y que en la realidad, aún se trasladan una serie de trámites omitidos en la tramitación de determinados Reglamentos y Ordenanzas locales, y que por ello entendemos que deben ser desarrollados de forma explícita a lo largo del presente Capítulo.

Por otro lado, y como una solución a determinadas problemáticas que el legislador advirtiera en la reforma que estaba llevando a cabo, vino a manifestar en la Disposición Adicional segunda de la norma, la posible adhesión de las CCAA y las EELL a las plataformas y registros de la AGE, pero que al convertirlo en algo opcional, por la no vulneración de la predicada autonomía de las distintas Administraciones, también pasaba por alto, o permitía de forma algo inconsciente, previsibles inobservancias por inacción o intereses partidistas de nuestra clase política, que vendrían a sumarse a los reiterados incumplimientos que a lo largo de esta Investigación venimos manifestando.

Y es que todo hubiera sido distinto si dichas cuestiones se hubieran abarcado desde el punto de vista multilateral, con la total implicación de todos los sectores afectados, es decir la totalidad de Administraciones Territoriales, y no desde el punto de vista imperativo, que también lógicamente es necesario, pero en fases concluyentes. Queremos decir que es positivo que el GC posibilite dicha adhesión, pero que creemos que han faltado trabajos previos para que la asunción de cambios hubiera sido más ágil, por cuanto se debían haber realizado acuerdos desde el punto de vista de la cooperación y la colaboración interadministrativa, que entendemos pondrían en valor la lealtad institucional, que en demasiadas ocasiones la ciudadanía entiende que carece de virtualidad.

4.3.3.- OBJETO Y ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015

Como ya adelantaba el GC en su Programa de reformas, introducido tras el Informe CORA, la voluntad del legislador ha sido una reforma general de la Administración, con la división del objeto de la norma general que establecía la Ley 30/ 92 en dos textos legales, uno para el procedimiento administrativo, común a cualquier Administración, y otro, que recoja las especificaciones del régimen jurídico de las AP.

En alusión a la norma que nos ocupa, el legislador sigue pretendiendo el doble objetivo que definía GARRIDO FALLA al reconocer para el procedimiento administrativo tanto un elemento de racionalización, por dictar las normas que restrinjan las actuaciones administrativas, disciplinando las formas de actuar de los empleados públicos, como un

elemento garantista de los administrados, por establecer un conjunto de precauciones para que las actuaciones administrativas no lesionen los derechos de los ciudadanos[494].

Por ello, continúa estableciendo los requisitos para que los actos que sean dictados por los entes públicos, no solo cumplan con determinadas restricciones para ser válidos, sino que a la vez, podamos hablar de su eficacia, dentro de la clásica definición del procedimiento de producción de sus actos. Desde una concepción más acorde con las situaciones actuales que marcan las nuevas tecnologías, además ha venido a introducir las especialidades que a lo largo del tiempo se deducen son inherentes a procedimientos que son habituales en la AL, como son el conocido como el sancionador, y el referente a la responsabilidad patrimonial, que como así sucede en la práctica, se encuadran dentro de las generalidades de cualquier procedimiento, y por eso solo ha detallado de forma expresa, las especificidades que su tramitación requiere.

La regulación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora, no han aportado más especialidades que las especificaciones que el procedimiento general detalla para cada tipo de problemática en la LPAC, dejando a la LRJSP, que sea la que establezca los principios informadores para cada uno de dichos procedimientos, teniendo que ser derogada la normativa de desarrollo[495] que dictaba los Reglamentos de los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y en materia de responsabilidad patrimonial.

Lógicamente las decisiones del legislador en estas cuestiones no han sido del todo aceptadas, y con respecto al procedimiento sancionador por ejemplo, hay quienes entienden que una legislación fragmentada en dicha casuística, induce a complicar una cuestión que a lo largo del tiempo entendían tenía una discusión pacífica por cuanto quedaba perfectamente desarrollada vía reglamentaria[496].

Especial referencia debemos hacer con respecto a la inclusión en el Título VI de la LPAC, de los principios informadores para que el poder legislador ejerza la iniciativa legislativa, que si bien, no vendría a afectar directamente a las AALL por cuanto no disfrutan

[494] GARRIDO FALLA, F.: "El procedimiento administrativo de 1950 hasta hoy", Revista de Administración Pública 150, Septiembre – Diciembre de 1999, p. 116.
[495] La normativa de desarrollo a la que nos referimos, vigente hasta el 2 de octubre de 2016, es la establecida en el RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
[496] Para profundizar en la nueva regulación del procedimiento sancionador, Véase CANO CAMPOS, T.: "La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa", Documentación administrativa: Nueva Época, n º 2, Enero a Diciembre 2015.

de dicha potestad, sí que la aplicabilidad de determinadas normas, va a estar condicionada por el adecuado ejercicio de los órganos que sí que la tienen atribuida[497].

En realidad aunque el art 2 de la LPAC se refiera entre su objeto al dictado de dichos principios para la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, no establece ninguna determinación que pueda ser especialmente considerada con respecto a la iniciativa legislativa en cuestión, y sí que en cambio establece en su articulado, cuestiones de especial relevancia para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que desde su entrada en vigor, ha generado diferencias interpretativas que pudieran haber ocasionado defecto de validez en las actuaciones administrativas que soportan los Reglamentos y las Ordenanzas locales[498].

Pero la cuestión es, que de forma pionera, se establecen las bases que ha de regir la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las AAPP, siguiendo las recomendaciones de la OCDE[499], estableciendo mayores garantías a la participación ciudadana, y a la planificación de los cambios a los que debe someterse nuestro ordenamiento jurídico.

Por ello no podemos pasar inadvertido, un gesto del legislador respecto a la potestad reglamentaria, que introduce un mayor rigor en la composición de los expedientes que tradicionalmente han sustentado su tramitación, y que además, vienen a concordar la legislación básica, con normas de carácter transversal como es la normativa en materia de transparencia pública, que en capítulos anteriores destacábamos como una de las grandes novedades en materia local, no solo por mejorar las percepciones de la ciudadanía hacia la Administración, sino porque de forma indirecta ha incidido en mayor rigor administrativo, por el temor al escrutinio público al que quedan sometidas las CCLL, y que por ello sus dirigentes políticos deben pensar dos veces, si la interpretación de las normas son acordes con los requerimientos que están en juego.

En primer lugar, todas las AAPP quedan obligadas a realizar una planificación normativa anual que será pública a través del PT[500], a la vez que se predica la implicación de

[497] En esta norma es el art 127 el que viene ha establecer de conformidad con el ordenamiento constitucional vigente, que corresponde al Gobierno la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley, y que también dispone de la facultad para aprobar normas con rango de ley, mediante RD-L y RDL, y que por así disponer de potestad legislativa las CCAA, también sus órganos de gobierno podrán ejercer la iniciativa legislativa, a la vez, que podrán aprobar las normas equivalentes a las estatales que pueda dictar el GC con rango de ley.

[498] Para profundizar en las especialidades que la entrada en vigor de la LPAC ha impuesto en la tramitación de las Ordenanzas y Reglamentos locales, es preciso analizar el articulado de su Título VI, concretamente los art 128 a 133.

[499] OCDE: "Spain: From Administrative Reform to Continous Improvement", INAP, Madrid, 2014.

[500] Por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico administrativo se introduce el concepto de Plan Normativo para hacer públicas las iniciativas reglamentarias de las CCLL que vayan a ser tramitadas para el año siguiente al

la ciudadanía en la elaboración de las normas reglamentarias locales, al establecer una consulta pública web que debe realizarse previamente a la elaboración de los proyectos de Ordenanzas o Reglamentos locales, con la intención de que los agentes que pudieran resultar afectados tras su aprobación, puedan aportar sugerencias que al fin y al cabo redunda en una mejor elaboración y aplicación de la normativa local[501].

No obstante, no debe confundirse este nuevo trámite con el de audiencia a los ciudadanos afectados, que reconoce la publicación en el portal web institucional del texto correspondiente, que reporte aportaciones de personas, organizaciones o asociaciones con derechos o intereses legitimados por su vinculación con el objeto de la nueva regulación pretendida.

Para concretar, lo que en la práctica debe hacerse, es que antes de que la correspondiente área administrativa redacte un proyecto de Reglamento u Ordenanza, a través de su PT, establezca una consulta web, simplemente en la que se advierta la necesidad que se pretenda cubrir con dicha regulación, y así poder recibir opiniones de los potenciales afectados, para valorar con mayor acierto la cobertura de lo pretendido, su alcance, o incluso otras soluciones alternativas.

A la vista de las sugerencias recibidas, desde el Centro correspondiente se comenzarán los trámites habituales, aunque eso sí, con las prevenciones de este Título VI, y cuando deba producirse la audiencia a los interesados, haciendo uso del mismo Portal, se efectuará la publicación del texto correspondiente para conocimiento de los interesados.

Además, se permite la exclusión de estos trámites para el caso en que la tramitación se refiera a normativa que afecte a materias organizativas o presupuestarias, o cuando quede justificada su omisión por razón de interés público de carácter grave. Además, podrá prescindirse de la consulta web previa, cuando se entienda que la propuesta que se plantea tramitar, no tiene impacto importante en la gestión económica, regule solamente aspectos parciales de una determinada materia, o no imponga de forma relevante obligaciones a sus destinatarios[502].

---

que vaya a ser aprobado, y que en ejercicio del principio de transparencia, todas las EELL deberán publicar en sus PPTT institucionales, de conformidad con el art 132 de la LPAC.

[501] El art 133 de la LPAC en ejercicio de una visión más participativa de las AALL, pretende que las organizaciones más representativas y demás sujetos que puedan resultar afectados por la norma reglamentaria que plantea aprobar un determinado Ayuntamiento o una Diputación provincial, reciba sugerencias sobre la necesidad o no de aprobarla, los problemas a solventar y los objetivos que debería cubrir, así como, si existen otras soluciones que sean alternativas.

[502] Art 133.4 de la LPAC.

Desde una perspectiva conjunta, se establecen los conocidos como "Principios de buena regulación", que se entienden extrapolables tanto para la iniciativa legislativa, como para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y que por tanto, desde la perspectiva local, solo la consideraremos desde la segunda.

Nos referimos a que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe ajustarse a unos principios que deben quedar lo suficientemente justificados en el expediente administrativo que se forme, hasta que se produzca la aprobación por el Pleno de la Corporación[503], y que justificará la necesidad de la iniciativa, identificando claramente los fines e instrumentos más adecuados, la eficacia basada en el interés general, y que se ha ponderado la proporcionalidad de la iniciativa por cuanto con la nueva regulación, se ha contrastado que no existen otras alternativas menos restrictivas para sus destinatarios, y todo ello, en garantía de la seguridad jurídica, por ser el Reglamento o la Ordenanza coherentes con la normativa interna y de la UE.

Por otro lado, de conformidad con los principios introducidos por la LOEPSF, cuando las normas reglamentarias que vayan a aprobar las CCLL afecten a los gastos o ingresos públicos, deberá comprobarse el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera futura, y en materia de transparencia pública, recordemos como así lo detalla expresamente la LT, que tanto en la tramitación de las normas como tras ella, las CCLL están sometidas a la obligación de publicar en el PT, el texto en cuestión.

Es decir, en la tramitación del expediente existen otros dos momentos claves desde el punto de vista de la concreción del principio de transparencia, que nada tienen que ver con los que antes matizábamos, que aunque también, lo que potencian es un proceso con mayor participación ciudadana. En este caso se trata de dar mayor difusión a trámites que siempre han existido, como el de información pública, y el de aprobación definitiva de las Ordenanzas y los Reglamentos locales.

Por ello, cuando se realizan los anuncios de exposición que son publicados en el BOP, y en su caso, en los diarios de mayor difusión en el ámbito territorial de aplicación de la futura norma, por tratarse de contenidos fiscales, para la apertura al trámite de información pública durante treinta días hábiles, de forma simultánea, los textos y el contenido de los expedientes

[503] Los artículos 22.2d y 33.2b de la LRL establecen que la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos y las Diputaciones, respectivamente, corresponde al Pleno de la Corporación, y para los municipios de gran población regulados en su Título X, aunque dicha competencia corresponde igualmente al Pleno, según el art 123.1d, previamente la Junta de Gobierno Local, debe aprobar los Proyectos de Ordenanzas y Reglamentos de conformidad con el art 127.1a del mismo cuerpo legal.

se tienen que publicar en el PT, con el efecto de que cualquier persona legitimada para formar parte en dicho trámite, no tenga que desplazarse como hiciera tradicionalmente, para conocer el contenido de lo tramitado.

Y cuando se produzca la aprobación definitiva de lo reglamentado, además de la publicación habitual en los Diarios Oficiales, de los Acuerdos por los que se elevan a definitivos los previos provisionales, en el PT en el apartado de la normativa por la que se rige la CL, se publique la norma que entra en vigor.

El ejercicio de esta potestad debe revisarse periódicamente, evaluando el cumplimiento de los objetivos pretendidos y las previsiones de coste, y será objeto de un informe público con la periodicidad que determine la normativa reguladora de la Administración competente, que dada la especificidad de la materia, entendemos debe ser impuesto por el Pleno de la Corporación, bien en un Acuerdo independiente, o a través de su Reglamento Orgánico de Funcionamiento.

Para concluir con el análisis del objeto de esta ley, el legislador ha entendido que solo de forma motivada, se podrán incluir otros trámites diferentes a los que en su texto quedan recogidos, y debido a su rango en el sistema jurídico de fuentes, solo podrán ser modificados por ley, aunque eso sí, podrán establecerse reglamentariamente, determinadas especialidades, sobre materias concretas como la competencia de los órganos, las formas de iniciación, los plazos, los informes o las publicaciones[504].

Con respecto al ámbito subjetivo de aplicación, obviamente su aplicación se predica para las distintas Administraciones territoriales, y se amplía a las entidades que conforman el SP institucional[505], que quedarán sujetas a sus prescripciones cuando así lo establezcan, y en todo caso, en el ejercicio de las potestades administrativas, rigiéndose las Universidades Públicas, por su normativa específica y supletoriamente por aquella.

[504] La interpretación del apartado segundo del art 1 de la LPAC, debe concordarse con la Exposición de Motivos de la norma que refiere expresamente que esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos.

[505] Al hablar de la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de la ley, nos referimos a que los apartados b) y c) del art 2.2 de la LPAC, establece que forman parten del SP institucional, aquellas entidades de derecho privado que estén vinculadas o que tengan relación de dependencia con alguna de las AAPP, y que por ello se ajustaran a aquellos art de la ley que específicamente lo señalen, aunque en todo caso, le será de aplicación cuando ejerzan potestades administrativas; y además, las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

4.3.4.- DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

Las peculiaridades que contiene el proceder administrativo en la actualidad, requiere la necesaria adaptación, tanto de la Administración como de los administrados, a una realidad social que demanda una Administración moderna, electrónica, y por supuesto, transparente, y por ello la revisión de las regulaciones referidas a las relaciones entre ambos sujetos, calificadas como administrativas.

Y todo ello ha generado una serie de incógnitas para el legislador, que ha intentado dar respuesta en la norma en estudio, y que por ello desde su primer Título, ha tenido que incluir aspectos renovadores y adaptados a esas exigencias que la sociedad reitera, y con especial consideración a las necesidades de ciertos colectivos, que por edad, medios técnicos o económicos, desconocimiento y demás factores sociológicos, precisan que sus derechos no sean vulnerados por no ser capaces de adaptarse a los nuevos tiempos.

La revisión de la temática de los interesados en el procedimiento, recoge matizaciones, que afectan a determinadas cuestiones como la representación de los interesados, arbitrando además una de novedad importante, al establecer la separación entre la identificación y la firma electrónica, para que en la mayoría de los casos, sea suficiente solo con la primera, y solo se exija la segunda, para la acreditación de la voluntad y el consentimiento del interesado[506].

Ello en la práctica quiere decir, que una persona que se relacione de forma electrónica con las AAPP, con los medios electrónicos habilitados, como los conocidos certificados digitales, solo tenga que ser identificado, y dicha tarea ya va implícita en el uso de dicho certificado, ya que para su disposición ya se arbitraron los mecanismos para que con esta herramienta quedara acreditada dicha identificación.

Sin embargo, cuando una persona pretenda adquirir la condición de interesado en un procedimiento por presentar por ejemplo una solicitud, o realizar otros trámites que requieran la acreditación de forma fehaciente de su voluntad y/o su consentimiento, no será suficiente, aunque igualmente también necesaria, su identificación, y por ello deberán utilizarse las utilidades que posibilitan la firma electrónica de los administrados, que han venido a sustituir

[506] A tenor del art 11 de la LPAC, es obligatorio el uso de firma para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir acciones o renunciar derechos ante las AAP, siendo suficiente para el resto de actuaciones de los interesados la acreditación de su identidad a través de cualquier medio de identificación previsto en esta Ley.

a la tradicional firma manuscrita, mediante programas que previa identificación del firmante reconocen dicha voluntad, y de forma digital queda plasmada.

En coherencia con el Reglamento (UE) nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, las AAPP españolas han de emplear sistemas de firma electrónica, sello electrónico reconocido, así como, sistemas de clave concertada[507], y que insistiendo en la necesaria igualdad predicada por el ordenamiento jurídico español, el incumplimiento de estos requerimientos aleja a un conjunto de administrados que sí que han hecho sus deberes, y que han asumido los cambios que los nuevos tiempos precisan y que por tanto, es más inflexible a la hora de justificar las carencias de la AL.

Y ello porque las AAPP tienen la obligación de identificar a los ciudadanos que tengan la calificación de interesados en el procedimiento, lo que al mismo tiempo para éstos se trata de un derecho, el de identificación de forma electrónica, mediante los sistemas que permitan un registro previo con un usuario. En este sentido, el art 9 de la LPAC permite que cada AP puede establecer como mecanismos de identificación, certificados electrónicos, sellos electrónicos, sistemas de clave concertada, e incluso otros sistemas, con la limitación que si cualquier entidad pública admitiese los dos últimos, necesariamente tendría que admitir que los interesados se identificasen con certificados y sellos electrónicos.

Con respecto a la documentación que deba firmarse por los ciudadanos, bien por estar obligados a relacionarse electrónicamente con la AP, o bien porque hayan optado por este medio, se considera que están firmados de forma válida, cuando se utilicen los sistemas de firma electrónica basados en certificados electrónicos, en sellos electrónicos o demás sistemas que puedan aprobar las Administraciones, considerando además, que cuando se utilicen algunos de estos sistemas de firma, la identidad que debe acreditarse, igualmente se entiende acreditada por el propio acto en el que se firma de forma electrónica.

Con respecto a la capacidad de obrar, se manifiesta que por Ley de forma expresa, se podrá dotar de ésta, a los grupos de afectados, uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, manteniendo que ante las AAPP podrán actuar las personas físicas o las jurídicas a las que las normas civiles le otorguen dicha capacidad, y detallando las especificaciones para los menores de edad, que la tendrán limitada a favor de sus tutores, curadores o quienes ostenten su patria potestad, y que para los casos en que se den

[507] Además, los Estados Miembros deben admitir sistema de identificación electrónicos que habiendo sido notificados por otros Estados a la Comisión Europea, así como sistemas de firma electrónica o sello electrónico cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de dichos Estado de la UE, en los términos que prevea la normativa comunitaria.

situaciones de incapacitación, según su extensión, se determinará el ejercicio de determinados derechos o intereses que sean legítimos.

Por tanto, una vez definida la capacidad de obrar ante la Administración, el legislador ni tan siquiera aporta pequeños matices respecto al concepto de interesado en el procedimiento administrativo[508], manteniendo que dicha calificación le corresponde a quien lo promueva como titular de derechos o intereses, o a aquellos que sin haberlo promovido, puedan ver afectados sus derechos, e incluso, para los que sus intereses legítimos puedan resultar alterados, para lo que deberán personarse en dicho procedimiento antes de que haya concluido, mediante el dictado de la correspondiente resolución que ponga fin a la vía administrativa[509]. Y sin salvedades igualmente, respecto a la transmisión de la condición de interesado por cuanto se produzcan situaciones de derecho transmisibles, que tendrán efectos independientemente de la fase en que se encuentre la tramitación administrativa.

No debemos olvidar que aunque sea necesaria la evolución legislativa interna y externa, la esencia de las relaciones administrativas no cambia por mucho que hayan irrumpido en nuestras vidas las nuevas tecnologías, y que por ello nuestros perfiles profesionales deben avanzar al ritmo que requieren los tiempos, pero sin perder de vista la concepción tradicional del procedimiento administrativo.

Como ya hemos dicho, la Administración tiene que ser cautelosa con aquellos colectivos que no están obligados a relacionarse electrónicamente con ella, pero al mismo tiempo tiene que asegurar la garantía de los derechos de los que sí lo están, y las obligaciones que debe soportar para que los nuevos métodos no solo funcionen, sino que sean realmente eficientes. Porque con todo esto, que ha venido a consecuencia de la globalización, la pretensión última es que lo público está realmente mejor cuidado, y que dicha eficiencia sea realmente posible, y de ella somos todos un poco responsables, pero especialmente los gestores públicos, que día a día deben posibilitar el uso adecuado de los recursos colectivos para que los resultados presupuestarios arrojen cifras que aseguren la sostenibilidad de los entes públicos.

Sin embargo, en concordancia con las nuevas realidades, es de resaltar con respecto a la acreditación de la representación, que pudiera producirse tanto para las gestiones de mero trámite, donde se presume la representación, como cuando se pretenda y/o permita actuar en nombre de otro, que ha sido necesario legislar en orden a establecer medios de acreditación más acordes con la e-Administración, manteniendo obviamente su carácter esencial para que

[508] Partimos de la definición de interesado que aportaba la Ley 30/92, como antecesora de la LPAC, en su art 31.
[509] Art 4 de la LPAC.

dicha representación quede incorporada al expediente a cualquier efecto, y podrá ser acreditada como quedara establecido mucho tiempo atrás, por cualquiera de los medios que nuestro Derecho permite. Pero en colación con lo que venimos analizando, no tendría justificación que el legislador no evolucionara en la tradicional concepción del poder apud acta, y por ello, podrá ser sustituido por una comparecencia electrónica en la sede electrónica institucional, e incluso con la justificación de la inscripción de los correspondientes registros electrónicos de apoderamientos públicos[510].

Es de resaltar que la norma vigente, permite que las AAPP puedan habilitar personas físicas o jurídicas para la realización de transacciones electrónicas en nombre de los administrados, siempre que se especifiquen las condiciones en que se produce la representación, sobre las cuales se determina la presunción de validez de los actos administrativos[511].

Estos cambios que afectan al procedimiento administrativo, lógicamente, han de estar garantizados con el deber de asistencia en el uso de medios electrónicos que precisen los ciudadanos, debiendo incluso los funcionarios a petición de quienes carezcan de medios electrónicos, realizar alguna de sus actuaciones con su petición expresa, debiendo recaer esta labor principalmente en los funcionarios que presten sus servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

De la lectura del art 12 de la LPAC se deducen una serie de obligaciones que aunque ya sonaban en el pensamiento de los que estudiamos la Administración, tras la aprobación de textos anteriores como la LAE, sí que en este momento deben ser tomadas más en serio, con la responsabilidad que se entiende asumen los distintos gestores públicos. A modo de síntesis, podemos decir que las AAPP han de garantizar las relaciones electrónicas con la ciudadanía, poniendo a su disposición, canales de acceso y sistemas y aplicaciones determinadas, deben prestar asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados, especialmente a los sujetos no obligados a relacionarse de forma electrónica con las AAPP, e incluso, cuando los interesados acrediten la insuficiencia de medios electrónicos que sean precisos en sus relaciones con las distintas Administraciones, debiendo habilitar a funcionarios que puedan realizar actuaciones en su nombre, siempre que así lo soliciten y presten su consentimiento

[510] Recordemos que la Disposición final séptima de la LPAC, en su última modificación, disponía la entrada en vigor del Registro electrónico de apoderamientos a partir de octubre de 2020, por lo que reiteramos nuevamente la realidad de que los requerimientos del legislador no eran acordes con las realidades de la Administración en su conjunto.
[511] Art 5.7 de la LPAC.

expreso del que quede constancia en el expediente electrónico para los casos de discrepancia o litigio[512].

4.3.5.- DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Para hablar de la actividad que lleva a cabo cualquiera de las Administraciones que obran en nuestro país, debemos conciliar las clásicas definiciones aportadas por nuestra doctrina, a la vez que encajamos el proceso de renovación en el que nos encontramos inmersos, para que dichas actuaciones sean más acordes con el contexto actual. Y ello, porque no podría justificarse el equilibrio que siempre ha sustentado las actuaciones administrativas, si para la consecución del interés general, la Administración se atribuyera potestades distintas a las que el propio ordenamiento jurídico les adjudica.

Por ello, aunque desde el origen de la estrategia europea para la nueva e-Administración, se trasladara que todos los sectores implicados ciudadanía, empresas y Administración, debían disponer de medios semejantes para que no se forzaran desequilibrios que abocaran a la Economía española a desajustes que la colocaran en posiciones alejadas de la globalización, no menos importante, es el hecho de que el equilibrio de las relaciones administrativas predicado desde los orígenes de nuestro Derecho Administrativo, debe respetarse sin justificaciones en sentido contrario. Pero además, lo difícil de la cuestión, es que por otro lado, tampoco puede admitirse que sea lo público lo que refleje carencias en este sentido, por cuanto en la realidad los desequilibrios entre sectores están existiendo.

A nuestro parecer, si desde los propios Gobiernos se han dispuesto medidas de adaptación a las nuevas tecnologías en todos los sectores, alguna medida adicional ha debido de faltar, cuando el uso de los medios tecnológicos no es totalmente aceptado en la Administración en su totalidad, y mucho menos en nuestros entes locales, lo cual día a día manifiesta desigualdades recibidas por los administrados que deben ajustar sus formas de proceder según el ente con el que se relacionen, y ello se convierte en una carencia de la Administración, no solo en particular, que también, sino en general, lo cual revierte negativamente en las pretensiones administrativas, y porque no decirlo en las del sector

[512] Es por ello que cobra especial importancia la existencia de Registros en los que se identifiquen cuales son los funcionarios que han sido habilitados en estas labores, y que además estén interconectados con el resto de Administraciones y sean plenamente interoperables, todo ello con la finalidad de que puedan hacerse de forma telemática las comprobaciones acerca de las distintas habilitaciones.

privado, que cuanto menos sufre una pérdida en los tiempos empleados en sus gestiones con la Administración.

Partamos de la nueva concepción de emisión de documentos en las AALL, que aunque existan multitud de entes que aún a la fecha no trabajen totalmente con los sistemas de firma electrónica, no puede pasar inadvertido lo establecido en el art 26 de la LPAC, que de forma tajante introducen que serán emitidos por escrito, a través de medios electrónicos, con la prudente salvedad de que se admita en ocasiones, que su forma requiera otra más adecuada. Por primera vez se detallan, en orden a calificar como válido un documento electrónico dictado por la Administración, una serie de requisitos que deben contener[513], y que además, se incluye la determinación lógica, de que su traslado a terceros también se realizará por medios electrónicos.

Tengamos en cuenta que los documentos administrativos ahora deben formar parte de una expediente electrónico, en el que todos y cada uno de los documentos que éste contenga, se han de generar con unas garantía digitales, que trasladen el momento de su generación, su inalterabilidad, la identificación del personal que lo ha producido, y que además, sea susceptible de forma parte de ese total, que compone el expediente, que debe estar dotado de mecanismos que garanticen su perdurabilidad y su integridad, y que posibiliten tanto su consulta, como en su caso, su archivo.

Si hablamos de actividad pública, tampoco podemos dejar de resaltar el conjunto de derechos que tienen los ciudadanos a la hora de relacionarse con la Administración, por cuanto, deben posibilitar las ventajas de ahorro de tiempo y desaparición de esperas, que aportan las nuevas tecnologías, y que por ello se concibe la creación de un Punto de Acceso General electrónico para el conjunto[514]. Desde su concepción se percibe como una herramienta útil para que cualquier ciudadano pudiera con su acceso, disponer de información sobre un catálogo amplio de trámites en los que sea interesado, pero que aún en nuestros días, aunque disponga el acceso a una serie de procedimientos administrativos, entendemos no ha

[513] El art 26.2 de la LPAC dicta que para que un documento administrativo emitido de forma electrónica se considere válido, deberá incluir los metadatos mínimos que sean exigibles, esté firmado electrónicamente, con la referencia temporal que detalle el momento de su emisión, y según formatos que permitan su identificación y su tratamiento de forma diferenciada, a la vez que puedan ser incorporados a un expediente electrónico que antes aludíamos al art 70 del mismo cuerpo legal.

[514] Se puede consultar la sede electrónica del Punto de Acceso General donde se encuentran los distintos trámites que la AGE tiene disponibles de forma electrónica a disposición de los ciudadanos, en la siguiente dirección: https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/HomeSede.html.

conseguido la finalidad con la que el legislador le reconocía un lugar privilegiado en el art 13 de la LPAC[515], que detalla el conjunto de derechos de los administrados.

No obstante en esta nueva concepción de la ley, sobre el Punto de Acceso General Electrónico debemos detenernos un momento, por cuanto su introducción no ha estado exenta de dudas interpretativas, que han abundado aún más, dado que la realidad de la nueva e-Administración, no ha conseguido los ritmos requeridos. Nos referimos a la cuestión de si hablamos de un punto único de acceso para todas las AAPP, a modo de directorio nacional con enlaces a los servicios electrónicos de todas ellas, o si en realidad se trata de distintos puntos.

Tengamos en cuenta que una solución u otra lleva aparejada consecuencias importantes, desde el punto de vista de la gestión de la información, del tiempo empleado por los interesados en los procedimientos administrativos de las distintas Administraciones, y desde la efectividad de los trámites. En nuestra opinión, la lealtad institucional no se traslada tan perfecta, como para que los flujos de comunicación que pudieran requerirse sean tan ágiles como para que sean óptimos.

La solución a dicha pregunta la aporta nuestro TC al especificar que la propia norma en su Disposición Adicional Segunda, al permitir que tanto las CCAA como las EELL puedan adherirse al Punto General o a uno propio, ya admite la coexistencia de distintos puntos de acceso, duda por tanto que podría haberse evitado con un mayor esclarecimiento en el articulado de la propia norma a nuestro parecer[516], ya que como decíamos siempre se refiere a un Punto único.

El catálogo de derechos de los ciudadanos, en sus relaciones con la Administración, establece la asistencia al uso de medios electrónicos, que antes referíamos, la obtención y la utilización de medios tanto de identificación como de firma electrónica, el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, que desglosábamos en Capítulos anteriores de conformidad con la LT, y a la protección de datos de carácter personal, particularmente para preservar la confidencialidad y la seguridad de cuantos datos figuren en las aplicaciones y sistemas que usen las AAPP.

Igualmente se mantienen los derechos a utilizar las lenguas que tengan el carácter oficial en cada uno de los territorios, al trato con respecto y deferencia por las autoridades y

[515] Dentro del catálogo de derechos que ha revisado el legislador en este art, especifica en primer lugar, el derecho a comunicarse, de aquellos que tienen capacidad de obrar ante las AAPP, a través de dicho Punto de Acceso.
[516] STC 55/2018, de 24 de mayo, F.J.10 b y STC 132/2018, de 13 de diciembre, F.J. 5b.

los trabajadores públicos, a la exigencia de responsabilidades en los casos en que procedan, y demás que reconozca nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los propios del procedimiento administrativo recogidos en el art 53 de la LPAC, que en apartados posteriores desarrollaremos.

Pero el análisis de estas particularidades no deja de ser una cuestión controvertida, toda vez que según el ámbito territorial de la Administración en el que nos fijemos, se extraen conclusiones bien distintas, en primer lugar por la aplicación secuenciada de la norma, al disponer la entrada en vigor espaciada según determinadas temáticas, y en segundo lugar, por las posibilidades reales de adaptación que cada Administración territorial dispone, y en esta percepción, la definición de derechos pasa por considerarse en objetivos a cumplir a medio plazo, y que por ello, entendemos que entra en contradicción en una parte importante del articulado.

Queremos decir, que si desde el mismo momento en que un ciudadano y ante cualquier Administración debe presentar cualquier solicitud, reclamación, recurso, alegación, sugerencia, o cualquier otra declaración de su voluntad, ante los Registros públicos electrónicos[517], cuya entrada en vigor está pendiente de producirse, no cabe duda de que la plena interoperabilidad, garante de la compatibilidad informática, interconexión y transmisión telemática de los asientos registrales y documentos, es otro objetivo pendiente de consecución.

Desde otro punto de vista, la consecución de una Administración electrónica, ha supuesto la imposición para determinados colectivos de la obligación de relacionarse de forma obligatoria con nuestras EELL, como las personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, sus representantes, o para aquellos que en ejercicio de su actividad profesional requieran colegiación de forma obligatoria, incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, así como, para el caso de los empleados públicos, para los trámites y actuaciones que por dicha condición intervengan[518], los cuales han encontrado diferencias que entienden inexplicables por cuanto la esperada minoración de tiempos y esperas no llega a culminarse si esas obligaciones se imponen solo para determinados procedimientos. No hay que buscar con mucha agudeza para poder contrastar que solo existen tramitaciones

[517] El art 16.4.a de la LPAC dispone que los interesados podrán presentar los documentos que dirijan a los órganos de las AAPP, en los Registros electrónicos de la AGE, de las CCAA, de las distintas entidades que conforman la AL, y de aquellas que componen el SP institucional.

[518] Recordemos que para la tramitación de determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas, que puedan acreditar el acceso y disposición de los medios electrónicos, también las AAPP, podrán imponer la obligatoria relación electrónica.

totalmente electrónicas para determinados trámites en cualquiera de las AAPP que consultemos.

Por ello, aunque la realidad muestra que ciertamente ha sido muy positiva la adaptación tan rápida de determinados colectivos, que han asumido un papel esencial como motor de presión para la Administración, toda vez que han demandado de forma ágil e insistente la implantación y ejercicio de sus derechos, en contraposición, otros destinatarios de la Ley, por razones culturales, edad, limitación de recursos, etc, hayan sido los peores parados en el continuo proceso de adaptación en el que estamos sumergidos, y con ellos, los entes públicos deben ser especialmente sensibles, para que no se vulneren los derechos que tienen reconocidos. Ello justifica que deba mantenerse una tramitación mixta entre lo presencial y lo electrónico, con tintes totalmente renovados en la formación de los expedientes electrónicos requeridos por la norma, para que desde la óptica de dichos interesados, no se adviertan perjudicados respecto al resto de colectivos.

Con respecto a cuestiones como el Archivo electrónico único, Registro Electrónico General y las comparecencias electrónicas, nos encontramos en un periodo de adaptación de nuestras EELL, en primer lugar, por el aplazamiento de su entrada en vigor, y en segundo lugar, por la falta de medios materiales y personales que las CCLL demandan. De todas formas, debemos señalar que estas razones no nos parecen suficientes, toda vez que en la mayoría de los casos, los errores se agudizan por la falta de planificación para abordar las problemáticas que acarrea la presente reforma, como ocurriera con muchas de las cuestiones del quehacer diario administrativo, que no nos permite una diferenciación exigente de lo urgente y de lo verdaderamente importante, por cuanto depende de la perspectivas de los agentes implicados, especialmente la de los gestores públicos en el cargo.

Pero con todo ello nos encontramos con ciudadanos desconcertados que no llegan a entender que unas Administraciones operen mediante Registros electrónicos, y mucho menos aún cuando se les suscitan cuestiones como las de las copias auténticas que han venido a sustituir a las copias compulsadas válidas hasta la fecha.

Un ciudadano que presenta una documentación en un Registro administrativo, en primer lugar no se plantea si es electrónico o no, y en segundo lugar, se encuentra con que debe identificarse ante el ente al que se dirige, y mucho menos concibe cuando le hablan de que para entregarle el original que pone a disposición de un determinado procedimiento, previamente el funcionario que le atiende va a proceder a realizar una copia auténtica.

Y es que en estas cuestiones, las cosas han cambiado enormemente, independientemente de entradas en vigor aplazadas o no, en primer lugar porque nuestras EELL deben disponer de herramientas informáticas que permitan la digitalización de los documentos presentados, ya que deberán formar parte del mencionado expediente electrónico, y además, se deberán preservar los derechos tanto de los obligados del art 14 de la ley a las relaciones electrónicas, como de aquellos que no lo están, que a su vez, se desglosarán en los que quieran seguir operando con formas tradicionales, y los que se adapten al acontecer de los tiempos, y todo ello, nuevamente dependerá de en mayor o menor medida de las implicaciones de los gestores públicos, y de los empleados públicos que según la motivación y perfil que ostenten y desempeñen, serán un elemento dinamizador o de obstrucción, para la mejora de proyecciones futuras, y para la garantía de los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad ante los administrados[519].

Con respecto a las copias auténticas, tengamos en cuenta que de la misma forma que los documentos tradicionalmente han sido compulsados por funcionario acreditado, que daba fe de la veracidad de los documentos, en estas nuevas concepciones, deberá cada Administración, especificar que órganos son competentes parar expedirlas para los distintos tipos de documentos que las requieran, ya sean públicos o privados, ya que en función de su calificación surtirán distintos efectos, aunque se les otorgue la misma validez y eficacia que a un documento original[520], y que las AAPP están obligadas a expedirlas para cualquier documento en papel presentado por los interesados que vayan a ser incorporados a un determinado expediente.

Lo importante en su emisión, es que se garantice la identidad del órgano que realice la copia y su contenido, y que independientemente de que se realicen de documentos electrónicos, de documentos en soporte papel, o de otros soportes que no sean susceptibles de digitalización por no ser electrónicos, las AAPP que las expidan, bien mediante un funcionario habilitado o bien mediante actuaciones administrativas automatizadas, garanticen

[519] Sobre la garantía de dichos principios, Vid. GARCÍA COSTA, F. M.: "Cuestiones generales sobre el principio de objetividad", DA Revista Documentación Administrativa, nº 289, 2011, pp. 21 – 42.

[520] El art 27.1 de la LPAC determina que las copias auténticas de documentos que son calificados como privados, solo surtirán efectos administrativos, y sin embargo, cuando sean realizadas por una AP, su validez se extenderá en las restantes Administraciones.

la adecuación al Esquema Nacional de Seguridad (ENS)[521], al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)[522] y demás normas que el legislador ha marcado.

Por ello cuando una AP realice una copia auténtica de documentos electrónicos, aunque no supongan cambio de formato, incluirán los metadatos que visualizados en el documento acrediten su condición de documentos electrónico copia; y para los casos en que se trate de acreditar la copia de un documento en soporte papel o en cualquier otro no electrónico que no admita la digitalización, requerirá previamente un proceso tecnológico de digitalización que pueda convertirlo en un fichero electrónico con la imagen fiel e íntegra del contenido del documento, que igualmente acredite su condición de copia visualizada en las consultas del documento.

En otro orden de cuestiones, también es necesario enfatizar en el hecho de que la mayoría de las EELL deben avanzar en la mejora de sus relaciones con la ciudadanía, para encuadrar sus actuaciones en el cumplimiento del principio de transparencia. Hablamos de una obligación que la norma anterior ya imponía, que es la relativa a la publicación de las relaciones de los procedimientos, su plazo de duración y los efectos del silencio administrativo. La norma vigente ha precisado que dicha publicación se ha de realizar en los portales web institucionales, y de la consulta de muchos de los existentes, se deduce un escaso cumplimiento ya que solo encontramos ciertos modelos normalizados de solicitudes, formularios o demás documentos que los interesados deban de aportar al procedimiento, pero que ni mucho menos responden a la extensión del precepto.

En algunos casos, las Cartas de Servicios de las Entidades, muestran determinados aspectos de los que se pudieran advertir un listado de procedimientos, al relacionar objetivos pretendidos con actividades llevadas a cabo por las distintas Áreas, pero que para nada dan respuesta a esta determinación, y que sin duda consideramos un instrumento vital para la mejora de la calidad de la Administración.

Con esta prevención, se pretende que cada Administración previo análisis de las distintas áreas de actividad, pueda concretar los distintos procedimientos que se tramitan a su cargo, y de forma pública los relacione, pero con las especificaciones que decíamos respecto al tiempo que dispone la entidad para resolverlos, y que para los casos en que se concluyan de forma presunta, cómo deben interpretar dicho silencio administrativo, de cara a valorar las

[521] Regulado por RD 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el ENS en el ámbito de la Administración Electrónica.
[522] Regulado por RD 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el ENI en el ámbito de la Administración Electrónica.

acciones judiciales o administrativas que pudieran suscitarse. Por ello, aunque es cierto que existen enlaces a distintos trámites electrónicos, nada tiene que ver con la complejidad de este precepto, que realmente desde el punto de vista de la eficiencia sería un gran puntal, porque implicaría razonamientos que coadyuvarían a la agilidad de los distintos procedimientos.

Y como cuestión especialmente demandada, por la disparidad de criterios que existían en los ámbitos judicial y administrativo, respecto al cómputo de plazos, con esta norma se ha dado respuesta con la imposición de nuevas reglas en las actuaciones administrativas, introduciendo el cómputo de plazos por horas y declarando los sábados como inhábiles[523], y además, recogiendo la doctrina jurisprudencial que establecía que cuando los plazos se fijen en meses o años rige el principio de cómputo de "fecha a fecha", considerándose que tales plazos concluirán el día correlativo al de la notificación[524].

4.3.6.- DE LOS ACTOS ADMINSITRATIVOS DICTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Mucho se ha escrito sobre el concepto de acto administrativo, toda vez que las normas que los regulan dedican de forma genérica su temática, como así lo establecía el Título V de la Ley 30/1992, y ahora toma su relevo el Título III de la LPAC.

En su articulado bajo el genérico epígrafe "actos administrativos", se hace referencia a resoluciones, actos, acuerdos y disposiciones, que como bien expone LINDE PANIAGUA[525], sin que en ningún precepto se aclare si tal diversidad de denominaciones tiene algún sentido específico, suscitando el interrogante de que pudieran responder a conceptos diferentes, y al final, llegando a la práctica conclusión de que todas ellas, en el contexto en que se producen, reproducen el concepto de acto administrativo, y que en el orden jurisdiccional contencioso administrativo, quedan sometidas al mismo régimen procesal, por cuanto todas ellas, se refieren a "actuaciones de las AAPP sujetas a Derecho Administrativo"[526].

[523] Art 30.1 de la LPAC.
[524] Con la nueva redacción del art 30.4 apartado segundo, se da por concluido el debate respecto al cómputo de plazos con la vigencia de la Ley 30/92, sobre el que se aconseja la lectura de RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R.: "El cómputo de plazos de fecha a fecha: un triste desenlace", Diario La Ley Nº 8.250, Sección Columna, 2014, Editorial LA LEY
[525] LINDE PANIAGUA, E. : *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos. 5ª Edición*, UNED, Madrid 2014, p. 436.
[526] Art 1 de la LJCA

Por ello, contrastamos que el legislador no ha entendido necesario delimitar su concepción de forma diferente, y nos conformamos con las clásicas definiciones aportadas por la doctrina administrativa[527], y que la práctica administrativa pone de manifiesto día a día que cuando nos referimos a un acto administrativo no lo hacemos a una definición sino a un concepto material, ya que cualquier notificación de una resolución, o de cualquier otro acto, nunca se ha denominado de forma explícita "acto administrativo", cuando sin duda se refiere a una actuación de dicha Administración.

Y aunque nunca se haya entendido relevante, la diferenciación de las actuaciones administrativas en este sentido, sí que es determinante la diferenciación con las normas reglamentarias que emanan de las CCLL, toda vez que unos y otros están sujetos a unas determinadas especificaciones, y los efectos suelen ser más extensos en los actos de tipo reglamentario.

Estos matices siguen poniendo en valor la clásica definición sobre el acto administrativo debida a ZANOBINI, que lo caracteriza como una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una AP en el ejercicio de una potestad administrativa, pero, es imprescindible atender a los requisitos que le aportan tal carácter. Así, en términos similares a la redacción dada por la Ley 30/1992, la nueva LPAC señala que han de ser producidos por órgano competente, ajustados a los requisitos y al procedimiento establecido, con un contenido determinado y adecuado a los fines pretendidos y según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

La generalidad de los actos se produzcan por escrito, y en atención a las recientes prescripciones deben realizarse por medios electrónicos. Es de destacar el avance que ha supuesto la implantación de los sistemas de firma electrónica, que coadyuvan a mejorar la ineficiencia que implicaba la necesidad de que sus titulares tuvieran que estar en un sitio físico determinado, porque aunque las leyes de procedimiento administrativo permiten el ejercicio de la competencia de forma verbal, la mayoría de los actos de nuestros entes locales, precisan la constancia escrita dado las repercusiones que implican dichos actos.

Y que además, respecto a la recepción de dichos actos dictados por las Administraciones, valoramos de forma especialmente positiva, los avances importantes que se están produciendo respecto a las notificaciones administrativas.

[527] Sobre las concepciones clásicas del acto administrativo, Véase BOCANEGRA SIERRA, R. E.: "El concepto de acto administrativo", Estudios de Derecho Público económico: Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastian Martín – Retortillo, 2003, pp. 1473-1496.

El régimen revisado de las notificaciones de los actos administrativos, obligación íntimamente anexada a la obligación de resolver de los entes públicos, mantiene el carácter garantista que debe arrojar toda actuación pública, pero además, amplía el abanico de medios, a la vez que permite la fluidez de la comunicación, con la consecuente disminución de plazos, y que para ambas partes, propicia la celeridad que debe estar latente en toda actuación administrativa[528].

Ello no implica, que la problemática de las notificaciones administrativas no sea un tema que deba despreocuparnos, máxime cuando los repertorios de jurisprudencia informan de numerosos contenciosos en los que los particulares invocan los defectos en la práctica de la notificación para conseguir la anulación de un acto a causa de dichas deficiencias. Las cuestiones venideras serán si con la utilización de los medios electrónicos, disminuirán dichos bloques de jurisprudencia o surgirán nuevos problemas jurídicos, ya que los medios electrónicos no están exentos de errores, y tal vez cambie la esencia respecto a la doctrina tradicional.

Y pongamos nuestra atención, en la complejidad de la temática, por cuanto debe quedar totalmente matizado, el régimen de notificaciones tanto en papel como por medios electrónicos, a la vez que se mantenga el régimen de notificaciones infructuosas y el de publicaciones, que no olvidemos que las últimas modificaciones en la legislación interna y externa en materia de protección de datos de carácter personal, también exige un proceso más escrupuloso a la hora de producir las distintas publicaciones en los tablones de anuncios electrónicos de los que ya disponen la mayoría de las CCLL.

Nos encontramos ante la preferencia de notificaciones por medios electrónicos, y su obligatoriedad para los casos en que los interesados sean obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, aunque ante la constancia de los hechos de muchos años de ejercicio administrativo, ha sido prudente mantener la notificación no electrónica en determinadas circunstancias, como son aquellas producidas por comparecencia espontánea del interesado, y aquellas que para asegurar su eficacia requieran la entrega directa por un empleado público, ya que benefician la pretendida celeridad.

Se trata de que en el expediente administrativo quede constancia de la recepción o acceso por el interesado o su representante, del contenido íntegro de la notificación, así como de la fecha y hora, imprescindibles para el cómputo de plazos de determinados trámites, y ello

[528] Su régimen jurídico ha quedado establecido en los art 40 a 46 de la LPAC.

deberá asegurarse tanto para las notificaciones producidas por medios electrónicos, como para aquellas que no lo sean.

Es previsible estimar que con el paso de un par de décadas, la mayoría de las notificaciones se realicen por medios electrónicos, y para fomentar su uso es imprescindible la labor de asesoramiento de los empleados públicos. Además, se consideran muy eficaces los sistemas de aviso a través de dispositivos electrónicos y/o direcciones de correo electrónico, que aunque no conlleven los efectos propios de la notificación, si redundan en la agilidad al acceso a ella. En cualquier lugar por disponer de un dispositivo móvil se realiza un aviso por medio de un mensaje de texto, o al disponer de conexión a Internet, se recibe un correo electrónico con la información de que un acto administrativo ha sido notificado, y al posibilitar mediante un enlace el acceso a la notificación, ya conocemos el ahorro de tiempos que sin duda redundan en los resultados de los entes.

La ruptura con el régimen tradicional de notificaciones en papel, se produce partiendo de la base que cuando se produzcan, al mismo tiempo se llevará a cabo una puesta a disposición en la sede electrónica del ente público que notifica, para potenciar que de forma voluntaria el interesado acceda a ella haciendo uso de las ventajas de los medios electrónicos, en cuyo caso, de forma automática se va a ofrecer al usuario la posibilidad de que el resto de notificaciones se produzcan a través de dicho medio.

Se prevé que cuando la notificación se haga en el domicilio, pueda hacerse cargo de ella un mayor de catorce años que se identifique, lo cual se incorporará al expediente, y en el caso de no poder notificarse, se procederá al tradicional segundo intento en hora distinta dentro de los tres días siguientes al del primer intento de entrega del traslado del acto administrativo[529].

En este sentido hay que resaltar que los avances no solo se producen en los medios electrónicos, sino en las propias formas de gestión administrativa, como pudiera servir de ejemplo en esta temática, la labor de los servicios de mensajería, ya que desde el momento en que la Administración impulsa las notificaciones, en sus procesos ya incluyen las opciones de doble intento administrativo, eliminando plazos innecesarios que antes generaba la devolución del primer intento fallido, que daba lugar a una nueva emisión de la notificación para su segundo intento, y ahora sin embargo, el propio servicio de mensajería desde que recibe el traslado del acto administrativo, es consciente de que su tratamiento permite un

[529] De conformidad con el art 42.2 de la LPAC, entre el primer y el segundo intento deben transcurrir al menos tres horas, considerando además, que si el primero se realizó antes de las quince horas, el segundo se realizará después, y viceversa, y para el caso en el que ambos den como resultado una notificación infructuosa, a tenor del art 44 de dicha norma, procederá la publicación de un anuncio el BOE.

segundo intento dentro de los tres días siguientes, a la vez que con las nuevas aplicaciones informáticas se generan de forma más ágil la gestión de envíos y su seguimiento.

Y con respecto a la esencia de la revisión del régimen de notificaciones, que se traduce en su producción por medios electrónicos, se están produciendo mediante comparecencias en las sedes electrónicas de los órganos públicos actuantes, en la dirección electrónica habilitada única, o por ambos sistemas. En cualquiera de los casos, es precisa la identificación del interesado o su representante de forma electrónica, normalmente con certificados electrónicos personales o de representantes, y que con el acceso a su contenido se entiende notificado el acto administrativo correspondiente, y generando los sistemas de forma automática tanto los comprobantes de la puesta a disposición de la notificación, como los correspondientes a la lectura de su contenido, los cuales se incorporarán al expediente electrónico como prueba de su producción.

Cuestión importante es que la norma haya establecido un plazo de acceso a las notificaciones tanto para los sujetos obligados a recibirlas por estos medios, como para aquellos que de forma voluntaria lo hayan solicitado, y que se ha cifrado en diez días naturales desde la puesta a disposición, transcurridos los cuales sin su acceso, producen el rechazo de la notificación que resultará acreditado en el expediente electrónico correspondiente.

También es cierto que la realidad impide que determinadas notificaciones se realicen por medios electrónicos, como es el caso de las notificaciones que deban acompañar elementos no susceptibles de conversión a formato electrónico, o que contengan medios de pago a favor del interesado, como cheques, para los cuales se mantendrá el sistema tradicional, pero también será fácil agilizar el trámite con los mencionados sistemas de aviso que deben implantar las Administraciones[530].

Tal es la convicción de la utilidad de los sistemas de aviso de notificaciones, que sea cual sea la forma de notificación, las AAPP tienen que remitir un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informando de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada, e informando de la posible elección de la notificación electrónica para los sucesivos procedimientos administrativos. No obstante, habrá que esperar a la implantación del Punto de Acceso General electrónico de la Administración, para que al

[530] Art 41.2 de la LPAC.

funcionar como portal de acceso general de la Administración, se avance un paso más en la práctica de las notificaciones[531], con la matización que hacíamos en párrafos anteriores respecto a que no tiene porque ser único punto de acceso, sino que cada Administración podrá disponer del suyo propio.

Como medida tendente a unificación de criterios, se adoptó la creación del TEU[532], con la publicación de las notificaciones infructuosas, por medio de anuncio en el BOE, que recordemos que hasta su entrada en vigor, si los interesados en un procedimiento no eran conocidos, no era conocido el lugar a donde realizar la notificación, e incluso cuando una vez intentada no hubiera llegado a su fin, la notificación se realizaba con la publicación de un anuncio en los diarios oficiales correspondientes en función de los ámbitos territoriales de aplicación de las distintas AAPP, por lo que dichas publicaciones tenían que ser consultadas en los Boletines Oficiales de las distintas provincias, de las distintas CCAA, y lógicamente del Estado, y ello repercutía en que multitud de actos eran notificados pero no eran recibidos por sus destinatarios.

Por ello, con la unificación del punto de notificaciones infructuosas en el BOE, al menos los interesados que quieran revisar si existen anuncios publicados que les afecten solo tendrán que revisar dicho diario oficial, y no olvidemos, que los medios electrónicos además, permiten servicios de alertas que facilitan dicha labor.

Y dada la evolución de la normativa en materia de protección de datos, las AAPP no pueden pasar por alto los nuevos requisitos a la hora de realizar notificaciones por medio de anuncios y publicaciones. Por ello, cuando las publicaciones contengan datos de carácter personal de los afectados, su identificación se hará con su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas seleccionadas de forma aleatoria, de su D.N.I., N.I.E., pasaporte o documento equivalente, alternando dichas cifras aleatorias, si la publicación afectara a una pluralidad de afectados. Y si la notificación por medio de anuncios se refiere a los casos del art 44 de la LPAC, por ignorancia del medio o el lugar para notificar, o bien intentada no ha sido posible, su identificación se hará exclusivamente mediante los documentos mencionados[533].

[531] Se recuerda que la Disposición Final Séptima de la LPAC, que dispone su entrada en vigor a los dos años desde su aplicación general, fue nuevamente aplazada hasta el 2/10/2020.
[532] Recordemos que su entrada en vigor se produjo con la aprobación de la LRSP.
[533] Disposición Adicional Séptima de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

4.3.7.- REFLEXIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

4.3.7.1.- CUESTIONES GENERALES

Siguiendo con las justificaciones del Informe CORA, tenemos que señalar que entre sus objetivos, se resaltaba la especial importancia, de la revisión de las formas de acción administrativa, para que la nueva Administración fuera capaz de propiciar la simplificación de procedimientos, a la vez, que se realizaba la necesaria vigilancia del principio de seguridad jurídica.

En base a estas dos cuestiones, ha sido preciso recapacitar sobre las implicaciones en el procedimiento administrativo local, y ello se debe producir partiendo de reflexiones sobre la percepción de la celeridad administrativa, como principio aplicable al conjunto de la Administración, que no solo debemos entenderlo como una restricción legal, sino que también debe ser razonado desde la óptica del ciudadano, molesto con la tradicional burocracia administrativa, la cual sirve de recurrente excusa para los gestores públicos, lo cual incrementa el malestar de los administrados.

Como una posible solución al problema, la corriente reformista opta por su impulso a través de los medios electrónicos, de los que empiezan a estar mejor dotadas las Entidades públicas, los cuales facilitan la simplificación administrativa, y la tramitación simultánea de algunos trámites, lo que justifica que el articulado de la nueva Ley, recoja la referencia explícita al meritado expediente administrativo, en formato electrónico y formado por la agregación de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlo, así como un índice numerado de los documentos que los contengan, autenticado para garantizar la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma.

Y en la teoría nos parece más que correcto, pero a la fecha en la que nos encontramos, todavía queda camino por recorrer, afortunadamente para muchos entes, no tan árido, pero para otros realmente todavía muy extenso, porque las implicaciones de la Administración electrónica no han sido generalizadas en los entes locales, y como casi siempre, en detrimento de los Ayuntamientos de menor capacidad, y con diversas singularidades. Y es que a nuestro parecer, la conclusión del expediente electrónico en su concepción más amplia, va a significar que la realidad a la que nos referimos se ha implementado en lo público.

En este sentido existen dos matizaciones importantes. Por un lado, para los entes en los que es obvio que la tramitación de los expedientes electrónicos no son una certeza, deben responder de forma enérgica para dar respuesta a los requerimientos legales y ciudadanos, pero por el otro, respecto a aquellas AALL que realmente han trabajado de forma constante con resultados fácilmente perceptibles, no pueden conformarse con el nivel de cumplimiento conseguido, porque todavía quedan detalles por lograr, como antes decíamos respecto a la confección última del índice del expediente electrónico por ejemplo, por no decir, por el hecho de que estas nuevas realidades avanzan día tras día, y por ello es preciso disponer de perfiles profesionales que se vayan adecuando a los tiempos en función de las distintas demandas.

Quizá sea insuficiente el contenido que se dedica a esta materia, ya que el día a día de la actuación administrativa arroja ciertos comportamientos asumidos a lo largo de los años, adecuados sin duda a lo largo del tiempo, pero que debilitan el rigor que exige esta definición, o quizá las medidas impulsadas sean las que hayan sido insuficientes, especialmente las emanadas por el GC que se ha visto en la última década, forzado a actuar de forma acelerada y a veces imprecisa, por las presiones de los órganos internacionales, y por las que se erigen de la ciudadanía, especialmente dañada por los efectos de la crisis del 2008, de la que tristemente, aún sectores ni siquiera han logrado recuperarse, y que además, han chocado especialmente con las consecuencias del COVID-19.

Y todo se deduce del análisis de varias cuestiones, que son observadas y padecidas por los que nos encargamos de algún aspecto de la tramitación administrativa, y que con el estudio de las normas y las vivencias diarias en las relaciones con los afectados, encontramos escollos que no son superables porque realmente la Administración no estaba preparada para determinados cambios. No porque fueran radicales, ya que el legislador sí que había advertido de forma somera de lo que estaba por venir, pero que los lastres administrativos de la gestión clásica y las limitaciones presupuestarias no han sido buenos compañeros de labor, y que por ello, ni tan siquiera somos capaces de precisar cuando estarán cumplidos todos esos objetivos que ya debían estar cumplidos, y que lo que nos traslada son incongruencias.

En primer lugar es incongruente que sin haber entrado en vigor el Registro electrónico, que permita la verdadera Administración sin papel, asumamos el concepto de expediente electrónico, por cuanto la coexistencia de la documentación presentada a instancia de parte y las nuevas realidades, en muchos de los casos implica duplicar actuaciones, para dar respuesta a las exigencias del expediente administrativo electrónico, a la vez que se mantienen

actuaciones tradicionales demandadas de forma ajustada por los interesados que no están obligados a relacionarse con las AAPP.

En segundo lugar, para la consecución total de los aspectos prescritos, se precisa de la implantación absoluta de ciertos medios electrónicos, tales como la firma electrónica, y el diseño de las particularidades de los diversos expedientes administrativos en las aplicaciones informáticas de los entes, y no menos importante, la aceptación por parte del personal de la nueva mecánica, que debe ir precedida por la formación del personal precisa para su verdadera implementación.

Desde el punto de vista procedimental, esta norma no ha venido a revolucionar la Administración, por cuanto aunque introduce determinadas especificaciones, no viene a romper la esencia del quehacer administrativo esquematizado en sus fases de iniciación, ordenación, instrucción y resolución, ni tampoco debería sorprendernos el articulado en materia de Administración electrónica, toda vez que la LAE ya introducía prácticamente todos los conceptos que nos traemos entre manos, aunque eso sí, podemos decir sin equivocarnos, que resultó insuficiente en primer lugar, y en segundo ineficiente.

No obstante sí que aporta determinadas pinceladas que debemos valorar como positivas en su conjunto, por introducir nuevas especificaciones ponderadas por el legislador y que su introducción mejora determinados aspectos del procedimiento, que son de resaltar.

Con respecto a la iniciación del procedimiento, ya sea de oficio o a instancia de parte, la norma enfatiza aquellas cuestiones que afectan a la forma de presentación de documentos de forma presencial o electrónica, y las consecuentes necesidades y obligaciones que todos los implicados tienen que aceptar de forma imperativa. Una de las cuestiones destacables, es la inclusión del estatuto jurídico de la denuncia administrativa, con el requisito ineludible de identificación del denunciante, la fecha en que se cometió la presunta infracción, los hechos, y en su caso, la identificación del infractor, destacando especialmente, que cuando la denuncia sea realizada por quien haya participado en la infracción, deberá ser eximido del pago de la multa u otra sanción no pecuniaria que cupiera, siempre que sea el primero en aportar pruebas, repare el perjuicio correspondiente, cese en la participación de los hechos denunciados, y no haya destruido pruebas[534], con lo que se podría deducir una previsible reducción de recursos contenciosos relacionados con esta temática.

[534] Art. 62 de la LPAC.

Además, en concordancia con el espíritu de la reforma de unificación de procedimientos, ha sido necesario que el legislador dedique parte de su articulado referido a las formas de iniciación, a las especificaciones en materia de responsabilidad patrimonial y en materia de potestad sancionadora. En el primer caso, la petición deberá especificar la lesión, la relación de causalidad del servicio público, la fecha en que se produce el daño, y en su caso, la cuantificación económica, siempre que no haya prescrito la acción[535]. Y en los procedimientos sancionadores, su inicio se producirá siempre de oficio, con la debida separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, siendo competentes órganos distintos y cuya tramitación quedará reflejada en el correspondiente expediente administrativo electrónico[536].

Con respecto a la fase de ordenación del procedimiento, destacamos nuevamente la inclusión del concepto de expediente electrónico, que constituye el fiel reflejo de muchas de las cuestiones que se abordan en este Capítulo de la Tesis, y la vinculación del impulso del procedimiento de oficio y a través de medios electrónicos, con respeto del principio de publicidad y transparencia, como nuevo pilar de la gestión pública, que en concordancia con las prescripciones relativas a los actos de instrucción, tales como pruebas e informes, deberán soportarse igualmente en dichos medios electrónicos.

Con respecto a la terminación del procedimiento, concretamente a la forma tradicional de conclusión mediante el dictado de la correspondiente Resolución, los medios electrónicos asociados deberán garantizar la identidad del órgano competente para resolver, así como la garantía de la integridad y autenticidad del documento, lógicamente en la misma línea que el resto de las fases del procedimiento.

Aunque lo realmente novedoso, en concordancia con lo expuesto por otros autores, es la introducción de las actuaciones complementarias, que el legislador había considerado para los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora[537], y que reconocidas en el art 87 de la norma, faculta al órgano competente de resolver, para acordar de forma motivada en

[535] De conformidad con el art 67.1 de la LPAC la reclamación deberá producirse en el plazo de un año desde que se produzca el hecho que pudiera motivar la indemnización, salvo en los casos de que los daños sean físicos o psíquicos de las personas, en cuyo caso, dicho plazo no coincidirá con un año natural, por cuanto comenzará a contar desde el momento en que se produzca la curación, o desde el momento en que se hayan podido determinar las secuelas asociadas a dicho daño.

[536] Para profundizar en los requisitos específicos del acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento sancionador y de las solicitudes de los interesados que deberán presentar para sus reclamaciones de responsabilidad patrimonial, se aconseja la consulta de los art 64 y 67 de la LPAC, respectivamente.

[537] Art 20 del RD 1398/1993, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPS).

concordancia con el art 35.1e, una fase previa a la resolución definitiva del expediente. Tal acuerdo, que será notificado a los interesados en el plazo de 7 días para que puedan presentar las correspondientes alegaciones, se materializará en la realización en un plazo de 15 días, de determinadas actuaciones de carácter adicional, a las propias del procedimiento que ya hayan sido incorporadas al expediente, y que para no provocar discrepancias en los plazos de notificación y resolución establecidas para cada tipo de actuación administrativa, dado además el carácter potestativo de este trámite, el plazo de resolución del expediente, quedará suspendido hasta la conclusión de estas actuaciones.

4.3.7.2.- LA INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL

Al margen de las consideraciones antedichas que han sido introducidas por la reforma, y que son transversales a cualquier procedimiento administrativo, una de las cuestiones con las que el legislador ha querido influir en la simplificación de los procedimientos administrativos, ha sido la inclusión del procedimiento abreviado, antes concebido para los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial[538], y que ahora se hace extensible a cualquier procedimiento que pudiera instruirse y sustanciarse, por razones de interés público o por falta de complejidad, en un plazo máximo de resolución de 30 días[539].

Con su introducción, entendemos que se trata no solo de posibilitar este cauce para la resolución administrativa en procedimientos concretos, sino que el interés del legislador va más allá, y que su pretensión va dirigida a la concienciación de que los procedimientos más simples han de llevarse de esta forma, porque si no fuera este su argumento, hubiera delimitado convenientemente cuáles deben ser los procedimientos administrativos que se sustancien con esta tramitación propia.

[538] El art 143 de la Ley 30/92, especificaba que cuando en un procedimiento instruido en materia de responsabilidad patrimonial según el procedimiento general, se pudiera establecer de forma inequívoca la relación entre el servicio de carácter público y la lesión que el interesado reclamaba, el valor del daño alegado y la cuantificación de la indemnización que debiera proceder, podría proceder la sustanciación de este tipo de procedimientos con la finalidad de poder dictar la resolución que reconociera la indemnización determinada en el plazo máximo de treinta días hábiles, cuya redacción ha quedado trasladada al art 96.4 de la LPAC.

[539] Aún acordada la tramitación simplificada del procedimiento, cuando deban realizarse trámites adicionales, se seguirá la tramitación ordinaria. Asimismo, en el caso en que deba emitirse Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CCAA, y ésta manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, la continuación del procedimiento se realizará por tramitación ordinaria, sin perjuicio de la posible adopción de acuerdo de tramitación de urgencia si las circunstancias lo aconsejaran, de conformidad con el art 96 de LPAC en concordancia con su art 33.

Pensemos en el espíritu de la reforma cuya pretensión tiene que ir siempre enlazada con la estabilidad y sostenibilidad financiera, lo cual solo es posible desde la perspectiva del empleo de los recursos públicos de la forma más adecuada. Si un procedimiento puede tramitarse con trámites menos complejos y más breves a los habituales, ¿porque debemos permitir que los empleados públicos encargados de su instrucción y resolución dispongan de periodos más extendidos?, a nuestro parecer el interrogante debe tener una respuesta única, ya que los responsables de los distintos servicios administrativos deben velar porque se agilicen, y por ello entendemos como un acierto del legislador potenciar la simplificación de procedimientos, ya que ello redunda sin la menor de las dudas en la ejecución del presupuesto, por cuanto tiende a potenciar la productividad de los empleados públicos.

No podemos olvidar, que aunque la pretensión sea agilizar la carga administrativa de muchos procedimientos, se deduce el necesario acuerdo entre Administración y administrados, por cuanto en los casos en que se inicie de oficio, si algún interesado se opone a dicha tramitación, se deberá instar la forma ordinaria, y que en los casos en que sea solicitado a instancia de parte, también será la propia entidad pública la que pueda negarse a su tramitación si considera que no concurren las razones de falta de complejidad o las de interés público que sustentan su elección, para lo que dispondrá de cinco días para desestimar lo planteado por los interesados, sin que para éstos sea posible plantear recurso ante esta negativa. Además se ha establecido de forma expresa el carácter del silencio administrativo, en este caso, de forma negativa[540].

La finalidad de estos procedimientos es que sean resueltos en un plazo breve, en los treinta días contados desde que se produzca la comunicación al interesado del acuerdo por el que se procede a la tramitación simplificada, y los únicos trámites a realizar serán: acuerdo de inicio, subsanación de la solicitud en los casos en que la forma de iniciación hubiera sido a instancia de parte, un plazo de alegaciones de tan solo cinco días, el trámite de audiencia, solo para los casos en que la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado, y determinados Informes según los casos, emitidos por el servicio jurídico, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y el Consejo de Estado, concluyendo con la correspondiente Resolución. En los casos en que la tramitación no se ciñera a estos trámites que el legislador tasa de forma rígida, se deberá volver a la tramitación ordinaria, y con la especificación relativa a los procedimientos de potestad sancionadora, que solo podrán adoptar una tramitación de forma

[540] Apartados segundo y tercero del art 96 de la LPAC.

simplificada, cuando existan fundamentos suficientes que permitan la calificación de la infracción como leve, y que además no admite que el interesado se oponga a este acuerdo de la Administración instructora.

4.3.7.3.- LA CONSIDERACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y DE EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA COMO ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Aspecto no del todo pacífico, ha sido la regulación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y de ejercicio de la potestad sancionadora, como especialidades del procedimiento administrativo común, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica, evitando interpretaciones más flexibles en la instrucción y resolución de este tipo de procedimientos. Fiel reflejo de las dudas surgidas, pudieran ser las especificaciones que han sido necesarias a lo largo del articulado del Título IV de la LPAC, para matizar determinados aspectos que de ninguna forma puede subsumir las generalidades del procedimiento general.

En la regulación anterior, las prescripciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial se recogían en el Título X de la Ley 30/92 y en la norma reglamentaria que lo desarrollaba[541], y que para el caso de los procedimientos instruidos para la resolución de los procedimientos de carácter sancionador, se legislaban en el Título IX de la misma norma del año 92 y en su norma de carácter reglamentario, vigente hasta la entrada en vigor del actual régimen jurídico[542].

Ahora, tras el desglose de la Ley 30/92, en las dos leyes del 2015, las particularidades propias de estos procedimientos administrativo se encuentran contenidas en la LPAC, y sus principios inspiradores en la LRJSP, por reconocer aspectos que pudieran ser más orgánicos que procedimentales, los cuales merecen su esclarecimiento de forma separada.

Con respecto al procedimiento responsabilidad patrimonial[543], a la vista de los principios que lo sustentan reconocidos en el articulado de la LRJSP[544], se deduce una

[541] El mencionado Reglamento en materia de responsabilidad patrimonial aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.
[542] RD 1398/1993, de 4 de agosto.
[543] Para profundizar en la temática Vid. GUERRA POSADAS, R.: "Novedades en el régimen de responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre", Revista de estudios locales, CUNAL, Nº 191, 2016, pp. 22-37.
[544] Art 32 a 37 de la LRJSP.

novedad destacable, por la incorporación de la responsabilidad que pudiera proceder del "Estado legislador"[545], para aquellos casos en que los particulares han resultado lesionados en sus bienes y derechos por la aplicación de leyes que posteriormente han sido declaradas inconstitucionales o que contradicen el Derecho de la UE[546], siendo indemnizables los daños que se hubiesen producido en los cinco años anteriores al de publicación de la sentencia correspondiente, salvo que ésta determinara otro plazo[547].

Salvo dicha salvedad, con respecto a los principios generales del régimen de responsabilidad no encontramos especiales apreciaciones tras la reforma, por cuanto se mantiene la necesaria justificación de que el daño sea efectivo, que sea evaluable de forma económica, y que se deduzca su individualización[548], ya sea respecto a un interesado o respecto a un grupo, que la lesión no se produzca a consecuencia de fuerza mayor, o que fueran susceptibles de producirse por daños que el particular debiera soportar según la ley[549]. Respecto a la indemnización que pudiera proceder, se calculará con referencia a la fecha en que la lesión sea producida, actualizada hasta la fecha de conclusión del procedimiento con arreglo al índice que fija el Instituto Nacional de Estadística (INE) conocido como Índice de Garantía de la Competitividad, a diferencia del régimen anterior que dicha actualización se realizaba conforme al IPC[550].

Con respecto a la responsabilidad concurrente entre AAPP, cuando se produzcan fórmulas conjuntas de actuación, en que se puedan establecer la distribución de la responsabilidad en función de lo dispuesto por los instrumentos jurídicos que regulen las

[545] Para profundizar en la responsabilidad derivada del Estado legislador, se aconseja la lectura de LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: "La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, nuevos requisitos tras la Ley 40/2015", Responsabilidad civil, seguro y tráfico: cuaderno jurídico, Nº 57, 2017, pp. 12-16, y GARCÍA DE LA ROSA, C.: "Responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la UE en la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público", Revista española de Derecho Administrativo, Nº 184, 2017, pp. 320 -337.

[546] De conformidad con el art 32.4 de la LRJSP, para que pueda acordarse la indemnización, es necesaria sentencia firme que sea desestimatoria de un recurso que hubiera planteado contra una actuación de una Administración que fuera la que dañara al interesado, y que en dicho recurso se hubiera alegado la inconstitucionalidad de una norma que a posteriori sea declarada; y de conformidad con el siguiente apartado del mismo art será necesaria una sentencia firme desestimatoria de recurso en el que se hubiera alegado la infracción del Derecho comunitario, que después sería así declarado, y que además, la norma debe tener por objeto el conferir derechos a los particulares, que se justifique perfectamente el incumplimiento, existiendo una relación directa entre el incumplimiento de la obligación que imponía la norma a la Administración, y el daño que hubieran sufrido los particulares.

[547] Art 34.1 segundo párrafo de la LRJSP.

[548] GARRÓS FONT, I.: "El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial en el ejercicio de la función administrativa", Revista española de derecho administrativo, Nº 184, 2017, pp. 296-318.

[549] Para profundizar en aspectos esenciales que respaldan la práctica jurídica, Véase GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "Presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la LRJSP 40/2015", Actualidad administrativa, Nº 5, 2017.

[550] Art 141.3 de la derogada Ley 30/92, en concordancia con el art 34.3 de la LPAC.

actuaciones conjuntas, la LPAC determina que serán los Estatutos u otras reglas de organización colegiada, las que establezcan las competencias de cada Administración respecto a la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos que se sustancien, debiendo producirse una consulta entre las Administraciones afectadas para que en un plazo de quince días hábiles justifiquen lo que estimen conveniente.

No obstante, se mantiene el criterio de la responsabilidad solidaria en los casos en que no quede determinada la distribución de la responsabilidad, o en los casos en que no sea posible su determinación según los criterios tradicionales de competencia, intensidad de la intervención o los intereses de carácter público que sean tutelados.

Y con respecto a la conocida acción de regreso, que se produce cuando los particulares exigen directamente a la Administración donde presten sus servicios las autoridades y personal que hayan causado daños y/o perjuicios a los interesados que reclaman por esta vía, se sigue previendo la incoación de oficio, tras la indemnización que hubiere procedido al que resulte lesionado, de un procedimiento de exigencia de responsabilidad a dichos sujetos, si concurrieron dolo, culpa o negligencia graves, que ponderará el resultado del daño, la culpabilidad, la responsabilidad profesional de los causantes, así como, la relación en la producción del daño o perjuicio por el que la Administración ha indemnizado.

Es resaltable la elevación a rango legal de las prescripciones que regulan el procedimiento de exigencia de responsabilidad para dichos causantes, que dispondrán de un plazo de quince días para alegar lo que estimen conveniente, en la fase de instrucción se sustanciará un periodo de pruebas del mismo plazo, un trámite de audiencia de diez días, y estableciendo un plazo similar de cinco días tanto para la aprobación de la propuesta de la resolución, como de la propia resolución, sin perjuicio de que proceda el traslado a los Tribunales que sean competentes.

Con respecto a las salvedades que anticipábamos en la tramitación del correspondiente expediente electrónico administrativo, deberían considerarse todas las salvedades expuestas en materia de administración electrónica, y además, de la lectura de la propia LPAC, se deducen meras apreciaciones, que en realidad no entendemos del todo necesarias en las referencias a algunos de los trámites, por cuanto el propio carácter del procedimiento deduce por sí solo algunas de las advertencias dictadas por el legislador.

Algunas de esas especificaciones las encontramos tanto en el caso en el que se produzca el inicio del expediente, a consecuencia de una petición razonada suscritas por órgano distinto al que le corresponda la tramitación, que deberá especificar lo propio que identifica a este tipo

de expedientes, como es la individualización de la lesión, la relación de causalidad con el servicio público, la fecha en que se produce el daño, y en su caso, su evaluación económica, como en los casos en que se inicie el expediente a instancia de parte, por reclamación del interesado, y siempre bajo la concepción de que no haya prescrito el derecho a reclamar por el plazo fijado en un año desde la producción del hecho o el acto correspondiente, o desde que se determinen el alcance de las secuelas producidas o desde la curación.

Como actos propios de la instrucción de estos expedientes, se considera preceptivo el informe del servicio que pudiera haber causado la presunta lesión, y siendo necesario la solicitud preceptiva del dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente en las CCAA, si las reclamaciones superan o igualan los cincuenta mil euros, o aquellos importes que establezcan las legislaciones autonómicas[551].

Y con respecto a la terminación del procedimiento, cuando se produzca mediante un acuerdo con los interesados, éste determinará la cuantía y la forma de la indemnización de conformidad con los principios de la LRJSP, lo cual no deja de ser una obviedad a la luz de las características del procedimiento.

Y todo ello sin olvidar, que el legislador ha clarificado de forma explícita el sentido del silencio administrativo como negativo, transcurrido un plazo de seis meses desde que fuera iniciado el procedimiento sin que se dicte resolución expresa o en su caso, acuerdo entre las partes, por lo que se debe entender que no procede la indemnización a favor del interesado[552].

Centrándonos en los procedimientos por los que se ejercita la potestad sancionadora, de forma similar a los de responsabilidad patrimonial, su régimen jurídico ha quedado clarificado en los principios tasados en la LRJSP, y en las propias particularidades que a lo largo del Título IV de la LPAC se precisan como especialidades dentro del procedimiento administrativo común, produciéndose nuevamente la elevación rango legal de aquellas disposiciones que se contenían en la norma de carácter reglamentario vigente hasta la entrada en vigor de las leyes del 2015.

[551] En la CA andaluza dicho importe se refiere a indemnizaciones que hayan reclamado importes mayores a quince mil euros de conformidad con el art 17.14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.
[552] Art 91.3 de la LPAC.

Para proceder de forma análoga al desarrollo de los procedimientos de responsabilidad patrimonial previamente expuestos, en primer lugar haremos alusión a los principios que rigen la tramitación de los expedientes relativos a la potestad sancionadora[553].

En la articulación de estos procedimientos, igualmente hacemos extensibles las implicaciones en materia de Administración electrónica señaladas, junto con el necesario sometimiento al principio de legalidad en virtud del cual solo podrá ser ejercida la potestad sancionadora cuando lo prevea expresamente la ley, y que para el caso de las EELL está reconocida en el art 4 de la LRL. Además, solo constituirán infracciones administrativas aquellas vulneraciones de nuestro ordenamiento jurídico que así sean calificadas por la ley, y que para el caso local, el Título XI de la LRL, esclarece que conductas son así calificadas, ya sean muy graves, graves o leves[554], para ser imputadas a los presuntos responsables, según la graduación de las sanciones ponderada según los criterios establecidos por la norma.

Dichos criterios que son revisados por el legislador, incluyen junto al grado de culpabilidad o la intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios, y la reincidencia en el plazo de un año, la continuidad o persistencia en la conducta infractora[555].

Con respecto a la retroactividad de las disposiciones sancionadoras cuando favorezcan al infractor, entendemos ampliado el principio de retroactividad clarificado en el art 26 de la LRJSP, por cuanto en los procedimientos en los que a la entrada en vigor de dicha norma no haya recaído resolución definitiva, los interesados podrían alegar vía judicial o administrativa, las disposiciones sancionadoras más favorables "tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción", por lo que entendemos ampliado o al menos clarificado el principio.

Para los casos en que procedimientos penales y administrativos, tengan coincidencia respecto a la identidad de los sujetos, hechos y fundamentos, no podrá producirse concurrencia de sanciones, y desde la perspectiva del Derecho comunitario, si los órganos de

[553] HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M.: "Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015", Actualidad administrativa, Nº 2, 2017.

[554] El art 140.1 de la LRL establece los supuestos en que las infracciones a las Ordenanzas locales se clasifican como muy graves, entre otras, las referidas a las perturbaciones de la convivencia que no sean subsumibles en la normativa de seguridad ciudadana, impedimentos u obstrucción de los servicios calificados como públicos, deterioros graves en los espacios públicos, equipamientos, instalaciones públicas, etc,; con respecto a la calificación de infracciones como graves o leves, los dos apartados siguientes del mismo art determina los criterios de evaluación de éstas, en función de la perturbación ocasionada, y de la intensidad de los daños, en los espacios o equipamientos públicos, o en el ejercicio de derechos.

[555] Dicha afirmación surge de la comparación del derogado art 131.3 de la Ley 30/92 con el vigente 29.3 de la LRJSP.

la UE han sancionado unos hechos determinados, en la aplicación interna del ordenamiento jurídico, deberán considerarse los fundamentos aplicados en la graduación de las sanciones.

Desde el punto de vista de las especialidades matizadas respecto al procedimiento administrativo común local, el acuerdo de iniciación de oficio, ya sea a petición de otros órganos o por propia iniciativa, deberá especificar a los presuntos responsables, los hechos que pudieran calificarse como infracción y la posible sanción, identificación del instructor , y en su caso el secretario, órgano competente para resolver, medidas de carácter provisional acordadas y el derecho a formular alegaciones y el trámite de audiencia.

Y sin salvedades importantes, en las fases de ordenación e instrucción, sí que las previsiones del art 85 de la LPAC relativas a la terminación de estos procedimientos, reconocen la terminación del expediente por el reconocimiento de la responsabilidad del infractor, con su consecuente sanción, así como con la realización del pago voluntario, por lo que será aplicable una reducción de como mínimo el veinte por ciento, que incluso podrá ser incrementado de forma reglamentaria. Pero eso sí, estará condicionado al desistimiento o la renuncia de toda acción o recurso en vía administrativa contra la sanción impuesta, que aunque venga a reducir el número de expedientes de resolución de dichos recursos, pudiera disuadir el ejercicio del derecho a la tutela judicial reconocido en nuestra norma suprema.

Por lo demás, también en la fase de terminación del procedimiento, el instructor dictará propuesta de resolución con la pretensión de archivar el expediente, cuando no puedan ser acreditados los hechos, no sean constitutivos de infracción, cuando las acciones hayan prescrito, o cuando no se hayan identificado a los responsables o aparezcan exentos de responsabilidad. Y en los casos en que sean acreditadas dichas cuestiones, la propuesta de resolución será notificada a los interesados concediéndoles el plazo correspondiente para que formulen las alegaciones que consideren oportunas.

Tras dichas actuaciones, se dictará la Resolución del expediente que debe incluir la valoración relativa a la práctica del periodo de pruebas, con la identificación de los hechos calificados como infracción, su graduación, y las correspondientes sanciones, o en su caso, la inexistencia de responsabilidad.

No obstante si el órgano competente para resolver estimase que la propuesta de resolución advierte calificaciones de menor gravedad, notificará al interesado concediéndole un plazo de quince días previos a la resolución que finalmente dicte, una vez valoradas las alegaciones que presente.

Con respecto a la ejecución de la sanción, solo será ejecutiva cuando no procedan contra ella recursos ordinarios en vía administrativa, por lo que en la resolución se podrán disponer medidas cautelares para asegurar su cumplimiento. Y una vez que sea ejecutiva, podrá producirse la suspensión de forma cautelar, cuando exista una manifestación del interesado de que va a interponer recurso en vía contencioso-administrativa, que concluirá cuando haya transcurrido el plazo de interposición sin haberla llevado a cabo, o si habiendo procedido a la interposición, el interesado no ha solicitado la suspensión cautelar solicitada en vía administrativa, o si el órgano judicial se ha manifestado sobre ella.

Concluimos este apartado, indicando que en los casos en los que procediendo las indemnizaciones de daños a la Administración, no hayan sido determinadas en la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, se llevará a cabo otro procedimiento complementario al anterior, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva.

4.3.8.- LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA SEGÚN LA LEY 39/2015 EN SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

4.3.8.1.- NUEVAS ESPECIFICACIONES EN LA REVISIÓN DE OFICIO

La revisión de los actos en vía administrativa, se entiende como aquella potestad que la Ley otorga a la Administración, para que con los procedimientos y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, bien de oficio o a instancia de parte, ésta pueda rectificar, sustituir o incluso dejar sin efecto sus propios actos, siempre que no hayan prescrito las acciones, o que su ejercicio sea contrario al ordenamiento jurídico.

Y por ello, la ley instrumenta determinadas vías de revisión, que se corresponden con las que ya establecía la Ley 30/92, que se desglosan en la revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas en los que concurran causas de nulidad; la declaración de lesividad de aquellos actos favorables para los interesados que incurran en causa de anulabilidad, para ser impugnados ante los Tribunales; la revocación de actos que sean calificados como de gravamen o desfavorables para los interesados; las rectificaciones de errores calificados como de hecho, aritméticos o materiales; y los recursos administrativos.

De la lectura de la Exposición de Motivos de la LPAC, se deducen escasas modificaciones en esta materia, aunque si analizamos detenidamente su nueva redacción, advertimos determinadas cuestiones respecto a las modificaciones que la Ley 4/199, introdujo

en la Ley 30/1992, que parece no han sido lo suficientemente resaltadas por el operador jurídico.

En primer lugar, con respecto a los actos que integran los expedientes de revisión de oficio y los de recursos que se resuelvan en la vía administrativa, de forma muy discreta el legislador ha considerado esencial el contenido, no solo de los que tienen la consideración de finalizadores del procedimiento, de los que hablaremos más tarde, sino que también ha entendido que debía enfatizar la importancia de los actos por los que se declaran su inadmisión a trámite. Nos referimos a que aunque ni siquiera producen los efectos jurídicos de la revisión propiamente dicha, sí que se les ha dado un tratamiento especial respecto a la norma anterior, y ello lo entendemos, porque al tratar la motivación de los actos, ha considerado incluir, dentro de los actos que deben ser motivados en base a unos antecedentes de hechos y determinados fundamentos del Derecho, a aquellos que se dictan declarando la inadmisión a trámite de estos procedimientos, y no solamente aquellos que los resuelven[556].

Desde el punto de vista de la revisión de oficio, regulada en el Capítulo I del Título V de la LPAC, en el que se incluyen las disposiciones relativas a la revisión de los actos administrativos y las disposiciones de carácter general, sobre los que recaigan causa de nulidad[557], el legislador en términos generales traslada casi sin novedad las prescripciones sobre dicho procedimiento, ya que simplemente supone la adaptación del articulado de la legislación anterior. No obstante, sí que tenemos que considerar, la ampliación del plazo de resolución que pasa a ser de 6 meses[558], y que en función de si el procedimiento se haya iniciado de oficio o a instancia de parte, los efectos de los actos presuntos, implicarán, la caducidad o la desestimación, respectivamente.

Pero además no podemos olvidar que la tramitación de estos procedimientos quedará sometida a las prescripciones en materia de Administración electrónica que venimos

[556] Art 35.1b de la LPAC que revisa el art 54.1b de la Ley 30/92 modificada por la Ley 4/1999.

[557] Los supuestos de nulidad de pleno derecho son los establecidos en el art 47 de la LPAC, que se refieren a los actos que sean susceptibles de recurso de amparo ante el TC; los que sean dictados por órganos con incompetencia territorial o material; los que se dicten con un contenido imposible; los que constituyan infracciones penales o sean dictados como consecuencia de ellas; los que prescindan de forma absoluta del procedimiento o de las reglas que regulan la formación de la voluntad de los órganos colegiados; los que siendo contrarios al ordenamiento jurídico procuren la adquisición de facultades o el ejercicio de derechos sin reunir los requisitos precisos; así como, aquellos otros actos que determine la ley. Y con respecto a las disposiciones administrativas serán nulas las que vulneren la Constitución, las leyes, y otras disposiciones administrativas de mayor rango, también aquellas que regulen materias cuya regulación esté reservada a la ley, así como, aquellas otras que establezcan el carácter retroactivo de disposiciones sancionadoras no siendo favorables o siendo restrictivas de derechos de carácter individual.

[558] En la redacción de la Ley 30/1992, en su art 102.5 el plazo para determinar la resolución, caducidad o desistimiento, según los casos, era de 3 meses, frente a los 6 meses que determina el apartado quinto del art 106 LPAC.

resaltando, y que la formación del expediente administrativo electrónico, tiene en este punto especial trascendencia, ya que cuando quede expedita la vía contencioso-administrativa, las relaciones con la Administración de Justicia, todavía encuentran limitaciones respecto a la transmisión de documentación que deba obrar en el expediente judicial, ya que asume especial relevancia la integridad y la autenticidad de la documentación remitida por la AP que hubiera tramitado el expediente, y que son solventadas con las formas tradicionales de remisión de los expedientes foliados e indexados, que deberían sin duda estar ya resueltas con la transmisión telemática entre Administraciones, y con las garantías que el expediente electrónico debe aportar.

E insistimos en que desde el punto de vista financiero, todas las ineficiencias que pudiendo ser resueltas con nuevas mecánicas no son solventadas, implican desgaste o al menos no mejoras de acciones que redundan en la práctica local. Tengamos en cuenta que los procedimientos de revisión no son sencillos, por cuanto se pone en tela de juicio la decisión previa de la Administración, y que por ello supone procesos complejos, que si son agilizados con las nuevas técnicas, coadyuvan a la resolución de forma más eficiente.

Desde la perspectiva de la revisión de los actos que pudieran ser lesivos para el interés público, por ser susceptibles de causa de anulabilidad[559], previa declaración de la lesividad del acto por el Pleno Corporativo, para la interposición del correspondiente recurso judicial, el legislador mantiene un tratamiento semejante al que refería en la norma del año 92, aunque de su lectura se deduce una pequeña modificación. Nos referimos a que aún manteniendo que la declaración de lesividad por la correspondiente AL, no será susceptible de recurso, sí que admite la notificación a los interesados a efectos informativos, para que éstos puedan valorar las futuras implicaciones del proceso judicial correspondiente, toda vez que la Administración estará declarando lesivos actos que entienda favorables para los interesados, y pareciera que el legislador haciendo alarde del carácter garantista del procedimiento, con esta posible notificación del Acuerdo plenario, posibilita a los afectados que sean conocedores de los fundamentos de la futura impugnación, por cuanto se les trasladarán los argumentos de los

[559] El art 48 de la LPAC establece las causas de anulabilidad de los actos que dicten las AAPP por incurrir en infracciones de nuestro ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder, refiriendo respecto al defecto de forma que solo será causa de anulabilidad por carecer de los requisitos que se consideren indispensables respecto a su forma, o en los casos en que dieran lugar a indefensión. Y que si la actuación administrativa se realizara fuera de los plazos establecidos, solo pudiera suponer causa de anulabilidad en función de que así lo determine la naturaleza del plazo o término.

informes jurídicos de la entidad, la identificación de los órganos y servicios intervinientes, y otras particularidades que se deduzcan del correspondiente expediente[560].

El carácter potestativo de dicha notificación, no estuvo exenta de debate parlamentario, ya que las posturas más garantistas a favor del interesado consideran que el imponer la obligatoriedad en la notificación supondría mayor defensa de los derechos de los interesados, aunque el legislador optó por el carácter facultativo debido a la materia que nos ocupa, que no es otra que el efecto lesivo del acto para la Administración, con lo cual la protección del interesado no tiene porque ponerse en mayor protección.

Esta postura se refuerza con la ampliación de las facultades de suspensión, de los actos cuya ejecución pudiera causar perjuicios de difícil reparación o calificados como imposibles, a los órganos competentes para resolver, no solo para los casos de nulidad de pleno derecho, sino también en los supuestos de declaración de lesividad de actos. Si bien es más que dudosa esta nueva postura, toda vez que si el órgano competente para declarar lesivo un acto es la autoridad judicial, sobre la suspensión debería igualmente poder pronunciarse el mismo órgano[561].

Y al referirnos a la potestad de revocación de los actos administrativos, debemos matizar que ha sido revisada desde el punto de vista de su ejercicio, ya que en la Ley 30/92 podía ser ejercitada en cualquier momento, cuando la realidad administrativa aconseja la nueva previsión por la que dicha facultad pueda ser ejercida mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, que en nuestra opinión concuerda de forma más ajustada al principio de seguridad jurídica.

No olvidemos, como lógicamente sigue reconociendo la norma, que en cualquier momento podrán ser rectificados los errores existentes en los actos administrativos, bien de oficio, o bien a petición de los interesados, siempre que dichos errores sean debidos a cuestiones aritméticas, materiales, o calificados como de hecho, causados en la propia tramitación administrativa[562].

Y salvo las pequeñas matizaciones expuestas, aunque la norma no imponga grandes modificaciones, este tipo de cuestiones en determinadas parcelas de actuación se imponen como procesos cotidianos, que deben ser tratados con la mayor celeridad. Pensemos por ejemplo en el ámbito tributario, donde se cuantifican en las Diputaciones Provinciales que

[560] Art. 107.2 de la LPAC.
[561] Art 108 de la LPAC, en comparación con el art. 104 de la Ley 30/92, la cual solo facultaba a los órganos competentes para resolver, con la posible suspensión de los actos nulos.
[562] Art. 109 de la LPAC.

actúan por delegación, una cantidad importante de liquidaciones y procedimientos de recaudación, sobre los cuales simplemente por pequeños errores de transcripción puede suscitar Resoluciones de rectificación de errores materiales, o de otro tipo, como los aritméticos por defectos en los cálculos, pero que producen una nueva fase en los procedimientos recaudatorios, que hay que resolver y notificar convenientemente.

Desde la perspectiva de la eficiencia, son de gran utilidad el reconocimiento de dichas fases en los programas informáticos de gestión, ya que no solo introducen plantillas de documentos que producen los actos administrativos de forma muy ágil, sino que también posibilitan la notificación de forma electrónica en el mismo trámite de la puesta en firma del traslado de la correspondiente Resolución rectificativa, y dicha celeridad redunda de forma directa en la gestión recaudatoria del ente, por ser capaz de resolver incidencias en breves periodos de tiempo, y por ello no paralizar los ritmos habituales de gestión.

Esta mecánica entendemos debe ser trasladada a cualquiera de las formas de revisión que el ordenamiento jurídico posibilita, y por ello, las CCLL más comprometidas con la e-Administración, aunque hayan invertido recursos humanos y materiales, a la fecha disfrutan de las mejoras que aportan las TICs.

4.3.8.2.- NUEVAS ESPECIFICACIONES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

En palabra de SÁNCHEZ MORÓN, por idónea que sea la organización administrativa y por mucho que se perfeccione el régimen jurídico de su actividad, la garantía del buen funcionamiento de la Administración, de la buena administración, depende de un sistema de controles que opere adecuadamente y de un régimen de responsabilidad, sobre la organización y sus agentes, que sea verdaderamente efectivo. Y por esta razón, es por la que los ordenamientos jurídicos de los distintos países arbitran medios, instrumentos e instituciones de control[563]. A efectos didácticos, este autor entiende que los controles sobre el poder público, se dividen en controles sociales, como la opinión pública y los movimientos sociales; controles políticos, ejercidos en un régimen de división de poderes al Parlamento, a favor de las CCAA o, en el ámbito de las CCLL, ejercido por sus miembros, directamente, en el Pleno o en las Comisiones Informativas; y los propios controles jurídicos. Y si bien resalta la

[563] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2010, p. 807.

eficacia de éstos, también clarifica que esta distinción quedaría escasa si no consideráramos las modalidades de control de la moderna gestión administrativa, que son ejercidos por medio de los controles de eficacia y de legalidad, sin olvidar la perspectiva de los órganos por los que son ejercidos, que nos llevan a una clasificación cotidianamente conocida en la jerga administrativa, como son los controles internos y externos.

No siendo objeto de este estudio abordar todos los controles a los que se somete la actuación administrativa, sí que recordaremos que los órganos de control externo a los que nuestras EELL quedan sometidas, son el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, o instituciones equivalentes[564], y que el control interno es ejercido por la Intervención local, en sus modalidades de función interventora, control financiero y de auditoria, y control de eficacia, que en su control directo a las EELL, imponen directrices sobre las distintas actuaciones administrativas, y sobre los que a lo largo de este estudio se están haciendo diversas afirmaciones, y que desde sus posiciones, serán conocedores de las resoluciones que se adopten en la tramitación de los distintos recursos administrativos.

Pero además, existe una figura esencial en las AAPP, y por tanto también de aplicación a las CCLL, la que ahora nos ocupa, como otra modalidad de control interno si cabe, que son los recursos administrativos, los cuales deben ser articulados mediante los medios de impugnación que nuestro Derecho Administrativo considera, y que recae sobre decisiones administrativas ya adoptadas, siendo su principal característica, que son tramitados y resueltos por la Administración.

Son distintos a cualquier solicitud o petición del interesado, por pretender la anulación de un acto administrativo que el presunto lesionado considera contrario a Derecho, que además difieren de las solicitudes de revocación de actos desfavorables o de las correcciones de errores materiales o de hecho, pues en estos casos se pretende la sustitución del acto por motivos de oportunidad o para rectificar errores fácticos elementales o evidentes, pero en ningún caso por motivos de legalidad específicamente, como ocurre en la interposición de recursos.

Pero además, los recursos administrativos, también son diferentes a los recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa, en los casos de inactividad o de intimación para que

[564] Es preciso reseñar que en la mayoría de las CCAA, ya sea en virtud de una expresa previsión estatutaria o mediante iniciativa legislativa, se han creado similares instituciones. En la CA de Andalucía, ejerce este tipo de control el Defensor del Pueblo Andaluz (Ley 9/1983, de 1 de diciembre) y la Cámara de Cuentas de Andalucía por previsión expresa en su EAA. De forma similar, el sometimiento al ordenamiento jurídico comunitario, nos impone como órganos de control externo, al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (art 246 y siguientes del TCE, recogidos por los art 285 a 287 TFUE) y al Defensor del Pueblo Europeo (art 195 TCE).

cesen actuaciones materiales supuestamente ejecutadas en vía de hecho, ya que en estos casos, no se está impugnando un determinado acto previo, sino que la pretensión es poner fin a una inactividad o a una actuación material[565], y que tanto, su tramitación como su resolución, no recaen en la propia Administración, como en los casos que nos ocupan.

En la evolución de nuestro Derecho Administrativo, tampoco podemos eludir la supresión de las reclamaciones previas a la vía civil y laboral que establecía la Ley 30/1992, que suponía una carga adicional en el ejercicio de los derechos particulares, y que de manera tajante la experiencia ha demostrado su escasa utilidad, y que se corresponde con un ejemplo más del legislador de su voluntad de suprimir trámites innecesarios, y que por ello los recursos que se sustancien sobre dichas materias no están sujetas al Derecho Administrativo, sino al Derecho Civil y Laboral respectivamente[566].

Pues centrándonos en la cuestión, una vez matizadas las consideraciones anteriores, las novedades sobrevenidas sobre la revisión de actos en vía administrativa, vía recurso, aunque es un tema que siempre ha sugerido mucha controversia por otorgar el legislador a la Administración, la condición de "juez y parte", la última reforma de la Administración no ha traído muchas consideraciones sobre las disposiciones que la regulan, y de igual forma que ha mantenido las mismas vías de revisión de actos previstas en la Ley 30/1992, tales como la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos, también ha mantenido la clasificación de los recursos, en los tradicionalmente reconocidos, tales como los de alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

La entrada en vigor de esta nueva Ley nos delimita el régimen general de recursos, en el Capítulo II de su Título V, y aunque como decíamos pareciera exento de modificaciones, sí que entendemos que deben ser valoradas algunas cuestiones, que realmente no pueden pasar desapercibidas.

La propia Exposición de Motivos de la LPAC no advierte de ninguna novedad, más que la referida a la posibilidad de que la Administración competente para resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto, pueda acordar la suspensión del plazo para resolver, hasta que recaiga pronunciamiento judicial, si se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio.

[565] Art 29 y 39 de la LJCA
[566] Las reclamaciones previas a la vía laboral y a la vía civil, se regulaban en el Título VIII de la Ley 30/92.

Pero con respecto a la interposición de los recursos administrativos, que están legitimados aquellos que ostenten la condición de interesado en los términos que prescribe el art 4 de esta Ley, debemos ser conscientes, que al tratarse de recursos que pueden tener carácter previo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las reglas sobre la legitimación para su interposición deben estar en concordancia con las de dicha Jurisdicción, algo más precisas[567], ya que por ejemplo matiza la posición de demandante de la propia Administración, en los casos en que se hayan tramitado expedientes de declaración de lesividad.

Y por otro lado, está la temática sobre la apreciación de los actos que pueden ser impugnados en vía administrativa, por cuanto dependiendo el tipo de recurso, tendrán cabida unos u otros recursos, por cuanto la propia actuación administrativa genera diferentes tipos de actos.

Si nos referimos a los recursos de alzada y potestativo de reposición, son susceptibles de impugnación, los actos administrativos que pongan fin a un proceso, es decir los que comúnmente conocemos como las resoluciones de los procedimientos[568], pero además, los actos de trámite reconocidos como cualificados, por su influencia en la base de la cuestión, por no posibilitar la continuación de los expedientes, o porque causen perjuicios que no sean reparables o indefensión a terceros[569], y aunque unos u otros, habrán sido dictados generalmente de forma expresa, no olvidemos la producción de actos por silencio administrativo o actos presuntos, que como más adelante veremos, precisan un inciso, ya que el legislador ha modificado de forma casi imperceptible los plazos de interposición de recursos, y dicha temática propicia una reflexión independiente.

Y si el interesado lo que plantea es la interposición de un recurso extraordinario de revisión, tendrá que impugnar actos firmes, fundamentando la revisión del acto en

[567] Se aconseja la lectura del art. 19.2 de la LJCA referido a la parte recurrente o demandante del proceso contencioso administrativo, como la que combate en juicio la actividad administrativa objeto del recurso, ya sea una sola persona o varias a la vez, que deben recurrir en tiempo y forma, y con la misma posición jurídica en el seno del proceso, pudiendo ser demandante la propia Administración autora del acto, previa declaración de lesividad del mismo.

[568] En la jerga administrativa se refieren a los actos que ponen fin a la vía administrativa regulados en los art. 52.2 de la LRL y en el art. 114.1 de la LPAC en su aplicación a la AL. En el primer caso, se refiere a los Acuerdos Plenarios, las Resoluciones de los Presidentes de las CCLL o los Acuerdos de las Juntas de Gobierno; las de órganos o autoridades de rango inferior que actúen por delegación de los anteriores; o por cualesquiera otros en los casos en que así lo establezca una disposición con rango legal. Y con respecto a la LPAC en su aplicación a la AL, pondrán fin a dicha vía, las Resoluciones de los recursos de alzada, las de los procedimientos detallados en el art. 112.2, los acuerdos, pactos o convenios que finalicen el procedimiento, las Resoluciones de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y las que resuelvan los procedimientos complementarios que se instruyan en ejercicio de la potestad sancionadora local.

[569] Art. 112.1 de la LPAC.

circunstancias tasadas en la LPAC, también al hilo de lo que establecía la Ley 30/92, y con igual matización con respecto a los actos presuntos. Dichas razones tratan del hecho de que al dictarlos se hubiese incurrido en errores deducidos de la propia documentación obrante en el expediente; que aparezcan documentos esenciales para la adecuación de la Resolución, aunque sean posteriores; la influencia de documentos o testimonios falsos o conductas punibles, que así haya sido declarado por sentencia judicial firme[570].

E igualmente, en concordancia con el régimen tradicional, las disposiciones de carácter general habrán de impugnarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si bien cuando un recurso se sustanciara contra un acto administrativo dictado al amparo de alguna disposición administrativa de carácter general que se presupone nula, dicho recurso podrá interponerse directamente ante el órgano que hubiese dictado dicha disposición, y por ello tenemos que referirlas en este apartado.

En palabras de GONZÁLEZ-HABA GUISADO, con la revisión de los actos administrativos por la propia Administración, para examinar si el acto se ha sometido o no a Derecho, nos encontramos ante una justicia "interna", en la propia vía administrativa, que difiere plenamente de la justicia "externa" efectuada por los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa [571]. Y por ello, cuando tratamos de los recursos, nos referimos a los medios de impugnación incluidos en dicha justicia interna, que recae sobre las decisiones administrativas ya adoptadas y sometidas a Derecho Administrativo, a instancia de los interesados por motivos de legalidad, y que se tramitan y resuelven por la propia Administración que los ha dictado[572].

Aunque hablemos de una garantía con un alcance limitado por los plazos preclusivos, y por la posición de la Administración como actora y como revisora, que en principio podría aportar poca eficacia a las revisiones vía recurso administrativo, la realidad es que las Administraciones actúan mucho más vinculadas al Derecho cuando actúan en esta etapa, que cuando desarrollan su gestión ordinaria, toda vez que la falta de pulcritud en dicha revisión pueda ser cuestionada, en su caso, por los Tribunales ordinarios, dotados jurídicamente de la independencia que todo poder revisor debe predicar[573].

[570] Art. 125.1 de la LPAC.
[571] GONZÁLEZ – HABA GUISADO V.M.: *Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo*. CEMCI, 2012. p. 485.
[572] SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., p. 485.
[573] Claro ejemplo de dicha independencia, en detrimento de las potestades de la Administración, se deduce de la lectura del art 115 de la LJCA, que regula con carácter preferente y sumario, el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales en la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de agotar

Y ello es una realidad, de forma similar a lo que acontece en el ejercicio del principio de transparencia pública, que antes de publicar informaciones a disposición de la opinión pública, se piensa dos veces. Pues esto es igual, antes de que sea un órgano jurisdiccional el que enmiende el proceder administrativo, es mejor darle una revisión profunda.

Si bien el carácter facultativo de la vía administrativa ha sido una cuestión demandada en la revisión del sistema de recursos, dada la imposibilidad de frenar la eficacia inmediata del acto, y la extensa duración de la vía administrativa, que sugiere otro privilegio más a favor de la Administración en vez de una garantía para los administrados, la nueva norma que viene a regular el procedimiento administrativo, no ha dado respuesta a dichas demandas.

Una cuestión inadvertida por el propio legislador, en su Exposición de Motivos, ha sido la modificación del plazo de interposición de los recursos de alzada y potestativo de reposición para las resoluciones de los procedimientos administrativos de forma presunta, ya que el solicitante y otros posibles interesados podrán interponerlos, en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto[574].

En nuestra opinión, esta es una novedad resaltable, por cuanto con la legislación anterior estaba perfectamente delimitado el plazo en el que la vía jurisdiccional contencioso administrativa quedaba expedita, pero con el nuevo régimen, su apertura puede producirse en cualquier momento, siendo fácil predecir el incremento del número de recursos que por cuestiones de silencio administrativo antes no se interponían, y que ahora en una opción más garantista lo posibilita.

Además, aunque todavía en el ámbito judicial quede camino por andar desde la perspectiva de las TICs, también son extensibles las ventajas que aportan en el proceder diario, y creemos por ello, que también acercan al ciudadano a la Administración judicial.

Y en concordancia con lo establecido para la producción de actos por silencio administrativo, en la nueva redacción, se impone el carácter obligatorio de la expedición de oficio del certificado acreditativo del acto presunto, por el órgano competente para su resolución, en el plazo de quince días hábiles, obligación que se suma a la propia obligación de resolver que pesa sobre la Administración[575].

---

la vía administrativa previa mediante la interposición de los recursos administrativos que procedan, independientemente de que el interesado si lo desea pueda interponerlos.

[574] Establecido en los art 122 y 124 de la LPAC, modificando el plazo de 3 meses que establecían los art 115 y 117 de la Ley 30/1992.

[575] Art 23.4 de la LPAC.

No obstante, no olvidemos que dicho certificado no es más que una acreditación de la ausencia de un acto, el que ha incumplido la Administración al no resolver, y que el carácter obligatorio de la expedición del certificado, implica como sanción, la que se derive en cada caso concreto con arreglo al régimen disciplinario de los funcionarios, no exento de críticas por su cuestionada efectividad, por lo que entendemos que con esta medida no se está delimitando detalladamente las consecuencias sobre la firmeza del acto, lo cual seguramente justificará controversias en la interpretación de los plazos de interposición de los correspondientes recursos administrativos.

Desde el punto de vista de la interposición de recursos de alzada contra resoluciones y actos que no pongan fin a la vía administrativa en la AL, tengamos en cuenta que dada la especificidad de su estructura organizativa, solo tienen cabida para supuestos muy concretos, como los propios de los procesos selectivos contra los actos de los Tribunales de selección ante la Autoridad que nombre a los Presidentes de dichos órganos colegiados, los recursos de alzada en materia de contratación administrativa, ante órganos con autonomía orgánica y funcional como los Tribunales de Recursos Contractuales, los recursos que deban interponerse ante otras Administraciones delegantes, así como, los recursos contra las providencias de apremio dictadas por los funcionarios con habilitación de carácter nacional que ocupan la tesorería de las CCLL[576].

Por su parte el recurso de reposición contra los actos que pongan fin a la vía administrativa, que conserva su carácter potestativo, pueden ser recurridos ante el mismo órgano que los dictó, con la finalidad de que la Administración actora pueda reconsiderar sus criterios en vía administrativa[577].

Y por su parte, la especialidad del recurso extraordinario de revisión, ha sido cuestionada por su utilización escasa, y por su posible solapamiento con la revisión de oficio, al tratarse de un recurso que solo procede para el caso en que los actos administrativos hayan adquirido firmeza, y por tanto, no impugnables en vía administrativa, y por ello aparentar una excepcionalidad, pero con dudosa legalidad en base a acontecimientos sobrevenidos o que en el momento en que debieron considerarse no lo fueron.

En cualquier caso, sea cual sea el recurso procedente, el error o ausencia de calificación del recurso por el recurrente, no impide su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero

[576] Sobre las especialidades de los recursos del alzada en la AL, Vid. PENSADO SEIJAS, A.: "El recurso de alzada en la Administración Local", Revista digital CEMCI, Nº 22, Granada, 2014, p. 1-13.
[577] Art. 123.1 de la LPAC.

carácter, y bajo la excusa de una mala calificación por el interesado, la Administración no puede dejar de tramitarlos, aunque en la Resolución que adopte, deberá advertir en sus fundamentos jurídicos, sobre el verdadero carácter del recurso interpuesto.

Como límites y garantía de la justicia "interna", el órgano competente para resolver decidirá todas las cuestiones, de forma y de fondo del procedimiento, hayan sido planteadas o no por el interesado, si bien previamente conocerá el parecer de los interesados, en el caso de cuestiones que éstos no hayan planteado. Y las resoluciones de los recursos administrativos deben ser congruentes con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que pueda agravarse su situación inicial, no teniendo cabida la reformatio in Peius[578].

Como ya establecía la Ley 30/1992, se posibilita que las leyes sectoriales sustituyan los recursos de alzada y de reposición, respetando en este último caso su carácter potestativo, por determinados procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, sin que en ningún caso, en el ámbito local, la regulación de estos procedimientos pueda desconocer las facultades resolutorias reconocidas a los órganos de gobierno de las EELL, con respeto a los principios, garantías y plazos que la legislación de procedimiento administrativo reconoce a los interesados, y que con las últimas reformas del régimen jurídico aplicable a la AL, exponemos su aplicabilidad respecto al cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos y de transparencia[579].

Según la Disposición Adicional Primera de la LPAC, la revisión de actos en materia tributaria y las reclamaciones económico-administrativas, quedan reguladas por su legislación específica, disponiendo el carácter supletorio de esta norma respecto a los procedimientos que se sustancien respecto a dichas materias. En su aplicación al ámbito local, el art 14 del TRLHL establece el carácter preceptivo del recurso de reposición, como rasgo diferenciador por sustanciarse contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de derecho público de las EELL, de forma previa a la vía contencioso-administrativa. Y en materia de contratación administrativa, resulta de aplicación el recurso especial en materia de contratación para los casos y supuestos establecidos en la LCSP[580].

[578] Figura jurídica que tiene lugar cuando el recurrente en función de su propio escrito de recurso, ve empeorada su situación jurídica, consiguiendo con el recurso el efecto contrario al perseguido. CUADRADO ZULOAGA, D.: "La reformateo in Prius", Actualidad administrativa, Nº 11, 2012, p. 3.

[579] Con respecto a dichos procedimientos que son reconocidos en el art. 112.2 de la LPAC, cabe citar a modo de ejemplo, la reclamación previa ante el CTBG del art 24 de la LT.

[580] El art 44 de la LCSP prescribe que podrán recurrirse, entre otros, los anuncios de licitación, los pliegos de condiciones, los documentos contractuales, y los acuerdos de adjudicación referidos a expedientes de

Sobre ellos hacemos extensibles todas las implicaciones advertidas desde el punto de vista de la e-Administración, ya que de forma análoga favorecen percepciones más positivas sobre las distintas Administraciones.

Una de las novedades introducidas en la regulación de los recursos administrativos, es el establecimiento de determinadas causas de inadmisión, estipuladas con carácter general, y por tanto aplicables a cualquier recurso, y con carácter particular, para los casos en los que se interpongan recursos extraordinarios de revisión[581], referidas a:

a) Incompetencia del órgano administrativo cuando el órgano competente pertenezca a otra AP, estableciendo la obligación de remitir el recurso al órgano competente para su resolución, así como notificar a los interesados dicha remisión[582].
b) Falta de legitimación del recurrente, entendiendo en ausencia de ninguna otra salvedad, que estarán legitimados quienes ostenten la condición de interesado según las reglas generales de la propia Ley[583].
c) Actos no susceptibles de recurso.
d) Transcurso del plazo de interposición. Conviene recordar la novedad introducida por el vigente cuerpo legal para la casuística de los actos presuntos, toda vez que al estar vinculadas la vida administrativa y la contencioso-administrativa, aunque la LJCA establece el plazo preclusivo de 6 meses, para la interposición del recurso judicial ante actos presuntos, si la LPAC permite la apertura de la vía administrativa en cualquier momento[584], como figura que sancione la inactividad de la Administración al incumplir su obligación de resolver, deviene como consecuencia que ante la desestimación expresa o presunta, contra los recursos de reposición que se sustancien contra actos producidos por silencio administrativo, después del transcurso de dichos 6 meses, sobrevendrá la apertura de la vía contenciosa, lo que pudiera generar bastante controversia respecto a los plazos legales, por entender que procedería la apertura de un nuevo plazo de interposición del recurso judicial.

---

contratación por los que se adjudiquen contratos de obra y concesiones de obra y servicios, con valores estimados superiores a tres millones de euros, y contratos de suministros y servicios con valores estimados del contrato mayor a cien mil euros.

[581] Art 116 y 126 de la LPAC.

[582] El art 14.1 de la Ley 40/2015 también establece dicha obligación.

[583] Recordemos que se consideran interesados los establecidos en el 4 de la LPAC, sin olvidar de conformidad con el art 63 LRL, el supuesto específico sobre la impugnación de actos y acuerdos de las CCLL por los miembros de aquellas que hubieran votado en contra de los mismos.

[584] El TC vino a considerar que la Administración no puede beneficiarse por el incumplimiento de su obligación legal de dictar y notificar la resolución en el plazo máximo establecido. En este sentido pueden consultarse las STC 52/2014, de 10 de abril y STC 188/2003, de 27 de octubre.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento. El legislador ha querido tratar a los recursos administrativos de forma análoga a la revisión de oficio al introducir esta causa de inadmisión, mientras que en ámbito contencioso-administrativo, no se prevea la ausencia de fundamentación como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso[585].

4.4.- REFLEXIONES SOBRE LA LEY 40/2015 EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN SU APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Exposición de Motivos de la LRJSP, manifiesta la necesidad de que nuestro Derecho administrativo sea coherente con el proyecto de mejora de la calidad normativa que desde la CORA se había planteado por el GC, argumentado por las positivas valoraciones que desde la OCDE se hacían a nuestro país, para la consecución de una AP española del futuro, que necesariamente va orientada hacia el servicio a la ciudadanía.

Para ello, la norma ha tenido que recoger adaptaciones a la LAE, por cuanto la utilización de los medios electrónicos en las AAPP tiene que ser lo habitual, no lo recomendable, y que por ello, entre otras cuestiones, precisa una regulación básica unitaria, respecto a las actuaciones automatizadas y los intercambios de datos en entornos cerrados de comunicación.

Con su entrada en vigor, las AAPP se han de relacionar entre sí por medios electrónicos, por lo que se precisa una regulación detallada de sus relaciones electrónicas, y ello ha precisado la adaptación de los principios clásicos de actuación, predicando el aseguramiento de la interoperabilidad y seguridad de los sistemas que utilicen, para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos, que tras sus últimas modificaciones aporta mayores exigencias, y que debe facilitar la prestación conjunta de los servicios con los ciudadanos[586].

En el Capítulo V del Título Preliminar de la LRJSP, se especifican las exigencias para el funcionamiento electrónico en el SP, directamente aplicable a las EELL, con el desarrollo de conceptos de uso cotidiano en nuestros días, como portales webs, sedes electrónicas, actuaciones automatizadas, firmas electrónicas, etc.

[585] Art 69 de la LJCA
[586] Art 3 de la LRJSP.

GAMERO CASADO destaca las sensaciones totalmente contradictorias que la Administración electrónica produce en la ciudadanía, por cuanto, es indudable la cercanía que produce con el ciudadano, durante las veinticuatro horas al día en los trescientos sesenta y cinco días al año, pero que al mismo tiempo, produce el efecto contrario en aquellos ciudadanos que por brecha digital, malas conexiones, o mal funcionamiento de los servicios, perciben una pérdida de derechos que desacredita las utilidades indiscutibles de la moderna Administración[587].

Y esto es una realidad que debe ser corregida, por desvirtuar el principio de igualdad para la prestación de los servicios públicos, entre todos los vecinos de nuestro territorio. Es cierto que existen situaciones muy diversas, y más en una planta como la local española, que está condicionada por las realidades geográficas, las poblacionales, e incluso las generacionales, pero los principios informadores de la descentralización le han jugado una mala pasada, que solo podía ser compensada por las actuaciones de los entes territoriales mayores.

Los accesos a las comunicaciones y a las infraestructuras que las soportan son responsabilidad del GC, y antes de imponer mediante el ejercicio del poder legislativo, requerimientos de cumplimiento generalizado en el conjunto de las AAPP, se debieron imponer soluciones esenciales que posibilitaran su observancia, y al no hacerlo pues se justifica el descrédito de lo público.

Desde nuestro punto de vista, esa falta de acreditación pierde argumentos especialmente en situaciones extraordinarias como las vividas en los últimos meses por la emergencia sanitaria sufrida, que ha determinado en nuestro país, la necesidad de declarar el estado de alarma y que desde el punto de vista de las Administraciones, han sido los medios electrónicos los que han permitido el mantenimiento de las relaciones con la ciudadanía, el teletrabajo de los empleados públicos en un porcentaje muy elevado, y demás utilidades que solo por estas vías han sido posibles[588].

Pero el propio desarrollo de los hechos nos ha trasladado las carencias pendientes de cubrir, porque aunque el trabajo administrativo no haya cesado, sí que ha sido necesaria la suspensión de los plazos administrativos, salvo para casos determinados que permitieran principalmente la atención de las necesidades esenciales vividas con la pandemia.

[587] WISNER GLUSKO, D. C.: *Administración electrónica: Retos jurídicos y tecnológicos de su implantación en Andalucía*, Fundación San Pablo Andalucía CEU, Enero 2018, p. 10.
[588] Estado de alarma declarado por RD 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Basándonos en lo positivo, ello ha sido posible porque nos encontramos con una nueva Administración, aquella que ya obliga a que las relaciones entre las AAPP sean totalmente electrónicas, y que en cambio respecto a los ciudadanos, debe estar preparada para funcionar de dicha forma con los sujetos obligados a relacionarse de manera electrónica con los entes públicos, pero a la vez, tiene que mantener intactos el ejercicio de derechos para aquellos sujetos a los que se les permite relacionarse de forma presencial, lo cual no debe confundirnos con que la Administración no actúe de forma general con medios electrónicos, simplemente, que debe aportar a los ciudadanos determinadas trámites de la aparente forma tradicional que conocen.

Esto quiere decir, que por ejemplo, un vecino residente en cualquiera de nuestros municipios, presentará de forma presencial una solicitud de participación en un procedimiento determinado, lo que no implica que el expediente a que de lugar, se siga tramitando de la forma tradicional, sino que será la Administración la que tendrá que estar capacitada para la digitalización de dicha petición, para que sea trasladada al órgano correspondiente para su tramitación, y que consecuentemente, se forme el correspondiente expediente electrónico, y sea resuelto de conformidad con las utilidades electrónicas de las que la Administración está dotada, aunque eso sí, las comunicaciones o notificaciones a trasladar al interesado, se realizarán de forma no electrónica, aunque a la vez la norma imponga los accesos en sede electrónica, a fin de potenciar el uso de los medios electrónicos[589].

Por tanto, debemos ser optimista y confiar que el transcurso del tiempo nos aportará sí o si, las ventajas de la utilización de la e-Administración, hecho que solo se producirá si previamente se instauran de forma definitiva las relaciones totalmente electrónicas entre las AAPP, que como decíamos, ya son de tipo obligatorio.

Por todo ello, cuando hablamos del funcionamiento del SP de forma electrónica, la norma en estudio ha establecido los conceptos necesarios para que sean una realidad, y que desde el punto de vista de su utilidad en el quehacer diario, intentaremos no entrar en detalle sobre las especificidades técnicas requeridas por no ser objeto de este estudio.

Con respecto a las sedes electrónicas institucionales, la norma se refiere a aquellas direcciones electrónicas a las que a través de Internet acceden los ciudadanos, con la

[589] Recordemos que cuando nos referíamos a la notificación en papel, la LPAC prescribe que al mismo tiempo deberá ponerse a disposición del interesado en la sede electrónica institucional, a fin de fomentar el uso de los medios electrónicos, de conformidad con su art. 42.

responsabilidad de su titular de garantizar su integridad y veracidad, y además, con la capacidad de actualización y accesibilidad de los servicios que ofrece[590].

Esta realidad se ha materializado en nuestras CCLL, mediante las publicaciones en los respectivos Boletines Oficiales de las Provincias de anuncios que contienen el Acuerdo de creación de sus sedes electrónicas con la identificación de su órgano titular y con las demás especificaciones que el legislador ha entendido determinantes para garantizar principios como los de seguridad, accesibilidad, calidad, publicidad, transparencia, responsabilidad, etc[591].

Y que para permitir el acceso a la correspondiente sede electrónica, y a las demás informaciones publicadas, a través de Internet, las EELL dispondrán de un Portal de Internet, como punto de acceso electrónico del que serán titulares[592].

Con respecto a las actuaciones de las AAPP que requieran su identificación, se permite el uso de sellos electrónicos, que cumplan con las especificaciones requeridas en la legislación que regula el uso de la firma electrónica[593], y que irán asociados al NIF y a la identificación de la persona titular de dicho sello en representación de la entidad[594], y con respecto a los sistema de firma que plasmen el ejercicio de competencias en las actuaciones automatizadas de carácter administrativo[595], cada EL podrá determinar la utilización de sellos electrónicos o de los códigos seguros de verificación vinculados a cada una de ellas, siempre que permitan la comprobación de la integridad de los documentos mediante el simple acceso a las sedes electrónicas institucionales[596].

Pero si la generación de sus actos y su identificación es importante, más aún si cabe, lo sería el intercambio de información entre Administraciones, que como antes decíamos,

[590] Para profundizar en la accesibilidad de las sedes electrónicas, Vid. "Accesibilidad de las sedes electrónicas, hacia una Administración electrónica inclusiva", WISNER GLUSKO, D. C.: op. cit., pp. 78 – 139.
[591] El art 38 de la LRJSP detalla específicamente los principios a los que quedan sometidas las EELL en la creación de sus sedes electrónicas, para garantizar que las comunicaciones sean seguras, y que las informaciones, las transacciones y los servicios ofrecidos a la ciudadanía garanticen el uso generalizado de los ciudadanos.
[592] La STC 132/2018, de 13 de diciembre, dispone que con la introducción del art. 39 de la LRJSP relativo al Portal de Internet propio de cada CCLL, se respeta la autonomía local, por propiciar que dichos entes tengan un Portal de acceso general específico, en concordancia con la Disposición Adicional Segunda de la LPAC.
[593] Para profundizar en estos conceptos, Vid. ALAMILLO DOMINGO, I: "La regulación de la identificación, la firma y sello electrónicos en la Ley 39/2015", Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, Nº 24, 2016, pp. 2766 – 2777.
[594] Art 40 de la LRJSP.
[595] Una definición especialmente necesaria con la entrada en vigor de la LRJSP, es la relativa a las actuaciones administrativas automatizadas, prescrita en su art 41, ya que se refieren a aquellas por las que se producen actos de forma íntegramente electrónica, sin la intervención de ningún empleado público y dentro de los procedimientos administrativos de los que formen parte dichas actuaciones, disponiendo el órgano que se considera responsable a lo efectos de impugnación. Ejemplos de ello, podrían ser la generación de copias auténticas, las providencias que generan los programas de recaudación, los recibos de los registros electrónicos, etc.
[596] Art 42 de la LRJSP.

entendemos imprescindible para que la nueva realidad llegue a ser cierta, y no hablemos de utopías, ya que en la realidad, ni de lejos, existe la interconexión de registros de forma generalizada.

Para la relación con los ciudadanos, nos encontramos con más de 20.000 oficinas de Registros de las AAPP, que ha precisado que desde el GC, concretamente desde el Centro de Transferencia de Tecnología (CTT), se haya implantado el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), como infraestructura tecnológica de carácter básico que permite intercambiar los asientos registrales de las distintas Administraciones con las demás, de forma segura y eliminando papel, y consecuentemente costes, pero que precisa su adhesión por las distintas AAPP y que por unas razones u otras, a la fecha no disponemos en España de una integración total en SIR de todas las EELL[597], y que además el resto de documentación transmitida entre Administraciones, igualmente ha necesitado la definición y puesta en práctica de soluciones de carácter tecnológico que han posibilitado la dotación de infraestructuras adecuadas para generar entornos de comunicaciones cerrados, que permitan la validez de la identificación y autenticación de los órganos que emiten y reciben información, lo cual precisa de forma inexcusable que las distintas Administraciones determinen las condiciones y garantías para su uso, y que cuando afectan a más de una de ellas, deberá formalizarse en los correspondientes convenios[598].

En el día a día de los empleados públicos acontecen situaciones que trasladan las dificultades para atender a los requerimientos legales. Ejemplo de que los intercambios de información entre Administraciones no están automatizados de forma generalizada, se comprueba cuando a la hora de remitir cualquier comunicación a distintas Administraciones, no todas están integradas en el Sistema de Interconexión de Registros, y aunque se solventa de forma no siempre acertada con el uso de los sistemas de notificaciones electrónicas, por tratarse de sujetos que están obligados a relacionarse de forma electrónica entre ellos, tengamos en cuenta que los conceptos de comunicación y notificación son bien distintos.

Y todo ello, sin que la entrada en vigor de las Disposiciones sobre archivos electrónicos de documentos permita hacer realidad la necesidad de almacenaje de la totalidad de documentos administrativos a través de medios electrónicos, y además, con las medidas

[597] Según la publicación publicada por el GC, y a fecha enero de 2020, el número de oficinas activas en SIR de las EELL, se corresponden con 7.466, que aunque muestra un gran ascenso, no contemplan el total de Registros locales a los que la ciudadanía puede dirigirse. Sobre estas cuestiones y demás relacionadas con la adhesión a dicha infraestructura tecnológica se puede consultar la siguiente dirección: https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sir

[598] Art 44.3 de la LRJSP.

adecuadas que el ENS determina, por lo que podemos afirmar que para que estas exigencias legales se conviertan en una realidad, debemos esperar todavía algún tiempo.

4.5.- ESPECIFICACIONES DE LA LEY 40/2015 PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES

A la vista de las advertencias que el Tribunal de Cuentas vertía sobre el poder legislativo, relativas a la parca regulación de los convenios administrativos, cada vez más recurrentes tanto entre Administraciones como con particulares[599], el legislador ha entendido la necesidad de establecer el marco legal adecuado, ya que la Ley 30/92 no aportaba elementos esenciales que ahora son clarificados[600], desde la definición y tipología, requisitos de validez y de eficacia, contenido mínimo, trámites, efectos, causas de extensión, efectos de la resolución de los convenios, así como la obligación de remisión a dicho Tribunal.

Por ello, en primer lugar para la inclusión de la normativa específica de aplicación a estos instrumentos jurídicos en la LRJSP, el legislador establece una habilitación legal expresa en su art 48.1, que aunque de forma genérica, atribuye a las AAPP la capacidad de suscribir convenios administrativos, lo cual entendemos muy acertado, por cuanto dicha potestad se reconocía a nuestro parecer de forma insuficiente, llegando incluso a tener que entenderla por la propia personalidad jurídica de las Administraciones[601], con la limitación de que los convenios sean suscritos en el ámbito de sus respectivas competencias, y por supuesto, sin que se pueda producir una cesión de la titularidad de éstas.

Repasando la legislación básica, encontramos breves referencias a la regulación de los convenios entre el Estado y las CCAA[602], y a aquellos en que eran parte las AALL[603], que además se enfocaban desde el punto de vista de que los entes intervinientes fueran las AAPP, y en ningún caso los particulares, aunque debamos reconocer que esta opción quedaba brevemente referida al detallar las formas especiales de terminación del procedimiento administrativo, entre ellas la terminación convencional[604].

[599] Consultar la Moción 878/2010, de 30 de noviembre, del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, sobre las advertencias a la tramitación de los convenios administrativos.
[600] Para profundizar en la legislación anterior en materia de convenios administrativos, Vid. ALMEIDA CERREDA, M.: "Un ordenamiento con lagunas normativas: El caso de los convenios administrativos", Observatorio de Contratación Pública, 19 de diciembre de 2011.
[601] Nos referimos a los preceptos reconocidos en los art 3.4, 6.1 y 88.1 de la Ley 30/92 y el 57.1 LBRL.
[602] Art 6 y 8 de la Ley 30/92.
[603] Art 57 de la LRL modificado por el art. 1.16 de la LRSAL.
[604] Art 88 de la derogada Ley 30/92.

DE DIEGO GÓMEZ, plantea de forma totalmente acertada, la necesidad de establecer un concepto legal del convenio, dado el abuso de justificar determinados gastos de las AAPP para realidades jurídicas distintas, con el fin de huir de los exhaustivos controles de la legislación en materia de contratación pública, o la legislación propia de las subvenciones[605], y aunque la LRJSP ha venido a responder a los requerimientos del Tribunal de Cuentas, también es cierto que aunque aporte una concepción clara de lo que el operador jurídico entiende por convenio, como acuerdos entre AAPP, organismos y entidades públicas, Universidades Públicas, entre sí, o con entidades privadas para un fin calificado de común[606], entendemos que su definición introduce un nuevo concepto jurídico indeterminado, por cuanto dicho fin común, es susceptible de una interpretación demasiado extensa, que no restrinja la arbitrariedad de los entes públicos, y por ello no permita de forma tajante, los controles pretendidos con la nueva regulación, aunque al menos si que esa coincidencia de fines pueda determinar la diferenciación con los contratos y de las subvenciones[607].

El nuevo régimen jurídico de los convenios queda recogido en el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP, en la cual no deben entenderse incluidos aquellos convenios celebrados con ocasión de la terminación de un procedimiento administrativo o incluso entre Administraciones calificados de encomiendas de gestión[608], y en su aplicación a todas las AAPP, tiene matizaciones en su carácter básico, por lo que algunos preceptos son de aplicación solo al Estado, cuestión que debería haber sido advertida en la Disposición final 14ª de la LRJSP, en vez de en la lectura de determinados preceptos[609].

Tengamos en cuenta que las cuestiones que nos ocupan, son las referidas a las implicaciones en las AALL, y por ello, se deben considerar los convenios entre AAPP, en los que al menos una de las partes sea una AL. En esos casos es de aplicación la legislación básica local, concretamente el art 57 de la LRL actualizado por la LRSAL, aunque realmente tras la nueva legislación, no encontremos aspectos que sean significativos, por cuanto la exigencia de la mejora de la eficiencia de la gestión pública y el cumplimiento de las normas

[605] DE DIEGO GÓMEZ, A.: "La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público", El Consultor de los Ayuntamientos Nº 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2015, pp. 2757-2774.
[606] Art 47.1 de la LRJSP.
[607] BENSUSAN MARTÍN, M. P.: "La nueva regulación de los convenios: La conversión en Derecho positivo de una práctica administrativa", Revista Andaluza de Administración Pública, Nº 96, septiembre – diciembre, 2016, p. 22.
[608] Art 48.9 de la LRJSP.
609 Esta deducción se extrae tras la lectura de los art 42.8, 48.2, art 49 último párrafo, y art 50.2 de la LRJSP.

sobre la estabilidad y la sostenibilidad desde el punto de vista financiero, ya son contenidos en el apartado tercero del art 48 de la LRJSP.

No obstante, si es de considerar la preferencia establecida, con la entrada en vigor de la LRSAL, de los convenios sobre los consorcios para formalizar las fórmulas de cooperación entre AAPP, así como, la pretensión de la eliminación de duplicidades en el ejercicio de competencias públicas.

Pero además, aparte de las aportaciones que la legislación básica local realiza sobre los convenios que afecten a nuestras AALL, no podemos pasar por alto las referencias a la legislación sectorial que la LRJSP refiere. Nos referimos por ejemplo a aquellos convenios en los que se formalicen las concesiones de subvenciones, cuestiones urbanísticas, tributarias, etc.

Desde el punto de vista de los convenios con particulares, el legislador ha entendido con el acontecer de los hechos, que esta figura debía ser específicamente reconocida, y por ello, la regulación sobre los convenios, con acierto ha dejado de figurar junto a los aspectos propios de las relaciones interadministrativas.

Del examen de las definición de convenio, expuesta por el legislador, deducimos alguna que otra carencia más, por cuanto entendemos que la naturaleza de dicho instrumento jurídico es administrativa, y que dicho matiz no ha quedado reconocido, quizá porque ha entendido que sería una reiteración referirlos como “convenios administrativos”, aunque en nuestra opinión debería ser una inciso importante, por cuanto la naturaleza de los convenios no siempre puede ser administrativa.

Por otro lado, también entendemos como una imprecisión del poder legislativo, el reconocer que la suscripción de cualquier convenio administrativo producirá efectos jurídicos, que sin embargo, no son explicitados, y que por ello, redundan en la indeterminación que antes exponíamos de su finalidad, “un fin común”.

También es cierto que la respuesta a esa indeterminación, se deduce de la interpretación propia de la norma, por la que los efectos jurídicos, deben entenderse como la vinculación de cada parte al contenido del convenio. Nos referimos a que aunque de manera expresa no aparezcan en la norma los efectos jurídicos de los convenios, sí que el legislador al referirse por ejemplo a los Protocolos generales de actuación, que no son considerados como convenios[610], reconoce por el contrario, que no implican la formalización de determinados

[610] Art 47.1 de la LRJSP segundo párrafo.

compromisos jurídicos exigibles entre las partes, al igual que también ocurre, respecto a las causas de resolución del convenio, donde se reconoce como una de ellas, el incumplimiento de los compromisos que asumen los firmantes, y que de su interpretación, se deduce el efecto propio de cualquier convenio en el que intervengan las AAPP, que es la vinculación jurídica de las partes intervinientes a los compromisos que con su suscripción adquieran.

Insistiendo en la consideración que el legislador ha establecido respecto a lo Protocolos Generales, recordemos que en la normativa anterior[611], sí que los consideraba como convenios, por lo que debemos destacarlo como un cambio de criterio, y que por ello, no le son de aplicación la normativa aprobada sobre los convenios administrativos.

Y además, en concordancia con la normativa reguladora de la contratación pública, y como respuesta a una importante preocupación del Tribunal de Cuentas, se especifica expresamente la distinción entre los convenios administrativos y los contratos del SP, de cuya diferenciación, se deducirá consecuentemente, la normativa de aplicación para el determinado instrumento jurídico regulador de la relación entre dos partes.

También en respuesta a las apreciaciones de dicho Tribunal, la norma establece una tipología de convenios, al distinguir, entre los interadministrativos, los intraadministrativos, los suscritos con sujetos de Derecho privado, y en los que intervienen sujetos de carácter internacional, y que de forma sucinta, generaliza las características propias de cada uno de ellos.

Con respecto a los convenios suscritos entre dos o más AAPP, o bien en los que intervengan sus organismos o entidades dependientes públicos, es decir los calificados como interadministrativos, la norma posibilita durante la ejecución del convenio, la utilización de los medios y/o recursos de las demás partes suscriptoras en el ejercicio de competencias, excluyendo de forma explícita la aplicación de esta regulación básica a los convenios entre CCAA, por cuanto la norma suprema es la que los regula[612], entendiendo la referencia a los convenios intraadministrativos, para los casos en que los entes públicos intervinientes dependan de la misma AP[613].

Con respecto a los convenios suscritos por las CCLL con sujetos de Derecho privado, debemos deducir, que dicha calificación no engloba únicamente a aquellos en los que intervengan los particulares y una AP, sino que debe entenderse que también incluye la

[611] Art 6.4 de la Ley 30/92.
[612] Art 145.2 de la CE reconoce que serán los Estatutos de Autonomía los que prevean los supuestos en que se puedan celebrar convenios entre CCAA para la prestación de los servicios propios de las mismas.
[613] Art 47.2b de la LRJSP.

casuística de convenios entre una AAPP con una entidad de derecho privado, cuyo matiz estriba en el hecho de entidades de dicho carácter dependientes de las Administraciones, que puede generar dispares interpretaciones respecto a la calificación de dichos sujetos intervinientes por cuanto la entidad matriz es de carácter público. No obstante, dado que como antes decíamos los efectos jurídicos son la propia vinculación entre las partes, y que en realidad la clasificación aportada por el legislador no favorece efectos diferenciados según la calificación otorgada a cada una de los convenios que puedan suscribirse, entendemos que no deja de ser más que un pequeño apunte de cara a las salvedades que pudieran producirse a la hora de clasificar el instrumento jurídico en un apartado u otro.

Y con respecto a los convenios que se firmen con organismos públicos, órganos o demás entes sujetos a Derecho internacional, debemos imponer el matiz de que no se refieren a los propios Acuerdos o Tratados internacionales, por cuanto quedan sometidos a una legislación específica[614], y que para el caso de que los convenios sean calificados dentro del ámbito de aplicación de la LRJSP, el convenio se someterá al ordenamiento jurídico que determinen las partes, por tanto a dicha norma o a la extranjera que sea de aplicación en el país correspondiente a la parte no española.

Otro de los aspectos en los que tenemos que detenernos, sería en los requisitos que deban cumplir los convenios al suscribirlos y en su eficacia, ya que deberán cumplir exigencias marcadas por el ordenamiento jurídico vigente, enfocadas desde el punto de vista de la competencia de los suscriptores para su formalización, respecto al contenido y respecto al procedimiento que deba seguirse.

Y es que tanto su tramitación como su formalización se van a ver beneficiadas por los beneficios de la tramitación electrónica, siendo incluso prescindible el propio acto de la firma con la asistencia de los representantes de ambas partes, ya que los certificados digitales de representantes posibilitan la identificación y posterior firma de forma electrónica. Es cierto que cuando se suscriben determinados convenios que de cara a la opinión pública interesa potenciar su máxima difusión, en los actos de firma se convocan a los medios de comunicación. No obstante, con la aceptación por parte de las AAPP de las redes sociales como elementos claves de difusión de las políticas de acción de los entes, son sustituibles perfectamente muchas de las campañas de publicidad que se contratan.

[614] Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Desde el punto de vista de la competencia de las CCLL, pensemos que la LRJSP aunque establezca una habilitación general para que las AAPP suscriban convenios, debemos entender dicha competencia como inherente a la potestad de autoorganización de cada EELL, y por ello cada Administración de ámbito local deberá establecer a quien le corresponde la firma del convenio, para que con la perfección de los convenios administrativos lleguen a formalizarse, mediante el consentimiento de las partes intervinientes.

Con respecto a la formalización de los convenios administrativos locales, debemos puntualizar algunas cosas, toda vez que el legislador en esta ocasión, ha decidido suprimir las precisiones sobre cómo debe producirse, sintetizando en el simple consentimiento de las partes. En este sentido, recordemos que la norma básica anterior reconocía con mayor precisión que los convenios obligaban desde el momento en que eran firmados, con la salvedad de que pudieran disponer otra cosa[615], matizando de forma expresa el momento en que surtían efectos para las partes.

Y aunque este hecho sea una realidad, también entendemos que la interpretación adecuada debe ser la misma que la aportada por la norma antecesora, por cuanto según las referencias de la LPAC, con la firma se acredita la autenticidad de la expresión de la voluntad, y por ello entendemos que el firmante como representante de la Administración suscriptora, con su firma, está autenticando dicha voluntad de la Administración en nombre de la que actúa[616], y que por supuesto, deberá ser electrónica.

Por otro lado, no olvidemos que las AAPP tienen que mantener un registro actualizado de forma electrónica de los órganos de cooperación en los que haya decidido formar parte, que también, contendrá los convenios suscritos, y que respecto a los cuales además, en cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, como ya detallábamos en capítulos anteriores, tras la conclusión de su tramitación, deberá publicarse en el PT de la EL, una referencia sucinta que detalle las partes intervinientes, el objeto, y los compromisos económicos asumidos.

Con respecto a los requisitos de validez, es esencial el sometimiento al principio meritado del art 135 de nuestra Constitución, para salvaguardar la necesaria estabilidad en materia presupuestaria, por lo que en los casos en que el convenio incluyan compromisos

[615] Art 8.2 de la Ley 30/92.

[616] El art 10.1 de la LPAC referido a los interesados en el procedimiento, destaca como mediante su firma acreditan la autenticidad de su voluntad, y nos parece una buena referencia, para ponerlo en concordancia con el art 43. 1 de la LRJSP, que reconoce la firma del titular del órgano o de un empleado público, como la forma de acreditar la voluntad de las AAPP.

financieros, las partes deberán tener capacidad para la financiación de los compromisos asumidos durante su duración, a fin de asegurar la sostenibilidad, mejorando la gestión pública con fórmulas más eficientes de utilización de medios y servicios públicos de forma conjunta.

Por ello, tanto en la propia gestión del convenio, como en su justificación, los compromisos de carácter financiero que deban ser asumidos por la EL suscriptora del convenio, o las EELL, en su caso, deberán ajustarse a la legislación propia de la ejecución presupuestaria, y se deberá asegurar que las aportaciones financieras de ambas partes no pueda superar los gastos que se vayan a derivar de la propia de ejecución del convenio, ya que en caso contrario, peligrará su justificación.

Con respecto a la propia tramitación de los convenios locales, el art 50 de la norma, viene a establecer de forma preceptiva y con carácter previo, la elaboración de una memoria que justifique la necesidad y la oportunidad de la suscripción de los convenios administrativos locales, el impacto económico que vayan a tener en la problemática presupuestaria de la EL, su carácter no contractual, así como el cumplimiento de las demás exigencias previstas en la LRJSP, sin perjuicio de que la normativa autonómica establezca determinadas especificaciones, muy al hilo de los requerimientos en materia de mejora de la eficacia y eficiencias administrativas, así como, de las exigencias en materia de sostenibilidad financiera para las CCLL.

Las referencias al contenido mínimo de los convenios locales administrativos, se enumeran en el art 49 de la LRJSP, plasmando las recomendaciones del Tribunal de Cuentas[617], y que tiene su origen en el derogado art 6.2 de la Ley 30/92, referidas a las partes y su capacidad como firmantes, su competencia, el objeto del convenio, los compromisos de cada sujeto interviniente, las consecuencias de sus incumplimientos, los mecanismos para su seguimiento, vigilancia y control, su vigencia y su régimen de modificación.

Tenemos que precisar que la duración del contrato no puede ser indefinida, no pudiendo ser superior a cuatro años, salvo que se establezca normativamente, por lo que entendemos que podría permitirlo una ley o una norma reglamentaria, que nada impide que sea autonómica o sectorial, y que antes de que se produzca el vencimiento del plazo, podrá prorrogarse por unanimidad y por máximo cuatro años.

[617] Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010.

Con respecto a la extinción del convenio, la norma dicta que se produce, o bien por su cumplimiento, o bien por que se produzcan unas causas determinadas, que se refieren al transcurso de su plazo de vigencia, el acuerdo unánime de las partes, el incumplimiento de alguna de las partes, una decisión judicial que lo declare nulo, o cualquier otra que prevea el propio convenio o las leyes[618].

El hecho de que se produzca cualquiera de las causas de resolución, implica un proceso de liquidación del convenio que detalle las obligaciones de cada una de las partes implicadas, cobrando especial transcendencia las de carácter financiero, toda vez que producen situaciones de reintegro a favor de las partes que hayan ejecutado más actuaciones, debiendo producirse en un plazo máximo de un mes desde que se haya aprobado la liquidación, y que en caso de no producirse el correspondiente abono, implica el devengo de intereses de demora.

No obstante, aunque se produzcan causas de resolución, en los casos en que existan actuaciones en curso, podrán las partes acordar su finalización, pero eso sí, estableciendo un plazo que será improrrogable, cuya conclusión determinará la realización de la liquidación.

Concluye el Capítulo regulador de los convenios, con la obligación de su remisión al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización autonómica correspondiente, en el plazo de tres meses desde su suscripción, cuando los compromisos económicos superen los seiscientos mil euros, así como sus modificaciones, prórrogas o extinción, y lógicamente sin perjuicio del ejercicio de facultades de los órganos de control externo sobre los convenios de cualquier importe y naturaleza[619], lo que entendemos muy acertado por cuanto impone unas obligaciones que redundan en el mayor control ejercido por este órgano.

[618] Art 51 y 52 de la LRJSP.

[619] Debemos matizar que el art 53.3 de la LRJSP, concluye con la expresión "…con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía", lo que entendemos como una errata en la norma, por cuanto la disposición va referida expresamente a los convenios.

CAPÍTULO 5: LA CONTABILIDAD ANALÍTICA UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LAS CORPORACIONES LOCALES

5.1.- ANTECEDENTES DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Con la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria del año 1977, comenzaría en nuestro país, el proceso mediante el cual nuestras AAPP debían ser sometidas al rigor contable marcado por las directrices de la IGAE[620], el cual aunque ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo, sigue precisando ciertas modificaciones, toda vez que el camino a recorrer no disponía de experiencias previas que posibilitaran una toma de decisiones totalmente acertada, y que en nuestros días, aunque percibamos que el proceso de normalización contable parece concluido, por cuanto se han homogeneizado criterios en los ámbitos nacional, europeo e internacional, aún entendemos discrepancias, especialmente desde la perspectiva de la Contabilidad Analítica.

En la pasada década de los noventa, CARRASCO DÍAZ y LÓPEZ HERNÁNDEZ, explicaban como la evolución de la Contabilidad Pública en nuestro país, había estado marcada por los avances producidos desde el punto de vista empresarial, ya que se apostó por conseguir el paralelismo con el Plan General de Contabilidad de 1973, el cual imponía para el cumplimiento de sus fines en el ámbito privado, la elaboración de unas Cuentas Anuales que proporcionaran información útil para los distintos sujetos interesados en la gestión empresarial, mediante procesos contables normalizados, que podemos considerarlos como el origen de la Contabilidad Financiera en el ámbito público[621].

En el año 1983 vería la luz el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), siguiendo el modelo que aportaba el privado del año 73, y que propiciaría un proceso de normalización

[620] Según el art ciento veinticinco a) de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, la IGAE como centro directivo en materia de contabilidad pública debía someter a la decisión del Ministro de Hacienda el PGCP, con sus adaptaciones para cada uno de los sectores del SP.

[621] CARRASCO DÍAZ, D.: LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.: "La información contable en el Sector Público: su enfoque para la Administración Local", Revista española de financiación y contabilidad, Volumen XXIV, Nº 79, abril – junio 1994, p. 469.

contable en la Administración, que debía abordar, en primer lugar, las distintas peculiaridades de cada uno de los sectores públicos[622].

Las primeras experiencias en los sistemas de Contabilidad Pública, se caracterizaban por la utilización de un método de partida simple, con la visión puesta en el principio de caja, en torno a la figura del Presupuesto como instrumento de gestión, y que aunque no pretendamos menospreciar su labor, ciertamente, debía ser completado con una visión más ampliada que permitiera reforzar el suministro de información que la gestión pública precisa. Y por ello se justificó, que desde finales de los años ochenta y durante los noventa, en los países de la OCDE, surgieran nuevas concepciones que orientaran la problemática contable pública, hacia realidades que fueran más allá, del uso exclusivo de la información para la rendición de cuentas, y el cumplimiento del principio de legalidad[623].

En España, desde el punto de vista local, la Contabilidad Pública experimentó un gran cambio, tras la revolución que supuso la introducción de la partida doble en 1990 en el PGCP, y la inclusión como Anexo del Plan General de Contabilidad adaptado a la Administración Local (PGCAL), en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) de dicho año[624]. Ello supuso su aplicación general en las EELL a partir de enero de 1992, y la concreción entre sus fines, de la necesaria distinción entre la Contabilidad Financiera y Presupuestaria local[625], y todo esto con el fin superior, de que el ente público pudiera disponer de la información necesaria que debía remitir al Tribunal de Cuentas y al Ministerio de Economía y Hacienda, para la confección de las Cuentas Nacionales españolas, y

[622] Fue aprobado por Resolución de la IGAE, de fecha 11/11/1983, revisando al aprobado con carácter provisional en el año 1981, concretamente con fecha 14/10/1981, por Orden del Ministro de Hacienda, y justificando dicha provisionalidad en la trascendencia que dicho Plan contable tenía para el SP, tanto así, que requería de un periodo experimental en el subsector Estado, por cuanto no disponía de experiencias previas.

[623] Para profundizar sobre la evolución de la contabilidad pública en algunos países de la OCDE, como Australia, Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Italia, Véase SÁNCHEZ REY, M.: *La contabilidad pública en algunos países de la OCDE*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

[624] Se aprobó por Orden del Ministro de Economía y Hacienda de fecha 17/07/1990, a propuesta de la IGAE, disponiendo que con la entrada en vigor de la Ley 39/1988 que regulaba las haciendas locales se habían establecido las bases para que las EELL pudieran adaptarse a la problemática contable pública, permitiendo la aplicación de dos modelos, una normal y otro simplificado para poblaciones inferiores a cinco mil habitantes.

[625] El art 2 de dicha Instrucción de Contabilidad, señalaba los Estados y Cuentas que debían formar las EELL al finalizar sus ejercicios económicos, en similitud con la Cuentas anuales que debía formar el sector privado, y que englobaban al Balance de Situación, la Cuenta de Resultados, el Cuadro de Financiación anual, la Liquidación del Presupuesto que se cierra, acompañado con el Estado referido a los Presupuestos cerrados y de los compromisos de gasto para ejercicios futuros, junto con los Estados de Tesorería y de la deuda de la Entidad. Y que además detallaba la necesidad de documentos Anexos referidos al Balance de comprobación, y a los Estados de modificaciones de crédito tramitadas en el ejercicio de referencia, compromisos de ingreso para ejercicios futuros, remanentes de tesorería, gastos con financiación afectada, operaciones no presupuestarias, movimientos de valores y de recursos, que fueran administrados por cuenta de otros entes de carácter público.

lógicamente, de aquella que soportara la toma de decisiones propia de la gestión administrativa.

Como dato significativo, debemos señalar la complejidad de la cuestión que nos atañe, toda vez que por aquel entonces, si su aplicabilidad comenzaba en el año 1992, antes de que se generaran los Estados y Cuentas de dicho año, ya aparecía un borrador del nuevo PGCP, que consecuentemente marcaba la obsolescencia del Plan contable vigente. En concreto, para su aplicación a partir del 1 de enero de 1995 en la Administración del Estado, se aprobaría el conocido como PGCP'94 que tomaba como referencia las experiencias aportadas por el Plan contable aplicable al sector empresarial. [626].

Desde el punto de vista local, con la entrada en vigor del TRLHL[627], se detallaba que la competencia para aprobar la normativa contable que debían aplicar nuestras EELL, recaía sobre el Ministerio de Hacienda a propuesta de la IGAE[628], lo cual posibilitaría la aprobación de tres modelos contables que sustituyeran a las Instrucciones de contabilidad del año 1990, concretados en los Modelos Normal, Simplificado y Básico, que adaptaban los criterios contables que debían aplicar las EELL al PGC'94[629].

Pero de nuevo, la práctica contable pública española, debía reforzar una serie de objetivos para lograr la efectividad de la normalización contable, mediante la homogeneización de criterios entre las distintas AAPP, con los principios contables del sector empresarial, y que además, atendiera las recomendaciones de los organismos internacionales, lo que provocaría la aprobación del PGCP'2010[630].

Aunque es cierto que en este ámbito, la UE no dictara normas que obligaran a los Estados Miembros a aplicar normas internacionales, desde la Federación Internacional de Contadores (IFAC), se aconsejaba la aplicación de determinadas normas internacionales aplicables a la Contabilidad Pública, conocidas como Normas Internacionales de Contabilidad

[626] Se aprobó el 6/5/1994 por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, que tomaba como referencia al PGC aplicable a todas las empresas, aprobado por RD 1643/1990, de fecha 20/12/1990.
[627] Su entrada en vigor se produjo el 10/03/2004, según su Disposición Final Única.
[628] Art 203 del TRLHL.
[629] La Orden EHA/4040/2004, de fecha 23/11/2004, entró en vigor el 1/1/2006, y aprobaba la Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local, aplicable a las EELL cuyos Presupuestos no excedieran de 300.000 euros, con las especificaciones contenidas en la Regla 1 de dicha Instrucción.
La Orden EHA/4041/2004, de fecha 23/11/2004, entró en vigor el 1/1/2006, aprobando la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aplicable a las EELL con Presupuestos superiores a los tres millones de euros, o a las que exceda de 300.000 euros y su población oficial sea mayor a los cinco mil habitantes.
La Orden EHA/4042/2004, con entrada en vigor también el 1/1/2006, aprobaba la Instrucción del Modelo Simplificado, siendo aplicable a las EELL con presupuestos máximos de 300.000 euros, y a aquellas que aún superando dicha cifra, no exceda de los 3.000.000 de euros, si su población no era mayor a los cinco mil habitantes.
[630] El PGCP'10 se aprobó por Orden EHA/1037/2010, de fecha 13/04/2010.

del SP (NIC-SP), con el fin de conseguir comparaciones entre las distintas entidades públicas de distintos países, que solo sería posible con la asunción de dichas prescripciones[631].

Por tanto con el nuevo Plan contable, se introduce una nueva forma de entender la Contabilidad Pública, tanto desde el punto de vista conceptual, como desde el punto de vista de las Normas de Valoración, reconocimiento el contenido de las Cuentas Anuales que deben elaborar las AAPP, y que precisó, la derogación de las Instrucciones de contabilidad vigentes en aquel entonces, respecto a los Modelos Normal y Simplificado, e introduciendo modificaciones respecto al Modelo Básico.

El Modelo Normal, que entró en vigor el 1 de enero de 2015[632], contiene 59 Reglas y un Anexo que establece el PGCPAL. Y su ámbito de aplicación, es la primera de dichas Reglas, la que determina su aplicabilidad, a los municipios con Presupuestos aprobados que superen los tres millones de euros, y en aquellos que aunque no superen dicho importe, excedan de trescientos mil euros y su población supere los cinco mil habitantes, siendo también aplicable al resto de EELL con Presupuestos superiores a los tres millones de euros, así como, a los Organismos Autónomos que dependan de las anteriores EELL.

La Instrucción del Modelo Normal se desglosa en cuatro Títulos, relativos a los Principios Contables, al Sistema de Información Contable, a los datos que deben incorporarse al sistema, y a la información resultante del proceso contable, y además, en concordancia con el art 210 del TRLHL, las Cuentas Anuales que configuran año tras año nuestras EELL, se componen del Balance, de la Cuenta del Resultado económico – patrimonial, del Estado de cambios en el Patrimonio neto, del Estado de Flujos de Efectivo, del Estado de liquidación del Presupuesto y de la Memoria.

Con respecto al Modelo Simplificado[633], entrando en vigor en la misma fecha que el Modelo Normal, también fue necesaria la derogación de su Orden reguladora del año 2004, por cuanto la armonización contable respecto al PGCP'2010, tenía que abarcar lógicamente a todo el conjunto local, señalando su Regla 1 como ámbito de aplicación, el de los municipios

[631] La Exposición de motivos de la Orden EHA/1037/2010, justifica que uno de los motivos de la necesaria modificación en el aspecto contable son la influencia de las normas internacionales. En este sentido para profundizar sobre el proceso de armonización internacional contable y sus implicaciones en las próximas reformas legislativas de nuestro país, Véase BRUSCA ALIJARDE, M. I.: MONTESINOS JULVE, V.: "La armonización de la contabilidad pública en el contexto internacional", IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC, Logroño, La Rioja, 23 y 24 de febrero de 2006.

[632] Se debe consultar la Orden HAP/1781/2013, de fecha 20/09/2013, que ha sido modificada por la Orden HAC/1364/2018, de fecha 12 de diciembre.

[633] Se debe consultar la Orden HAP/1782/2013, de fecha 20/09/2013, que también ha sido modificada por la Orden HAC/1364/2018.

cuyo Presupuesto no exceda de trescientos mil euros, o aquellos en los que superando dicha cifra, no lo haga a la de tres millones de euros, si su población no supera los cinco mil habitantes, siendo también aplicable al resto de EELL con Presupuestos máximos de los tres millones de euros citados, así como, en los Organismos Autónomos dependientes de dichas entidades. De forma análoga al Modelo Normal, se estructura en cuatros Títulos, y recoge las determinaciones aplicables a la elaboración de sus Cuentas Anuales, que en este caso, no deben contener el Estado de Flujos de Efectivo.

Y con respecto al Modelo Básico de contabilidad aplicable a las EELL, la Orden HAP/1782/2013, en su art 2, ha venido ha modificar la Orden del año 2004, sin ser en este caso necesaria su derogación, dada la simplicidad del modelo en comparación con los dos anteriores, aunque sí precisara determinadas adaptaciones dirigidas a la concordancia con la estructuras presupuestarias locales según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, y a la actualización de determinados modelos reglados[634].

Y es en esta tesitura en la que nos encontramos en nuestros días, en la que nuestras EELL quedan sometidas a un régimen de Contabilidad Pública que podemos decir normalizado, y consciente de las particularidades del conjunto local, que son precisadas en los tres modelos que hemos referido. Pero sin embargo, en la evolución legal de la Contabilidad Pública Financiera y Presupuestaria que hasta ahora conocemos, no se han perfilado otras especificaciones que aunque desde el GC, en los últimos años, empiezan a advertirse respecto a la verdadera sujeción al principio de eficiencia, solo serán posibles siguiendo las experiencias del sector privado, mediante la implementación de la Contabilidad Analítica en la AL.

5.2.- ANTECEDENTES DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Llegados a este punto, es preciso resaltar que el desarrollo de la Contabilidad Pública en España, ha sido un proceso cargado de asperezas, toda vez que la equiparación con el sector privado no es del todo admisible, dadas las características que diferencian ambos sistemas.

[634] Vid. el Anexo II de la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre.

En primer lugar, por cuanto en el ámbito público, es imprescindible el desglose contable en los aspectos financieros y presupuestarios, y en segundo lugar, y respecto de la Contabilidad Analítica, por los problemas con los que se ha encontrado la Administración española para mantener el paralelismo pretendido con la Contabilidad empresarial[635], ya que los aspectos de la Contabilidad de Costes, han sido siempre mejor entendidos en las empresas, donde es más sencillo determinar los centros de coste a los que imputar los gastos, y la diferenciación de factores de producción respecto a los productos finales o output, por estar claramente diferenciados.

Por ello, para abordar la temática contable de forma analítica en las AAPP, en primer lugar debemos partir de la premisa, de que sus hipótesis de partida deben ser semejantes a las de las empresas de servicios, por cuanto el ejercicio de las competencias públicas va a ser el que condicione los outputs en los procesos en estudio.

En nuestro vigente sistema constitucional, encontramos como primer fundamento que justifique la importancia de un proceso analítico de costes, en el predicado principio de eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, cuyo desarrollo en su máxima expresión, debemos entenderla de forma similar al sector privado, siendo necesario para su verdadera consecución, el conocimiento exhaustivo del consumo de recursos en nuestras AAPP.

En esta línea, incidiendo en el control de los recursos como medida de la verdadera eficiencia, nuestro ordenamiento jurídico ha ido con el transcurso de los años, aprobando normas que posibiliten el control de los recursos. Nos referimos por ejemplo a la Ley 47/2003, General Presupuestaria o a la Ley para la Modernización del Gobierno Local del mismo año, que impone medidas de control de la eficiencia y la eficacia, estableciendo obligaciones de información sobre el coste de los servicios públicos[636].

Y desde el punto de vista de la legislación básica de las haciendas locales, con la aprobación de su texto refundido en el año 2004, toman consistencia aclaraciones referidas a los necesarios estudios económicos previos para la imposición de tasas, precios públicos o contribuciones especiales, los cuales han supuesto a lo largo de los años, que las EELL avanzaran de una forma contenida en el cumplimiento de la eficiencia predicada, toda vez que

[635] Para profundizar sobre la problemática de desarrollo de la Contabilidad analítica en las AAPP, en comparación con la Contabilidad empresarial, Vid. CARRASCO DÍAZ, D.: LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.: op. cit., pp. 475 – 479.

[636] CARRASCO DÍAZ, D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: VALENCIA QUINTERO, M.J.: SÁNCHEZ TOLEDADNO, J.: "Determinación del coste total de los servicios públicos municipales. Una aplicación práctica", Revista del Instituto Internacional de Costos, Nº 7, julio – diciembre, 2010. p. 11.

en sus cálculos influyen mayoritariamente estimaciones de costes, basados en hipótesis, que en el mejor de los casos, por existir datos contrastables, se basan en las propias ejecuciones presupuestarias aportadas por la Contabilidad Presupuestaria.

Es en este punto en el que para algunos exigentes con el rigor contable, condicionados por los conocimientos que aportan las experiencias empresariales, se echa en falta que el legislador haya sido más escrupuloso a la hora de ir perfilando un verdadero camino dirigido a las conclusiones de los cálculos de los distintos servicios locales, que redunden en informaciones relevantes sobre la práctica administrativa, los cuales solo serían posibles, con la implantación de sistemas contables analíticos en la gestión pública.

Muy discutido ha sido el hecho de que las características inherentes a la Administración, han sido especialmente responsables de imposibilitar un acercamiento a la implantación de un sistema contable que aporte la información que los sistemas productivos privados proporcionan, y ello porque si hablamos de sistemas de producción de bienes y/o servicios públicos o privados, en unos u otros, siempre es necesario plantear un proceso en el que unos factores se transformen en otros que coinciden con el objetivo pretendido.

En el ámbito local, la preocupación del legislador respecto a la necesidad de conocer el coste de sus prestaciones viene de lejos, como lo demuestra el TRLHL que, en su art 211, prescribe que en las Memorias contenidas en las Cuentas Generales de los municipios con población superior a los 50.000 habitantes, y demás EELL de ámbito superior, se especifiquen cálculos sobre costes y rendimientos de los servicios públicos, así como Memorias que contengan el grado de cumplimiento de los objetivos programados en las planificaciones de los entes, y sus estimaciones de costes.

Sin embargo, ha sido mediante la última ICAL aprobada por Orden HAP/1781/2013, cuando se ha hecho patente la obligatoriedad del cálculo del coste de las prestaciones, al contemplarse en el apartado tercero de su Regla 48 “Documentación complementaria”, idéntico texto al del aludido art 211 del TRLHL, deduciéndose la intención clara de la IGAE de considerar la Contabilidad Analítica como un aspecto esencial en las AALL, y que por ello, se incluye dicha información en las Cuentas Anuales cuya elaboración es de obligado cumplimiento[637].

[637] Véase el apartado 11º.f) de las Normas de elaboración de las cuentas anuales de la vigente Instrucción del modelo normal de Contabilidad, referido a la Memoria que forma parte de la Cuenta General de la Entidad, y a la obligación del cálculo de los costes de las actividades y de los indicadores de gestión, contenidos en sus Notas 26 y 27.

Por ello en las Cuentas Anuales de las EELL, concretamente en la Memoria, aparecerá detallada la información relativa a los costes, de al menos aquellos servicios y actividades que vayan a financiarse con tasas o con precios públicos, cuyo cálculo objetivo, requiere por ejemplo, el conocimiento del coste de otras actividades de apoyo propias de la labor administrativa, que deben ser valoradas junto a los de la propia ejecución del servicio público.

Debemos destacar que aunque la entrada en vigor de la ICAL estuviera establecida para el año 2015[638], también se reseñaba que la obligación de incluir en la Memoria dichas especificaciones en las Cuentas Anuales, comenzaba a partir del ejercicio 2017, y por tanto, se refería a la Cuenta General formada por las Intervenciones locales antes del 1 de junio de 2018, con la información relativa a la ejecución del ejercicio anterior.

Con este régimen transitorio, lo que desde el GC se pretendía, es que la introducción de la Contabilidad Analítica se produjera en el año 2017, por lo que las EELL han debido de incorporar a sus programas informáticos contables especificaciones en este sentido, sustentadas en determinadas instrucciones dictadas por la IGAE, que detallan una propuesta metodológica en el cálculo de costes de las actividades.

Por ello, los Ayuntamientos con una población superior a 50.000 habitantes, y las EELL mayores deben trasladar la información comentada en sus Memorias anuales, y para ello, la IGAE ha puesto a su disposición determinados instrumentos, que en nuestra opinión han estado demasiado separados en el tiempo.

En primer lugar, en al año 2004 se elabora un documento que recogía las normas y criterios para implantar la Contabilidad Analítica en el SP, por entenderse que tras las experiencias aportadas por la práctica contable pública, era el momento de establecer unos principios de general aplicación en el ámbito de las AAPP[639].

Los antecedentes a los que nos referimos, nos trasladan al PGCP del año 1983, que incluía un Grupo 9 en su Cuadro de Cuentas, para el registro de operaciones según criterios de Contabilidad de Costes, que más tarde no sería incorporado en el Plan contable de 1994, manifestando una contrariedad, ya que dejaba libertad a las Administraciones para su aplicación, y por tanto, no ponía en valor la utilidad de dicha metodología. No obstante, sí que sirvió para que la falta de experiencias contables fueran sustituidas por un proyecto conocido

[638] Disposición Transitoria Tercera de la ICAL Modelo Normal.
[639] Se aconseja la lectura de la guía publicada por la IGAE: *Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas*, 2004.

como CANOA[640] (Contabilidad Analítica Normalizada para las AAPP) que vino a justificar la necesidad de introducir los principios a los que nos referimos[641], y sobre los que más adelante haremos distintas apreciaciones.

En segundo lugar, consecuencia de la normativa presupuestaria, se justifica en base a los predicados principios de eficiencia y transparencia, la realización de un análisis económico sobre los Presupuestos públicos y la Contabilidad de los entes, mediante el desarrollo de nuevas herramientas que aportan los Indicadores de Gestión, cuya utilidad estaba sobradamente probada en el sector privado. En este sentido desde la IGAE en el año 2007, se publicaría una guía que recoge una metodología de cálculo para dichos Indicadores en el SP, que vienen a facilitar la valoración de los objetivos de cada Entidad pública[642].

Junto a ambas publicaciones, en el año 2011, se dictaba una Resolución de la IGAE que venía a regular criterios homogéneos para el suministro de información de los costes de las actividades y los Indicadores de Gestión, a causa de la necesidad de incluir en la Memoria dicha información[643], con la misma finalidad de homogeneizar criterios, a la vez que daba luz a las entidades sometidas al cumplimiento de dicha legalidad.

Con todo lo anterior, lo que es claro, es que se refuerza la necesidad de que para los cálculos objetivos de los importes de las tasas, se debe determinar el coste del servicio, o de la actividad a financiar, que soporten los informes económicos con el desglose de costes directos e indirectos según la metodología de la Resolución de la IGAE mencionada[644]. Lo cual es totalmente aplicable a la temática de los precios públicos cuyo importe requiere justificar la cobertura de al menos el coste del servicio o la actividad pública[645].

Y en estas cuestiones encontramos posibles incongruencias, no en la necesidad de que haya que realizar los informes técnicos correspondientes, sino en la absoluta veracidad de éstos, ya que en los casos en que se partan de hipótesis, el criterio del informante es esencial para que los cálculos no estén desvirtuados y que su incidencia en el Presupuesto público no sea la no deseable.

---

640 Para profundizar en las características del modelo, véase IGAE: *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994.

641 IGAE, *Principios Generales*, p. 5-6.

642 Dicha metodología queda contenida en IGAE: *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, 2007, pp. 20 – 26.

643 Por Resolución de 28 de julio de 2011.

644 Recuérdese que los art 24 y 25 del TRLHL prescriben la necesidad de un estudio técnico-económico para el cálculo de los costes de prestación de los servicios que financian las tasas, o en su caso para su modificación.

645 Art 44 del TRLHL.

Y aunque su cobertura legal sea totalmente acertada, con el transcurso de los años se convierte en insuficiente, ya que es necesario avanzar en la perspectiva clásica del cumplimiento de la legalidad, sobre el que no queremos desmerecer su labor por estar fuera de dudas, pero que su compromiso sin intentar otros más avanzados, ha bloqueado un proceso que debía ser imparable desde el año 2017, para la implantación de la Contabilidad Analítica local, para transcender hacia la explotación de los datos que se obtienen de la misma, y permitir su utilización desde otras perspectivas o ejes analíticos complementarios.

Con ello de lo que se trata, es de conseguir enfoques dirigidos hacia una nueva gestión pública, basada en los principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos locales, para conseguir la configuración de nuevas formas de actuación, que aporten informaciones útiles a los servidores públicos locales, y den verdaderas respuestas a las exigencias ciudadanas sobre la transparencia de la gestión de los recursos públicos.

5.3.- PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA

Como decíamos, en el año 2004 desde la IGAE se aprobaban determinadas normas y criterios de aplicación general, para la implantación de una nueva perspectiva contable en las AAPP, similar a la Contabilidad de Costes, especialmente extendida en el sector empresarial. Con ello se confirmaba su utilidad en el cálculo real de los costes de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado nacional e internacional, y con su aplicación al ámbito público, se pretendía poder generar cálculos de determinados agregados contables, que tras una posterior comparación con sus Estados de Ingresos, aporten resultados sobre los remanentes de créditos, que puedan ser aplicados en la mejora de las prestaciones públicas.

Desde el origen de dichas normas y criterios, se pensaba en una aplicación generalizada en el conjunto de las AAPP, y muestra de ello es la definición de su ámbito de aplicación, que con respecto al SP local, especifica detalladamente que lo deberán aplicar las EELL, sus OOAA, las sociedades mercantiles participadas por EELL, fundaciones públicas locales, entidades públicas empresariales y sus consorcios[646].

Para dar respuesta a esta nueva perspectiva contable debemos partir de la diferenciación del concepto de gasto con el de coste, ya que el primero se corresponde con el registrado por la Contabilidad Presupuestaria y Financiera local, en las aplicaciones presupuestarias de los

[646] IGAE, “Principios Generales.”, p. 18 -19.

Presupuestos locales, y en la respectivas cuentas del PGCP, y sin embargo, el concepto de coste, requiere de un proceso más complejo, en el que se cuantifique la agregación de distintos gastos que compartan una misma finalidad, por los importes que se determinen, siendo este proceso de agregación e imputación, el que justifica la necesidad de una Contabilidad Analítica.

Para ello, se define de forma expresa como coste, a la valoración monetaria de los consumos de factores productivos que son necesarios para la obtención de bienes, trabajos o servicios que constituyen los objetivos del sujeto contable[647]. Trasladado a cualquiera de los Entes que componen nuestro Sector local, pongamos como ejemplo de sujeto contable a cualquiera de nuestros Ayuntamientos o Diputaciones, donde los factores productivos estarían representados en los créditos para gastos imputados a las partidas de gastos de sus Presupuestos, las cuales deberán ser analizadas para valorar si procede su agregación al coste final, y en qué proporción, para la consecución de un montante relacionado con las distintas actividades y servicios públicos realizados por dicho sujeto[648].

Y para determinar la imputación al coste de los gastos, primeramente debemos diferenciar entre lo que se entiende como cargas incorporables o no incorporables. Es decir, incorporaremos al coste, aquellos gastos que puedan atribuirse de forma diferenciada para formar parte de éste, en un periodo de tiempo determinado, y en una proporción igualmente determinada, analizaremos si debe desglosarse en uno o varios centros, y su imputación se realizará en función de los gastos definidos en el Presupuesto, o por la realización de cálculos internos del sujeto contable. Sin embargo, no serán incorporables, aquellas que no contribuyan al valor añadido de la actividad sobre la cual se pretende calcular el coste, ya sea por no referirse al periodo de tiempo en estudio, o por no referirse a las actividades/servicios sobre los que enfoquemos nuestros cálculos.

De esa agregación de cargas incorporables, se traducirán magnitudes medibles en términos de Contabilidad Analítica, relevantes para la toma de decisiones de la organización, que requieren especificar en el proceso dos elementos esenciales, los elementos de coste y los centros de costes, para encauzarlo en una secuencia de operaciones cuyo resultado sea lo

[647] IGAE "Principios Generales.", p. 24.

[648] Con la referencia a que los cálculos se refieren "principalmente" a las actividades y servicios públicos, queremos precisar que la contabilidad analítica también aporta otros datos de especial relevancia como pudieran ser los costes de una unidad determinada, los consumos de determinados materiales inventariables, o cualquier otro que propicie valoraciones a la toma de decisiones públicas, pero que desde el punto de vista de las publicaciones periódicas que se realizan sobre las competencias públicas, entendemos más didáctico dicha visión finalista.

invertido en la producción de bienes y/o servicios públicos, que son realizados por las tareas propias administrativas, técnicas, asistenciales, etc.

Y ahí es cierto que encontramos un primer escollo, por cuanto las distintas actuaciones públicas de un mismo ente, dificulta la definición de los cálculos de costes necesarios, que a priori parecen bastante más sencillos en los entes privados, y que para su especificación se precisan tareas propias de la planificación.

Respecto a los centros de costes, de forma simplista podemos identificarlos con las divisiones propias de las organizaciones públicas, tales como Áreas, servicios, negociados, o cualquier otra subdivisión establecida de forma orgánica, y que desde un punto de vista más ampliada, podría incluir, las Concejalías, o los sectores de actuación.

Y con respecto a los elementos de coste, es fundamental ser capaces de definir en dicha secuencia, qué asignación o reparto de costes son imputables a cada uno de los centros de la Administración en estudio, y para ello debemos partir de la división imprescindible entre costes directos e indirectos, por cuanto los primeros será más fácil su identificación a una actividad o un servicio determinado, totalizando de forma íntegra en el coste que estemos calculando, pero sin embargo, con respecto a los costes indirectos, tendremos que utilizar unas claves de reparto que permitan cuantificar la parte imputable que esté asociada al servicio local en estudio, en la proporción real que contribuya a su realización.

Con todo ello, la pretensión es establecer correlaciones adecuadas entre los distintos elementos de costes existentes en la entidad, y los centros de costes que hayan sido definidos, para imputar la proporción que verdaderamente sea representativa del consumo de costes. Si pensamos en la práctica contable local, los elementos de costes tenemos que relacionarlos con la clasificación económica de los gastos del PGCP, que los desglosa en gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios, servicios exteriores, tributos, costes financieros, amortizaciones, etc, y que aunque en la aplicación de la Contabilidad de Costes tenemos que ser conscientes de la existencia de diferencias entre el Grupo 6 del Plan de Cuentas con los distintos elementos de coste, son una buena aproximación conceptual de los conceptos precisos para la comprensión de los sistemas de costes que se implanten en las EELL[649].

Por ello, para sintetizar el proceso que deben hacer los entes locales para la configuración de los sistemas contables de costes, entendemos que deberán utilizar de base la Contabilidad Financiera, por registrar sus movimientos contables en aplicaciones

[649] Para profundizar sobre los distintos elementos de costes que puedan imputarse en la Contabilidad Analítica local, Vid. IGAE: "Principios Generales.", p. 40 – 70.

informáticas, que vinculan la información contable con la ejecución presupuestaria, registrada en la Contabilidad Presupuestaria. Pero para ello, previamente deberán identificar los elementos de coste, desde el punto de vista analítico, parar poder imputarlos a los distintos centros de coste en la parte correspondiente al verdadero valor añadido imputable a la formación del coste que estemos calculando. Por tanto, de forma análoga a la identificación previa de los elementos del coste, será imprescindible la definición de los centros de coste, que pensamos deberán estar directamente relacionados con las divisiones orgánicas de los entes.

En este sentido, recordemos que la estructura presupuestaria local, a la hora de clasificar los gastos e ingresos en sus Presupuestos, lo hacían según las clasificaciones económicas, por programas y orgánicas, siendo ésta última opcional, pero que según esta nueva perspectiva contable, entendemos que lo adecuado es que las EELL también la asuman.

Pero además, aunque consideramos de forma más que justificada, que ello coadyuva a la simplificación de los procesos contables analíticos, existe otra cuestión que no puede pasarse por alto, por cuanto los centros de coste, según la función que realicen respecto a la asignación de costes, se pueden clasificar en principales, auxiliares, directivos o generales, anexos y mixtos, y en función de dicha clasificación, su aportación al valor añadido que se pretende calcular será más o menos amplia.

Si hablamos de un centro de coste de carácter principal, su imputación contribuye de forma inmediata a la formación de dicho valor, y sin embargo, cuando hablemos de centros auxiliares, nos referiremos a centros que realizan tareas de colaboración, y por ello su incorporación al coste no puede ser inmediata, sino que habrá que ponderar que parte de los gastos imputados a dicho centro de coste, formarán parte del coste real de la actividad o servicio público que estemos calculando.

Pensemos por otro lado, en los centros conocidos como directivos, y por ello de carácter general, donde sus funciones se ejercen sobre la totalidad de centros que componen el ente contable, por lo que los gastos en ellos generados, deben de formar parte de todos los costes que vayan a calcularse para un periodo de tiempo determinado, para lo cual habrá que seleccionar un criterio de reparto objetivo, como pudiera ser el tiempo dedicado a cada centro de coste, o el volumen de gastos de éstos, para que en dicha proporción, se impute a cada uno de los costes a evaluar por la EL.

En realidad son bastante identificables, por cuanto existen servicios en los entes públicos cuyas funciones son inherentes al conjunto, tales como la Secretaría General, la Intervención y los propios de la gestión económica y presupuestaria.

No olvidemos, que en las EELL como en cualquier otra Administración, existirán centros de costes de carácter mixto, por tener características de distintos centros, como pudieran ser los servicios de informática que al mismo tiempo que realizan tareas de apoyo a otros centros, también producen bienes al exterior, como por ejemplo el soporte a las sedes electrónicas institucionales, y que por ello, habrá que realizar un análisis exhaustivo de los gastos presupuestarios a imputar, para poder objetivizar los cálculos sobre la entidad.

Y con carácter residual, tienen que estar perfectamente definidos los conocidos como centros anexos, en los cuales se desarrollan tareas que no son imprescindibles para la prestación de las tareas y servicios públicos, y cuyos cálculos solo se imputarán cuando se realicen otros cálculos que aporten valoraciones a la entidad, por cuanto no serán directa ni indirectamente imputables a la formación de dichos costes. Un ejemplo de ello, podrían ser las cafeterías o los vestuarios a disposición del personal, que aunque tengan los efectos positivos que todos conocemos, de forma escrupulosa no aportan elementos en la formación de los costes finales de las actividades o de los servicios públicos.

Por todo lo anterior entendemos, que previa a la implantación de la Contabilidad Analítica en nuestras EELL, las organizaciones deben hacer un proceso previo de valoración de los flujos de la entidad, que detalle en primer lugar, las actividades y servicios públicos que deban valorarse en función de las competencias asumidas, tales como abastecimiento de aguas, servicios de bomberos, seguridad ciudadana, servicios de recaudación, cementerios, etc; en segundo lugar, determinar cuáles son sus centros de coste, para que según su reflejo en su propia estructura presupuestaria, permita una más ágil gestión en la imputación de gastos a los costes a calcular; a continuación, establecer secuencias de agregados contables que detallen los distintos elementos de coste y las formas de cálculo para la imputación objetiva a los cálculos pretendidos; y tras todo ello, que entendemos como un proceso de planificación complejo en el que tendrán que intervenir los servicios de Intervención, Gestión Económica, Gobierno Electrónico, y otros servicios generales, implementar técnicas informáticas y aplicaciones, que resuelvan de forma automática las cuestiones que previamente se hayan definido, para lo que previsiblemente será precisa la contratación de consultorías externas con experiencia en la implantación de este tipo de contabilidad en las AAPP.

Y sobre esta cuestión debemos hacer una precisión, ya que como así ocurre con otras temáticas, los entes públicos con mayores problemas financieros, son los grandes perjudicados en este sentido, porque no tienen recursos para invertir en estas tareas, ni personal cualificado al respecto, y por ello la labor del resto de entes territoriales se convierte en esencial para disminuir las diferencias tan palpables en función de la capacidad de respuesta de cada AL.

5.4.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

De conformidad con los principios predicados en la LGP, concretamente la transparencia pública, la estabilidad y la eficiencia, nuestra Administración tiene que aprovechar los datos registrados en sus Contabilidades Presupuestarias y Financieras, para que con análisis rigurosos de los medios de los que dispone, pueda realizar comparaciones respecto a sus objetivos, y así deducir informaciones notables en los procesos de planificación, lo que a nuestro parecer justifica, que normativamente sea necesaria la imposición de un sistema de Indicadores sobre la gestión pública[650].

Su intención es establecer instrumentos normalizados para el conjunto de las AAPP, y por tanto, también aplicable a las EELL, que sean utilizados para la medición de variables relevantes, tales como los medios o los resultados de la actividad pública, y dentro de éstos, poder valorar su eficacia, eficiencia, economía y calidad[651].

Y es en este proceso en el que la Contabilidad se convierte en una verdadera fuente de información, que debe partir de la definición del "Presupuesto por objetivos", que aunque parezca una obviedad por cuanto la definición de las estructuras presupuestarias locales, determinan la definición de sus aplicaciones presupuestarias enfocadas a los objetivos marcados por los equipos de gobierno locales, la práctica contable demuestra que su

[650] Para profundizar en la temática de los Indicadores de Gestión se aconseja la lectura de IGAE: "Indicadores de Gestión", pp. 22 – 62.

[651] En referencia al documento de la IGAE del año 2007, se definen los tipos de indicadores de gestión, y su desglose en eficacia, que se refieren al cumplimiento de objetivos del sujeto contable para un periodo determinado de tiempo; los de eficiencia, para relacionar los costes de producción con los productos y/o servicios obtenidos, bajo la concepción de que la minimización de costes unitarios representan mayor eficiencia; los de economía, que relacionan los costes de los recursos adquiridos y/o utilizados para una determinada producción, con el coste que se considera razonable en dicha adquisición; y los de calidad, que valoran de forma cuantitativa o cualitativa la satisfacción de los usuarios, o la sujeción a unos estándares mínimos especificados por la organización, por considerarlos como parámetros de medición de dicha calidad. Para profundizar en esta temática Véase ORTIGOSA LÓPEZ, R.: RODRÍGUEZ PLAZA, S.: "Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas", Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, Nº 59, 2013, p. 25 - 36.

planificación no se ha realizado de forma tan escrupulosa como para medir niveles de consecución de objetivos, a la vez que sea capaz, de facilitar desgloses en costes y en Indicadores de calidad[652]. Y manifestamos esta afirmación, porque la propia ejecución presupuestaria, solo puede determinar el nivel de logros alcanzados, de forma razonada, si la imputación de gastos en las partidas presupuestarias, se realiza de forma adecuada, a la vez que acorde, con los objetivos especificados según los niveles de competencias ejercidas por cada ente.

Ante esta problemática, desde el GC se desarrolló el mencionado modelo de Contabilidad Analítica CANOA, para garantizar la segregación de datos que precisaran los distintos análisis a realizar, y que mediante operaciones algebraicas simples transformaran la información del sistema de gestión presupuestaria en Indicadores de Gestión. Su finalidad fue su implementación en la Administración del Estado, a partir de un modelo de costes estándar[653], que pudiera personalizarse en cada uno de los entes públicos[654], para la consecución de una valoración objetiva de las actividades desarrolladas, con los firmes objetivos, entre otros, de valorar los costes asociados a las actividades y servicios públicos; mejorar la cuantificación de las tasas y precios públicos; analizar los recursos desde el punto de vista de la eficacia y la economía, para posibilitar un mejor control sobre su gestión; mejorar la elaboración y evaluación presupuestaria; potenciar nuevos soportes de información para la toma de decisiones, y para las valoraciones de activos generados por las actividades públicas; y complementar la información aportada por los estados financieros tradicionales.

El sistema define tres procesos de carácter principal, que culminarán con la obtención de los cálculos referidos a los productos y servicios finales, que se llevarán a cabo conforme a la siguiente secuencia:

- Asignación de costes, que se realizará para cada periodo y en función del momento en que se entiendan devengados.

[652] IGAE: "Indicadores de Gestión", p. 130.
[653] Un coste estándar es aquel que se establece a priori, antes de que sucedan los hechos económicos, en base a unas hipótesis sobre los comportamientos del ente objeto de estudios y su entorno, y cuya valoración se entiende que debe ser la normal, para su posterior comparación con los costes reales calculados por el sujeto contable. Para profundizar en el modelo de costes estándar utilizado por el proyecto CANOA, véase IGAE: "Indicadores de Gestión", pp. 140 – 158.
[654] Para estudiar un modelo de análisis de contabilidad analítica municipal, para la mejor comprensión de la asignación de los costes a los agregados de información pretendidos, Vid. VIÑAS XIFRÁ, J.: *La contabilidad analítica municipal: Aplicación del modelo CANOA*, Universitat de Girona, 2001.

- Reparto de los distintos elementos de costes, previamente definidos e incorporados al sistema contable, entre los distintos centros que igualmente habrán sido previamente definidos como de coste.

- Agregación de costes propiamente dicha, mediante la cual se cuantificarán los distintos agregados contables, valorados en función de las particularidades que hayan sido previamente establecidas, como por ejemplo, el carácter directo o indirecto de los costes, o los porcentajes de imputación, en función de si los gastos se imputan a uno o a varios centros de coste, y todo ello, con la pretensión de que los datos totalizados se correspondan ciertamente con la realidad.

Y tras la conclusión del proceso definido, sus resultados aportan Estados contables normalizados, que permiten la evaluación a nivel de conjunto del sujeto contable, y que además, podrán ser completados con otras posibilidades de información, que deberán ser personalizadas por cada entidad[655].

En nuestros días, el régimen jurídico vigente que establecen las Instrucciones de Contabilidad adaptadas al PGCP'2010, dispone en su apartado tercero las Normas de Elaboración y los Modelos de Cuentas Anuales, que deben realizar las EELL, disponiendo con respecto a la Memoria en su apartado 27, que las EELL deberán calcular Indicadores de Gestión, según las prescripciones que había establecido la IGAE en los años anteriores, y que se clasifican como de eficacia, eficiencia, economía, y de medios de producción[656].

Los Indicadores de Eficacia calculados a la fecha, se refieren a los plazos medios de espera para recibir un servicio público, al porcentaje de población que recibe cada uno de los servicios públicos prestados por los entes locales, y al porcentaje que representan las actuaciones realizadas con respecto a las previstas inicialmente.

Los Indicadores de Eficiencia se desglosan en tres aspectos:

- La fracción que representa el coste de una actividad entre el número de usuarios, aportando por tanto, un coste unitario por usuario.

[655] Para la comprensión pormenorizada de los procesos a definir en la contabilidad analítica y de los posibles indicadores de gestión a evaluar, véase CARRASCO DÍAZ, D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: NAVARRO GALERA, A.: VIÑAS XIFRÁ, J.: *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales,* Cívitas, 2005.

[656] Su clasificación es concordante con la que realizó el IGAE en el año 2011 en su Resolución de 28 de julio, por la que establecía los criterios para la elaboración de los costes de actividades y los indicadores de gestión a incluir en la Memoria registrada en las Cuentas Anuales.

- La fracción que representan los costes reales entre los costes previstos de cada actividad, de la cual se deduce la importancia de una planificación previa que establezca hipótesis de partida.

- Y la proporción existente entre el coste de una actividad entre el número de unidades equivalentes producidas[657].

Por su parte, para la determinación de los Indicadores de Economía, suponen el cálculo de la fracción que representa el precio de adquisición de un factor de producción determinado, entre el precio medio de dicho factor en el mercado. Y con respecto a los Indicadores referidos a los medios de producción, se debe calcular, la fracción representativa del coste de personal entre el número de personas equivalentes, las cuales se definen como un parámetro que homogeniza la relación persona/tiempo según situaciones tales como las bajas laborales, absentismo, reducciones de jornadas, etc, a efectos de determinar la proporción de jornada realmente prestada por cada trabajador de forma habitual.

Pero aunque por el legislador estén perfectamente determinados los Indicadores que las EELL deben calcular y trasladar a sus Memorias anuales, debemos subrayar, que dichos cálculos, solo serán objetivos si desde las planificaciones de los Presupuestos anuales, se contienen en los instrumentos presupuestarios todas las especificaciones que venimos advirtiendo para su concordancia y adecuación con las realidades a valorar.

Pero además, la problemática económica pendiente de solventar en nuestro país en los últimos tiempos, ha dado lugar a que el legislador se haya planteado nuevos objetivos centrados en la transparencia y en la mejora de la gestión de los recursos públicos, y para ello, como uno de los pilares básicos, ha querido dotar a las AAPP y, por ende, a la AL, de nuevos instrumentos de gestión que faciliten la consecución de dichos objetivos, siendo la Contabilidad Analítica una herramienta esencial para alcanzarlos.

Prueba de lo anterior, es que en la LT se incluye como uno de los principios generales de su actuación, el que la gestión pública actúe con transparencia de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, al objeto de satisfacer los intereses generales[658], lo cual precisa la determinación del coste de las prestaciones públicas y el cálculos de los Indicadores, como exponíamos en el Capítulo anterior, mediante metodologías homogéneas y rigurosas que posibiliten una información económica detallada con cálculos objetivos, y con

[657]La propia Instrucción de contabilidad al desarrollar la nota 27 de la Memoria, define la unidad equivalente de producción como un parámetro que homogeniza la producción en un periodo con la adición de unidades terminadas y la proporción de incompletas expresadas en unidades terminadas según su grado de avance.
[658] Art 26.2.1º de la LT.

un tiempo de respuesta adecuada a los requerimientos de la propia gestión pública, lo cual solo será efectivo con la utilización de herramientas contables que contengan aplicativos soportes de dicha Contabilidad.

En colación con todo lo expuesto en este Capítulo, recordemos que la ICAL del año 2013, con su entrada en vigor en el ejercicio 2015, incorporaba la excepción para los años 2015 y 2016, de incluir en sus Cuentas Anuales, las referencias a los Indicadores de Gestión y a los costes de las actividades públicas, y ello con la pretensión de que dichos años, sirvieran para que los Ayuntamientos que ejercían sus competencias sobre poblaciones mayores de 50.000 habitantes, y para las demás Corporaciones de EELL mayores, implantaran las herramientas y los sistemas adecuados para su implantación.

En este sentido, para contrastar el grado de cumplimiento sobre dicha exigencia legal, desde el GC se dispone un portal web de rendición de cuentas públicas, de cuya visita se deducen nuevamente inobservancias por parte del sector local, contrastando un nivel de consecución para el primer año de obligación inferior al 35%[659].

Las razones alegadas para justificar dichos incumplimientos por los gestores públicos locales, se han razonado en que los documentos elaborados por la IGAE en los años 2004 y 2007, respecto a los principios aplicables y sobre los Indicadores de Gestión, respectivamente, eran documentos demasiados abiertos a distintas interpretaciones por los operadores económicos y jurídicos de la AL, y que si bien la Resolución de julio de 2011 de la IGAE, sí que aporta un modelo exhaustivo de cálculo de costes, su aplicación no puede ser de forma inmediata, por cuanto requiere una labor de adaptación en cada entidad. Y es en este argumento, en el que sí que tienen cabida demasiadas razones, tales como la falta de recursos humanos y materiales, limitaciones temporales y presupuestarias, y como no, en concordancia con lo expuesto en apartados anteriores de la Tesis, de nuevo deberíamos considerar que el legislador central no ha considerado especialmente las necesidades locales y sus especificidades.

Pero aunque pudiéramos otorgarle a dichas razones la entidad suficiente como para entenderlas justificaciones razonables, hay otro aspecto que debemos matizar, y es que en las exposiciones relativas a los requerimientos de la Contabilidad Analítica, siempre se han entendido que iban referidas al suministro de información en la Memoria incluida en la Cuenta General de las EELL, y por tanto un esfuerzo puntual que debe corresponder a las

[659] Para contrastar la evolución de dichos gastos puede visitarse la dirección: www.rendiciondecuentas.es

Intervenciones locales como órganos gestores de la Contabilidad Pública, en lugar de entender a los sistemas contables de costes, como aquellos de suma importancia en la gestión pública, tanto del punto de vista de la eficiencia, como de la transparencia demandada.

Y es en este punto donde dicha falta de conciencia debe imputarse a los dirigentes públicos y los máximos gestores administrativos, por cuanto en las escalas propias de la responsabilidad en la Administración, está clara que la labor de establecer las políticas públicas y los planes de acción, están perfectamente delimitados en estos escalones de la pirámide de responsabilidad.

5.5.- CÁLCULO DE LOS COSTES EFECTIVOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Continuando con lo anterior, ya que las justificaciones de los gestores públicos para no establecer la Contabilidad Analítica influyen directamente en esta temática, y por entender que dicha implantación propiciaría cálculos más objetivos, para abordar la temática de los costes efectivos de los servicios, queremos partir de una premisa, y es que los avances realizados en esta materia, desde un punto de vista generalizado, se deben a las iniciativas hechas desde las propias Intervenciones locales, para asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable.

Por ello, como así ocurriera con los informes técnico-económicos realizados por los técnicos competentes, para la imposición de tasas o precios públicos, que como requisito sine qua non en la tramitación de sus expedientes de aprobación, han propiciado el cumplimiento de la norma, tras la entrada en vigor de la LRSAL, el cumplimiento de la obligación de suministro de información del coste efectivo de los servicios al GC, se debe principalmente al sometimiento al principio de legalidad, lo cual no es ni mucho menos criticable, si bien, en el contenido de dicha información remitida al Ministerio competente es donde pretendemos profundizar, a la vez que destacar, que todavía a la fecha, dicha obligación no es cumplida por la generalidad de la AL española.

La problemática que nos atañe, parte de unas primeras experiencias realizadas en el Ayuntamiento de Barcelona y la Diputación de Sevilla, a mediados de los 60, que se

traducirían en el año 1.976 en un Manual de Contabilidad de Costes para las CCLL[660], cuyos frutos ni siquiera se traducirían en vagas experiencias a lo largo de la geografía española[661]. Y por ello desde el GC, concientes de la vaguedad de dichas experiencias, años más tarde, como ya ha sido comentado, incorporaría en la práctica contable pública el Grupo 9 en el año 1983, para concluir con la provisionalidad del Plan contable de 1981, lo cual solo supondría un ensayo en la práctica contable hasta el año 1986, puesto que a partir del siguiente año, y hasta el año en el que se desarrollaría el Proyecto CANOA, su aplicación se concretaría en Organismos Autónomos comerciales e industriales estatales, que por su similitud con el sector empresarial admitían el incentivo que desde la Administración Central se lanzaba[662].

Con la vigencia del PGCP'94, y el desarrollo del mencionado Proyecto CANOA[663], las experiencias referidas al cálculo de costes de los servicios públicos locales, se trataban de los cálculos previos a la imposición de tasas y precios públicos[664], y de las daciones de cuentas de los costes y rendimientos de los servicios públicos que se contenían en la información anual de forma somera[665].

GARCÍA ALEGRE manifestaba que la falta de información ajustada a la realidad que proporcionaban las Memorias locales, quedaba justificada por la dificultad de los cálculos, y que por ello, el primer planteamiento que debía valorarse, era la elección de un modelo de cálculo de costes, entre los reconocidos entre el sector privado, como eran el modelo de coste completo o full cost, o el modelo ABC (Activity Based Cost), entendiendo a su parecer, que aunque la adecuación de la imputación de costes indirectos sería mayor en el segundo de ellos, también la dificultad en sus cálculos podrían justificar la elección del full cost[666].

Y aunque el propósito se manifestara en algunas actuaciones entre las que destacamos, un Acuerdo entre la FEMP y la Universidad Pública de Navarra en el año 2003, que pretendía sentar las bases para la implantación de un sistema de costes y de indicadores de gestión común, que vieron la luz en el año 2006, sus actuaciones solo se referían a un conjunto

[660] INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Manual de Contabilidad de Costes para las Corporaciones Locales*, 2011.
[661] GARCÍA ALEGRE, E.: "La determinación de los costes de los servicios públicos locales, ¿un problema de cálculo o de gestión?", Auditoría Pública, Nº 20, 2000, p. 13.
[662] CARRASCO DÍAZ, D.: *Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local (MAPISCAL*), Federación Española de Municipios y Provincias, 2011, pp. 12 - 13.
[663] Debemos destacar que aunque el Proyecto CANOA se fundamentaba en el modelo de costes estándar, sin embargo, como así manifestara nuestro TC, el concepto de coste efectivo es más preciso. STC 111/2016, de 9 de junio.
[664] En aquella fecha estaban vigentes los art 24 y 25 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales.
[665] Estaban vigentes los art 192 y 202 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales.
[666] Sobre el desarrollo de un modelo de coste completo aplicable a las CCLL, Vid. GARCÍA ALEGRE, E.: supra cit., pp. 14 – 22.

concreto de servicios públicos[667]. Aunque eso sí, cinco años más tarde, dichas bases se concretarían en procedimientos más generales, con instrucciones de la IGAE instrumentadas durante los desarrollos anteriores, y con la confesa intención de ampliarlo mediante guías sectoriales de servicios[668].

Con todo ello, aunque con resultados muy dilatados en el tiempo, lo que evidenciamos es una idea constante de la necesidad de implantar una metodología adecuada y homogénea en los cálculos referidos a los costes de los servicios, que como antecedente más cercano a la legislación vigente, nos traslada al PGCP'10, donde los apartados 25 y 26 de la Memoria contenida en las Cuentas Anuales locales, precisan que ésta debe contener información relativa al coste de sus actividades públicas, y a unos Indicadores que refería como financieros, patrimoniales y presupuestarios. Y dichas magnitudes, a las que les serían de aplicación los principios generales que estableció la IGAE en el año 2004, en la actualidad han quedado sustituidas por las notas 26 y 27 de la Memoria según las Instrucciones de contabilidad aprobadas en el año 2013, que contienen la información sobre costes y sobre indicadores, y consciente el legislador de que la implantación de la Contabilidad Analítica, ni había sido aceptada hasta dicho momento, ni tampoco lo sería de forma inmediata, estableció un periodo de adaptación hasta el 2017.

No obstante, con dicho mandamiento entendemos que vuelve a reproducirse la idea de antaño, de que es realmente necesaria la implantación de sistemas contables orientados al cálculo de costes, pero que sin embargo, no vienen a normalizar la situación en el conjunto de la Administración, y por ello la realidad nuevamente, muestra las dificultades de la AL de asumir cambios legislativos de tanta envergadura, sin una verdadera normalización impuesta de forma estricta, acompañada de los medios materiales y humanos precisos.

Y de nuevo las consecuencias vuelven a ser más que predecibles, porque no se pueden exigir compromisos sobre la estabilidad y la sostenibilidad financiera, y dejar de dotar a los entes con escasez de recursos, de medidas que garanticen su consecución, cuando se trata de conseguir resultados globales imprescindibles para el buen ritmo de la Economía española, por mucho que la autonomía local sea argumento para que cada ente asuma las responsabilidades en su gestión, y mucho más cuando ni siquiera se ha tenido ni voz ni voto, para poder planificar lo que venía en camino. Claro está que con ello no queremos decir que

[667] Los servicios a los que se referían eran los servicios sociales, deportes, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, educación, policía local, cultura y patrimonio. Vid. FEMP: *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración Loc*al, 2006.
[668] CARRASCO DÍAZ, D.: op. cit, p. 11.

no estemos de acuerdo con los cambios previstos, simplemente que determinados recursos debían haber sido repartidos de otra forma, y los controles que siempre son defectuosos, en estos casos, debían haberse incrementado.

Sin embargo, y a nuestro parecer, sí que entendemos que el legislador en un intento unificador, en la LRSAL introdujo la necesidad de suministrar al Ministerio competente la información sobre los llamados costes efectivos de los servicios, para lo cual se dictaría una Orden que al menos, ha venido a poner algo de criterio y unificación en los cálculos que desde las EELL se computan[669].

Algunos autores cuando han estudiado la Orden HAP/2075/2014, entienden que su antecedente más objetivo respecto al concepto del coste efectivo, deriva del reconocido en la normativa reguladora de la financiación de las CCAA[670], en la que fue necesario considerar dicho concepto para garantizar que el Estado financiara los servicios que transfiera a las Administraciones autonómicas, describiendo una metodología para la imputación de costes directos e indirectos, junto a los gastos de inversión, que se desarrollaría en un Informe de la Comisión de expertos que estudiaba dicha financiación[671].

En nuestro sistema vigente, recordemos como manifestábamos en Capítulos anteriores, que el origen de la cuestión parte de la introducción en la LRL de un nuevo art numerado como 116 ter[672], por el cual todas las EELL deberán comunicar al GC los costes efectivos de los servicios que presten, antes del 1 de noviembre de cada año, basando sus cálculos en las liquidaciones presupuestarias aprobadas, o en su caso, en las Cuentas Anuales, si van referidos a sujetos que se rigen por el Plan contable de las empresas. Por tanto, de forma análoga al antecedente autonómico expuesto respecto al concepto de coste efectivo, la pretensión es la imputación de costes directos e indirectos que deriven de la propia ejecución de los gastos de las CCLL, o de los Gastos de explotación registrados por los sujetos contables sujetos a su ámbito de aplicación, que elaboren cuentas de Pérdidas y Ganancias.

Y lo que sí queda perfectamente matizado es que éstos cálculos, nadan tienen que ver con los informes técnicos-económicos previos al establecimiento de tasas o precios públicos, ni con el contenido de la Memoria relativa al coste y rendimiento de los servicios públicos

[669] 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 EELL.
[670] Disposición Transitoria primera de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA.
[671] CARRASCO DÍAZ, D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: LLORENTE MUÑOZ, V.: "Síntesis y análisis del coste efectivo de los servicios", Auditoría Pública, Nº 67, 2016. p. 40.
[672] Recordemos que su introducción se debe a la aprobación del art 1, apartado treinta y uno de la LRSAL.

que prescribe el TRLHL[673], ni tampoco, con la información sobre costes e indicadores a incluir en la Memoria de la Cuentas Anuales que antes detallábamos[674].

Respecto a los servicios a los que van referidos los costes efectivos, la Orden mencionada, establece la diferenciación entre los que son prestados por gestión directa o los que son prestados por otras entidades u organismos que sean dependientes de la EL, o que estén vinculados a ella por cualquiera de las formas jurídicas que tengan cobertura legalmente[675], detallando además, el necesario desglose entre los servicios de prestación obligatoria y los demás prestados en el ejercicio de sus competencias[676], incluyendo dos Anexos que se relacionan expresamente con la clasificación por programas recogida en la Orden de estructura presupuestaria aplicable a las EELL[677].

Por ello, debemos detenernos en dos cuestiones que merecen especial hincapié, y ambas se refieren al adecuado registro contable y presupuestario de las magnitudes precisas para los cálculos objetivos de los costes efectivos de los servicios.

Por un lado, recordemos la importancia del fiel reflejo de los gastos a ejecutar por los sujetos contables públicos, en las aplicaciones presupuestarias que conforman los Estados de Gastos de los Presupuestos locales públicos, y en segundo lugar, la importancia de la utilización de la clasificación orgánica, que aunque potestativa, nos permite asociarlos de forma más concisa a los centros de costes, si como entendemos, la implantación de esta perspectiva contable, nos va a permitir mejorar en la objetividad de los cálculos respecto a cada uno de los servicios[678].

Por ello tenemos que hacer un inciso en la temática de la planificación presupuestaria, sin entrar en demasiado detalle, por cuanto es susceptible de un análisis más pormenorizado, pero recordemos como decíamos en Capítulos anteriores, que los gastos de las EELL van a quedar reflejados desde el punto de vista de la Contabilidad Presupuestaria en la denominadas

[673] El art 211 del TRLHL determina que los municipios con mas de 50.000 habitantes y demás EELL de ámbito superior realizarán dicha Memoria, la cual acompañará a la Cuenta General de la EL.
[674] Así lo especifica expresamente el preámbulo de la ORDEN HAP/2075/2014, lo cual a nuestro parecer aporta un detalle más en la materia, puesto que eran cálculos que se utilizaban como justificación de avances desde el punto de vista de la contabilidad analítica, y que con esta fundamentación zanja un debate que en nuestros días sería estéril.
[675] Los Anexos I y II de la Orden HAP/2075/2014, determinan, en concordancia con la formas de prestación de servicios vigentes para el régimen local, que serán prestados de forma directa, indirecta, mancomunada, consorciada o mediante la suscripción de convenios de colaboración entre administraciones.
[676] Art 7 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. Con respecto a dicho desglose, remitimos al Capítulo III de la Tesis, y recordamos que los servicios de prestación obligatoria son los establecidos en los art 26.1 y 36.1 de la LRL, regulándose el resto según lo establecido en los art 7, 25.2 y 27 de la misma norma.
[677] Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo.
[678] El art 6 de la Orden/3565/2008, es la que establece el carácter no obligatorio de la clasificación orgánica por las EELL.

aplicaciones presupuestarias, detallando explícitamente las fases propias de la ejecución presupuestaria[679], resultado de las políticas públicas desarrolladas por los entes públicos.

Con la definición de dichas aplicaciones se pretende la correcta identificación de los distintos gastos, de ahí la importancia de poner en conjunción los tres tipos de clasificaciones de los gastos, la económica, por programas y la orgánica, por cuanto así, se va a identificar cada gasto desde tres visiones distintas que van a permitir la tipificación e imputación exclusiva de cada uno de ellos, recordando el matiz de que solo son obligatorias las dos primeras.

En nuestra opinión, y justificado en las exposiciones de los apartados anteriores del presente Capítulo, si la Contabilidad Analítica requiere la especificación de los centros de costes a los que imputar los correspondientes gastos, la única forma que entendemos quede fielmente reflejada, es con su definición mediante la clasificación orgánica, y además de una forma muy concreta, que será única para cada sujeto contable, en función de las competencias y servicios públicos que desarrolle en beneficio de sus ciudadanos, aunque obviamente tengan similitudes en función del tipo de EL de la que hablemos.

Pensemos que se trata de conseguir como fin último la eficiencia en la utilización de los recursos, y para ello, cada planificación contable debe ser, la que responda con mayor concreción a sus actuaciones, y sobre todo, en base a los recursos humanos y materiales de los que disponga la entidad.

Otra cuestión esencial, fue la necesaria adaptación de la Orden de estructura presupuestaria local aprobada en el año 2008, la cual aunque contemplaba las especificaciones propias de la estructura local, tan diferente a la de la AGE, con la entrada en vigor de la LSRAL, precisó modificaciones que se llevaron a cabo en el año 2014, por cuanto debía acomodarse a las nuevas obligaciones de cálculo de los costes efectivos de los servicios.

Nos referimos a que tras la entrada en vigor de la LOEPSF, era necesario dotar de mayor certidumbre a los gastos locales desde el punto de vista de la eficiencia, que requería

[679] El art 184 del TRLHL, detalla cuáles son las fases que se desarrollan en el procedimiento administrativo de la gestión de los gastos públicos locales, reconociendo la autorización del gasto (Fases A), la disposición o compromiso de gasto (Fase D), el reconocimiento o la liquidación de las obligaciones (Fase O) y la ordenación del pago (Fase P), siendo en la fase O en la que existe el verdadero compromiso con los acreedores de las EELL por cuanto han prestado a conformidad de la Administración la actividad o servicio requeridos, con la salvedad de que para los cálculos de los costes efectivos de los servicios para los cuales se deberán imputar a los agregados contables los importes equivalentes a las obligaciones netas, igualmente deben imputarse aquellos referidos a las pendientes de imputar a los presupuestos corrientes, y por tanto contabilizados en las cuentas 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al Presupuesto, y la cuenta 411, Acreedores por gastos devengados, Véase CARRASCO DÍAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D.; LLORENTE MUÑOZ, V.: op. cit., p. 41.

mayor detalle en la información presupuestaria, y con mayor exactitud y correspondencia respecto a los servicios que habían sido revisados con la LRSAL, por lo que quedó justificada la modificación respecto a la clasificación por programas, por cuanto es la que define las finalidades y objetivos a conseguir, con arreglo a una categorización por Áreas de gasto, Políticas de gasto, Grupos de programas y Programas, que a su vez pueden subdividirse en Subprogramas, y que se detallan de forma Anexa en la modificación del 2014.

En el Área de Gasto 1, denominada Servicios Públicos Básicos, se imputarán a las aplicaciones presupuestarias codificadas con esta numeración, todos los gastos públicos locales relacionados con los servicios de prestación obligatoria para los municipios y las provincias, encuadrados en cuatro políticas de gasto: Seguridad y Movilidad ciudadana; Vivienda y Urbanismo; Bienestar comunitario; y Medio ambiente.

En dichas Políticas de gasto, que a su vez se desglosan en distintos Grupos de programas y Programas, que aportan mayor concreción, se imputan gastos relativos a la ordenación del tráfico, protección civil, urbanismo, vivienda, alcantarillado, limpieza viaria, tratamiento de residuos, etc, que como más adelante destacaremos, tanto la adecuada especificación en las distintas partidas, como la adecuada contabilización de los gastos, son los verdaderos instrumentos para la consecución de la objetividad buscada en los cálculos relacionados con los costes efectivos de los servicios.

En el Área de Gasto 2, denominada Actuaciones de protección y promoción social, se imputarán determinados gastos del personal, gastos benéfico asistenciales, los referidos a medidas de fomento del empleo, o los destinados a la cobertura de necesidades especiales de determinados colectivos, entre otros, y para ello, se realiza una división en cuatro Políticas de Gasto, que se concretan en Pensiones, Otras prestaciones económicas a favor de los empleados, Servicios sociales y promoción social, y por último, el Fomento del empleo.

En el Área de Gasto 3, denominada como Producción de bienes públicos de carácter preferente, se codifican las aplicaciones presupuestarias en las que se van a imputar gastos cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida, que queda dividida en otras cuatro Políticas de Gasto, referidas a Sanidad, Educación, Cultura y Deporte.

En el Área de Gasto 4, Actuaciones de carácter económico, referida a gastos de actividades, servicios y demás transferencias para desarrollar el potencial de los distintos sectores de la economía nacional, se divide en siete Políticas de Gastos que se concretan en Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria y Energía; Comercio, Turismo y pequeña y mediana

empresa; Transporte Público; Infraestructuras; Investigación, Desarrollo e Innovación; y, Otras Actuaciones de carácter económico.

En el Área de Gasto 9, referida a Actuaciones de carácter general, se registrarán gastos que afectan a la EL en general, por el propio ejercicio de sus funciones de gobierno, por tareas de apoyo administrativo, y por aquellas otras, que aportan soporte técnico y logístico, desglosada en cuatro Políticas de Gasto: Órganos de Gobierno; Servicios de carácter general; Administración financiera y Tributaria; y, Transferencias a otras AAPP.

Y por último se establece el Área de Gasto 0, denominada Deuda Pública, en la que deben imputarse los gastos por intereses y amortización de operaciones financieras, con la exclusión de los gastos propios de su formalización, que se imputarán en el Área de Gasto 9[680].

Pues bien, con esta breve exposición de la clasificación por programas, unida a la explicitada en los Capítulos anteriores respecto a la clasificación económica, lo que se pretende es destacar, la importancia de la planificación presupuestaria, por cuanto la primera premisa para un cálculo correcto de los costes efectivos de los servicios que serán remitidos al Ministerio competente, para su publicación y comparación con el resto de EELL de análoga naturaleza, radica en una identificación escrupulosa de las distintas aplicaciones presupuestarias que deben conformar los Estados de Gastos. Y ello es debido, a que deberán permitir la imputación de todos los gastos propios de la ejecución presupuestaria, pero no de cualquier manera, sino con una adecuada correlación con los servicios públicos, y que además, será mucho más concreta, si la clasificación orgánica se convierte en un componente más de las distintas partidas de gastos.

En dicho sentido, el legislador ha entendido que la forma de homogeneizar los cálculos para que sean verdaderamente comparables, es detallando de forma explícita cómo debe realizarse la identificación de los gastos que deben formar parte del cálculo.

Para ello, en primer lugar, ha establecido los Grupos de Programas presupuestarios definidos en la clasificación por programas, que teóricamente deben incluir los gastos imputables al cálculo agregado del coste efectivo de cada servicio a evaluar, y que nosotros vamos a calificarlo, como primera fase de identificación de costes directos.

[680] Concretamente según la Orden de estructura presupuestaria aplicable a las EEL, dichos gastos de formalización se imputarán en el Grupo de Programas 934, denominado Gestión de la Deuda y la Tesorería.

Para ello, se han incluido en la norma dos Anexos que relacionan los distintos servicios públicos municipales, obligatorios y no obligatorios, con dichos Grupos de Programas, estableciendo las siguientes correspondencias[681]:

Servicios de prestación obligatoria municipales	**Programas presupuestarios**
Alumbrado público.	165
Cementerio.	164
Recogida de residuos.	1621
Limpieza viaria.	163
Abastecimiento domiciliario de agua potable.	161
Alcantarillado.	160
Acceso a los núcleos de población.	1531
Pavimentación de las vías públicas.	1532
Parque público.	171
Biblioteca pública.	3321
Tratamiento de residuos.	1623
Protección civil.	135
Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.	231
Prevención y extinción de incendios.	136
Instalaciones deportivas de uso público.	342
Transporte colectivo urbano de viajeros.	4411
Medio ambiente urbano.	1721
Medio ambiente urbano: Parques y jardines públicos.	171
Medio ambiente urbano: Gestión de los residuos sólidos urbanos.	1622

[681] De la consulta de los Anexos I y II de la Orden HAP/2075/2014, se observa la omisión de algunos programas presupuestarios que deben imputarse de forma parcial al coste efectivo de los servicios, pero que desde el enfoque de la temática no altera las conclusiones posteriores, puesto que conllevarían la imputación de los costes indirectos que abordaremos un poco más adelante.

Servicios de prestación obligatoria municipales	**Programas presupuestarios**
Medio ambiente urbano: Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.	1721

Fuente: Elaboración propia.

Servicios municipales de prestación no obligatoria, que se corresponden con el ejercicio de competencias propias	**Programas presupuestarios**
Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.	151
Protección y gestión del Patrimonio histórico.	336
Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.	1521
Conservación y rehabilitación de la edificación.	1522
Evacuación y tratamiento de aguas residuales.	160
Infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad de la entidad local.	45
Policía local	132
Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.	134
Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.	432
Ferias	4311
Abastos, mercados, lonjas.	4312
Comercio ambulante.	4313
Protección de la salubridad pública.	311
Actividades funerarias.	164
Promoción del deporte.	341
Instalaciones deportivas.	342
Instalaciones de ocupación del tiempo libre.	337
Promoción de la cultura.	334
Equipamientos culturales.	333

Servicios municipales de prestación no obligatoria, que se corresponden con el ejercicio de competencias propias	**Programas presupuestarios**
Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.	325
Cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.	321/322
Conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.	323/324
Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.	491/492

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificadas las aplicaciones presupuestarias a las que se han imputado gastos en los Programas presupuestarios referidos, se debe avanzar en una segunda fase, para la identificación de los gastos calificados como directos, cuya información se deduce de la clasificación económica del gasto, puesta en conjunción con dichos Programas.

En este sentido, se han establecido de forma específica aquellos Artículos de la clasificación económica, que deben cuantificarse de forma directa en la agregación del coste de cada servicio, desglosando los distintos Gastos de personal del Capítulo 1; Gastos corrientes en bienes y servicios del Capítulo 2; Gastos de inversión del Capítulo 6; Gastos de transferencias de los Capítulos 4 y 7; y cualquier otro no financiero directamente relacionado con la prestación del servicio en análisis[682].

Y para el caso de las entidades sujetas al Plan contable de la empresa, los gastos que se imputarán de forma directa se deducirán de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, relacionados con Gastos de explotación referidos a aprovisionamientos, gastos de personal, amortizaciones, y cualquier otro relacionado.[683].

[682] Para profundizar en los cálculos véase CARRASCO DÍAZ D.: BUENDÍA CARRILLO D.: LLORENTE MUÑOZ, V.: op. cit., pp. 41 – 44.
[683] Art 4 de la Orden HAP 2075/2014.

Y como última fase, a los cálculos anteriores habrá que adicionar la parte de costes indirectos que correspondan a cada uno de los servicios, ya que en todas las EELL existen centros cuyos costes han de repartirse entre distintas finalidades o servicios, y que siguiendo lo dictado en la Orden en estudio, en la estructura presupuestaria local, estarán registrados en Grupos de programas denominados como Administración General de las Políticas de Gasto, que deben imputarse de forma proporcional al volumen de gasto imputado a cada Grupo de Programa[684].

Pongamos como ejemplo el cálculo del coste del Servicio de prevención y extinción de incendios de un Ayuntamiento, que según los cuadros anteriores, como servicio de prestación obligatoria, sus gastos se imputarán a aplicaciones presupuestarias codificadas con el Grupo de programa 136.

Según lo descrito, el Ayuntamiento deberá identificar todas aquellas partidas de dicho Programa presupuestario, y agregar al coste todos aquellos gastos considerados como directos por tratarse de gastos de personal, de adquisiciones de material necesario, de amortizaciones de los inmovilizados asociados a dichos servicios, así como, cualquier otro, en el que la entidad emplea sus recursos para la prestación de dicho servicio, y con ello tendríamos totalizado la parte de gasto de imputación directa. Pero además, si profundizamos en la Política de Gasto que contiene dicho Programa, la 13 denominada Seguridad y movilidad ciudadana, a su vez se desglosa en los siguientes Grupos de Programas, entre los que se incluye el que estamos analizando:

Grupos de Programas de la Política de Gasto 13	
Administración general de la seguridad y protección civil.	130
Seguridad y Orden Público	132
Ordenación del tráfico y del estacionamiento.	133
Movilidad urbana.	134
Protección civil.	135
Servicio de prevención y extinción de incendios	136

Fuente: Elaboración propia

[684] Art 5 de la Orden HAP 2075/2014.

Ello quiere decir, que los gastos contenidos en las partidas codificadas con el programa presupuestario 130, se corresponderán con empleos de fondos que estarán asociados a más de una finalidad, en concreto a los cinco que componen la Política de Gasto 13, y por ello es necesaria una imputación proporcional en función del volumen de gasto verdaderamente realizado, razonamiento que es extrapolable a todos aquellos Grupos de Programas presupuestarios que se definen en la Orden de estructura presupuestaria local de manera análoga.

Por otro lado, completando los aspectos cuantitativos de la Orden, desde el GC se impone no solo la obligación de comunicar los cálculos descritos, sino que también es preciso reflejar las llamadas unidades de referencia asociadas a cada servicio, las cuales podrán coincidir con los datos que las EELL hayan suministrado en las Encuestas de Infraestructura y Equipamientos Locales[685], salvo en la información referida al servicio de transporte público en medio urbano, que será acorde con la aportada en la solicitud de subvención de dicho servicio[686], y que fueron desarrollados por una Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local[687].

A modo de ejemplo, pensemos en los servicios municipales de prestación obligatoria, como el servicio de alumbrado público, cuyos cálculos irán reflejados en el Programa presupuestario 165, y que según dicha Resolución, los municipios deberán detallar, la potencia instalada, la superficie iluminada en metros lineales, y el número de puntos de luz del municipio; en el caso de los servicios de cementerios, reflejados en el programa presupuestario 164, que su unidad de referencia se establece en metros cuadrados de superficie total del cementerio; o en los servicios de limpieza viaria, codificado su programa presupuestario como 163, que se refieren al número de personas en la plantilla, y la superficie en metros cuadrados en la que se desarrollan dichos servicios, etc.

685 Se regula en el art 4 del RD 835/2003, de 27 de junio, relativo a la cooperación económica del Estado a las inversiones de las EELL, como un instrumento para analizar de forma cuantitativa y cualitativa los servicios sobre los que ejercen competencia los municipios. Con ella se constituye un Inventario a nivel nacional, en forma de censo, que registra periódicamente la dotación de las infraestructuras y demás equipamientos locales, con la finalidad de predecir necesidades desde el punto de vista sectorial, para la adecuada distribución de fondos, y en general, llevar a cabo mejores planificaciones de las Inversiones públicas. Contiene la información referida a nivel municipal con poblaciones menores a 50.0000 habitantes, con las excepciones de los regímenes forales de País Vasco y Navarro, abarcando los sectores de actividad de los municipios contenidos en los art 25 y 26 de la LRL.

686 Según la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

687 El detalle de las unidades de referencia que deben ser cuantificadas para cada servicio público local se establecen en la Resolución de 23 de junio de 2015, que viene a especificar las contenidas en los Anexos I y II de la Orden HAP/2075/2014.

De forma análoga, para el resto de servicios prestados en ejercicio de la competencia municipal, dicha Resolución también ha especificado las unidades de referencia que deben ser cuantificadas y comunicadas al Ministerio competente, y pondremos como ejemplo, en el caso del servicio de Policía local, con Programa presupuestario 132, cuyas unidades de referencia son el número de efectivos que cubren el servicio, y el número de vehículos adscritos a éste; con respecto a las Ferias, con programa 4311, el número de ferias anuales y la estimación de asistentes por año; o con respecto a Mercados, con programa 4312, que los parámetros a comunicar son el número de puestos en los mercados municipales, y la superficie total en metros cuadrados.

Y dentro del proceso de normalización que exponíamos, esta obligación de cálculo de costes efectivos, se ha concordado con la que en Capítulos anteriores desarrollábamos relativa al suministro de información tras la aprobación de la LOEPSF, por Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que recae sobre las Intervenciones locales, a través de la Oficina Virtual para la Coordinación financiera con las EELL[688]. Y para ello desde el GC se han establecido unos formularios de forma estandarizada, que deben ser cumplimentados y remitidos, como decíamos, antes del 1 de noviembre de cada año, referidos a los datos del ejercicio anterior según los datos extractados de la liquidación presupuestaria. Dichos formularios son los siguientes:

- El Formulario CE1 en el que se indican la forma de gestión de los servicios públicos.

- El Formulario CE2 para indicar la cuantificación de los costes efectivos calculados, con el desglose de costes directos e indirectos.

- El Formulario CE3 para el registro y cuantificación de las unidades de referencia asociadas a cada servicio público.

- Y el Formulario CE4 que se cumplimentará por las Diputaciones, consorcios, mancomunidades y otras análogas, para especificar una relación de EELL a las que presta cada servicio[689].

Y aunque cada vez esté más extendido el cumplimiento del suministro de información de dichos costes al Ministerio competente[690], en los cálculos aportados pudiera deducirse

[688] Su acceso se permite a través de la dirección www.eell.minhafp.gob.es

689 Para profundizar en esta temática se aconseja la lectura de las Guías elaboradas por la Secretaría de Estado de Hacienda sobre los costes de los servicios, que puede consultarse en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/Gu%C3%ADa-Costes%20Efectivos_2018-con%20membrete.pdf

carencia de información o desconocimiento de la propia prestación de los servicios, por cuanto la aparente simplicidad de los cálculos, deja entrever problemáticas no resueltas, como el hecho de que los créditos para gastos de los Presupuestos locales que registran las aplicaciones presupuestarias, no siempre sean exigentes con su identificación de conformidad con lo establecido en la Orden de estructura aplicable a los Presupuestos locales, o en el hecho de que en los cálculos se hayan incluido o no, la colaboración de diferentes Departamentos.

Por ello entendemos, como así quedara reflejado en el preámbulo de la Orden que regula la metodología de cálculo de los costes efectivos de los servicios, que la imposición de estos nuevos compromisos legales para el sector local, lo que pretende es que se convierta en un verdadero instrumento que de forma permanente e indirecta, mejore tanto la transparencia como la eficiencia predicada en la LOEPSF, y que además, con esta normalización se mejoren los procesos de presupuestación local.

Además, con las modificaciones instauradas en la norma básica local, tras la entrada en vigor de la LRSAL, quedaría esclarecida la fundamentación precisa para que desde las Diputaciones se hagan cargo de la prestación de determinados servicios municipales, que deben justificarse expresamente en las cuantificaciones relativas a los costes de dichos servicios, y que por ello, esta metodología normalizada puede aportar luz en este sentido.

No obstante, y a nuestro parecer, seguimos encontrando aspectos discordantes, que quizá el legislador no ha querido o no ha entendido importantes, consciente de las dificultades que nuestro SP local, arrastra desde sus orígenes, por cuanto encontramos contradicciones en el régimen jurídico vigente.

Por ejemplo, no tiene mucho sentido imponer esta obligación a los municipios con poblaciones superiores a los 50.000 habitantes, ya que están obligadas a incluir en sus Cuentas Anuales la información relativa a las Notas 26 y 27 de la Memoria, a la vez que del análisis de algunos textos como la Resolución de 28 de julio de 2011 de la IGAE que contiene la metodología para el cálculo de costes de actividades e indicadores de gestión, se utiliza de

[690] La información suministrada por los entes locales puede publicarse en la siguiente dirección: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionEELLs/CosteServicios.aspx. Tenemos que decir, que en la actualidad aún no podemos decir que sea una obligación de general cumplimiento, y a modo de ejemplo, comentaremos que tras consulta realizada en dicho sitio web con fecha 23/03/2020, respecto a la provincia de Jaén, y respecto a los datos del ejercicio 2018, que debían haberse suministrado con fecha 1 de noviembre de 2019, 12 de los 97 municipios de la provincia no han cumplido con su obligación de suministro de información de los coste efectivos de los servicios desarrollados.

forma indistinta los conceptos de gastos presupuestarios y el de coste, que generan confusiones para la interpretación del nuevo concepto de coste efectivo de los servicios.

Por ello es preciso resaltar, que las metodologías a aplicar para la confección de las Cuentas Anuales y para el suministro de información del coste efectivo son distintas, y que sus finalidades también lo son, por cuanto desde el GC se realizan periódicas publicaciones y comparaciones que permiten tanto a la ciudadanía como a los propios gestores públicos conocer la evolución de dichos costes efectivos, que son bien distintas a las propias del cierre contable.

Llegados a este punto, y resaltando el hecho de que con la entrada en vigor de las Instrucciones de Contabilidad vigentes, se disponía la obligación de implantación de una adecuada Contabilidad de Costes para los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación a partir del ejercicio 2017[691], reiteramos la insistencia del legislador sobre su necesidad e indubitable utilidad, como así queda manifestado en dicho texto, pero que su posterior aprobación de la metodología de los costes efectivos de los servicios, vuelve a resolver solo de forma parcial una cuestión que verdaderamente sería especialmente útil para la AL.

Por no decir que con el avance de las tecnologías y la generalización de las aplicaciones informáticas, la implantación de programas contables que incluyen los requerimientos de la Contabilidad Analítica, simplifican sin lugar a dudas muchos de los cálculos que se efectúan en la gestión contable, por no decir que serían más ajustados a la realidad desde el punto de vista cuantitativo. Valga de ejemplo el hecho de que en la forma de cálculo detallada para los costes efectivos de los servicios, no se tienen en cuenta los gastos imputados en el Área de Gasto 9, que como antes comentábamos incluye gastos de carácter general, que también son necesarios para la prestación de los servicios públicos, por referirse a los que están asociados a los órganos de gobierno o a la Administración financiera, con afectación en toda la entidad.

Y en el punto en el que nos encontramos, dadas las circunstancias acaecidas a nivel mundial por la pandemia del COVID 19, que requieren la implicación absoluta de las AAPP, para la recuperación económica del país, hace predecir que las inversiones precisas para la implantación de los software necesarios y la contratación de empresas especializadas para el asesoramiento en la materia, quedarán nuevamente aplazadas, si los recursos necesarios deben provenir de las propias CCLL.

[691] Disposición Transitoria tercera de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de Contabilidad local.

Sin embargo, no podemos dejar de advertir, de igual forma que así se ha expuesto respecto a otras temáticas analizadas también relacionadas con el uso de las TICs, que veríamos realizable haciendo uso de la reutilización de las tecnologías, que desde el GC se dispusieran medidas para la generalización de aplicaciones informáticas para la gestión contable que incluyan la perspectiva analítica, lo cual vuelve a chocar con algunas de las desventajas de la autonomía local, y de los intereses partidistas de los gestores públicos, que como en otras ocasiones, suponen un verdadero inconveniente para los avances paralelos de la Administración en su conjunto.

CONCLUSIONES

Como así argumentáramos desde la introducción de nuestro trabajo, entendemos que es imprescindible el esclarecimiento de determinadas precisiones sobre muchas de las medidas legislativas aprobadas tras la crisis económica del 2008, por cuanto, aunque en ocasiones, no se deduzca una aplicabilidad inmediata en la AL, su análisis en profundidad, advierte cuestiones especialmente importantes en este sentido. Ejemplo de ello, han sido las numerosas interpretaciones realizadas sobre las disposiciones aprobadas que se anticipaban en el Informe CORA, el cual predicaba, un paquete muy extenso de medidas, cuyas principales destinatarias iban a ser la AGE y las CCAA, pero que sin embargo, dadas las temáticas a las que afectan, que suponen modificaciones a nivel de conjunto, se convierte en verdaderamente importante, enfocarlas desde la perspectiva local.

En este sentido, debemos tener presente las características de nuestro Estado, por cuanto su carácter unitario y su división en territorios, propicia innumerables ventajas por la mayor cercanía de las AALL a los destinatarios finales de muchos de los servicios públicos, pero sin embargo, en demasiadas ocasiones muestra otras realidades, que al fin y al cabo son desventajas del sistema, por cuanto la meritada unidad, no es capaz de garantizar la equidad en las prestaciones públicas, a la vez, que se debilitan los argumentos que fundamentan el sostenimiento de las haciendas locales, y por ello, el sistema vigente de financiación local.

Y es que la autonomía local reconocida constitucionalmente, desde la perspectiva jurídica está fuera de dudas, como así es perfectamente sostenido por el intérprete supremo de nuestra Constitución y por la doctrina, y por ello las Administraciones territoriales que la tienen reconocida en el art. 3 de la LRL, ejercen el conjunto de potestades que el ordenamiento jurídico les atribuye, con la clara intención marcada sobre el cumplimiento de los intereses generales. Pero también, se aprecian algunas debilidades sobre el sistema, que ya desde sus orígenes planteaban problemáticas, asociadas a las limitaciones que pesan sobre dicha autonomía local, ya que sus atribuciones normativas son bien distintas al de las otras Administraciones territoriales, y por ello, las medidas que pudieran equilibrar los desajustes, indubitablemente deben partir de los poderes que las tienen atribuidas.

Desde otra perspectiva, si dicha autonomía requiere su íntima conexión con el principio de suficiencia financiera local reconocido en el art. 142 de nuestra Carta Magna, los argumentos se tambalean al confirmar según los datos reflejados en la Contabilidad Pública,

que las CCLL no son capaces de sostener las competencias que tienen atribuidas, máxime cuando la información pública cada día es más seguida por la ciudadanía, como agente que financia su actividad, la cual entienden perjudicados o no sus derechos, según el tipo de prestaciones que recibe día a día de sus Ayuntamientos.

Y es que como así ocurriera con la introducción de otros principios en nuestro sistema de fuentes, la introducción de la suficiencia financiera, pareciera entenderse como un límite impreciso sobre el que debe sostenerse el Estado en su conjunto, y dicha afirmación llevada al ámbito local, con el acontecer de los hechos, aparenta más una necesidad que una realidad, dada la obviedad que supone que cualquier Presupuesto deba tener cobertura del lado de los ingresos, pero claro, al mismo tiempo, el sujeto que presupueste, debería disponer de las atribuciones que le permitan valorar el equilibrio necesidades/financiación, que en el caso público, debe obedecer a la relación competencias/fuentes de financiación. Nos referimos a similitudes con respecto al reconocimiento del principio de estabilidad presupuestaria, que al otorgarle rango constitucional, ni más ni menos, se está reconociendo una situación latente, por cuanto la reiteración de déficits públicos fue la causante de su introducción a nivel europeo.

Desde la aprobación de la Ley de Haciendas Locales de 1988, aunque se aprobara un sistema de financiación local perfectamente definido, desde sus orígenes ha estado cargado de imperfecciones de las cuales han sido responsables diversos actores, y nos permitimos decir, que en todos los niveles territoriales, por cuanto cada uno de ellos, desde el principio tiene asignadas una serie de funciones bien precisadas, cuyos incumplimientos se han convertido en lastres para nuestras Administraciones más cercanas.

Desde el punto de vista autonómico, resaltaremos que desde el origen de nuestro ordenamiento constitucional, ha habido un incumplimiento permitido respecto a la ausencia de normalización de las participaciones en los tributos de las CCAA, conocidas como PICAs, y ello desde el principio, ha sembrado desajustes en un sistema sobre el que la AL no podía controlar, carente de poderes que le permitieran atajar dicha carencia.

Ello no quiere decir que las EELL no deban asumir su porcentaje de responsabilidad, ya que la permisividad hacia los dirigentes públicos locales, ha potenciado una serie de prebendas sobre su gestión, que al final se han transformado en el pensamiento colectivo de que sus actos no tenían consecuencias, lo que afortunadamente en los últimos años está empezando a cambiar.

Y por todo ello, fue necesaria la creación en el año 2017 de una Comisión de Expertos que revise de forma escrupulosa las problemáticas asociadas al sistema de financiación local, cuyos resultados mostraban una serie de argumentos que incidían principalmente en la revisión del sistema tributario, que debe contemplar algunas salvedades advertidas por la doctrina, relacionadas con la temática de la doble imposición, o con los factores que inciden en la efectiva recaudación de los tributos locales, a la vez, que reiteran la necesaria adaptación a los nuevos tramos de población, y un tratamiento asimétrico respecto a la Regla de Gasto, entre otras. Pero aunque de sobra es sabida la complejidad del problema, sobre dichos resultados, el transcurso del tiempo va a aportar nuevos argumentos, que por dicha Comisión no han sido contemplados, y que sin duda, volverán a retrasar aún más la labor. De todas formas, del análisis de sus conclusiones, deducimos algunas temáticas que entendemos no han sido especialmente argumentadas, como pudiera ser la temática de la Administración electrónica, sobre la que simplemente se hace un breve apunte, suponemos que dando por hecho la generalidad de su implantación. Pero en nuestro sector local, eso no es cierto, y por ello, no considerar las limitaciones en ese sentido, nos llevaría nuevamente a repetir errores del pasado, por partir de presupuestos inexactos, y ello predice de nuevo debilidades con soluciones demasiado dilatadas en el tiempo.

Pero además, directamente relacionado con la financiación local, está su endeudamiento, al que en los pasados años tuvieron que recurrir, principalmente, de forma excesiva nuestros Ayuntamientos, para poder hacer frente a los impagos de su deuda comercial. Recordemos que desde el GC, unos pocos años atrás, se arbitrarían medidas como las que soportaban los Fondos de Pagos a Proveedores, las ampliaciones de los plazos de reembolso sobre las liquidaciones negativas de las PIE, o la creación de los últimos Fondo de Ordenación y de Impulso económico, que suponen que las CCLL estén sujetas a operaciones de préstamos, vinculadas a Planes de Ajuste, aprobados por la Administración Central y las Autonómicas, que ejerzan la tutela financiera. Pero aunque ciertamente fueran necesarias medidas para inyectar liquidez sobre el sector privado, castigado por la deficiente gestión pública, las consecuencias, o no fueron adecuadamente valoradas con la aprobación de las medidas, o si lo fueron, los mecanismos de control que se les imponían a los mencionados Planes de Ajuste, sin duda han sido insuficientes.

Tenemos que resaltar que los propios instrumentos normativos, trasladaban la improvisación de muchas de las medidas, por cuanto en ellos se reconoce que no estaba pensado en su origen su sucesiva recurrencia, como así ocurriera con las fases segunda y

tercera de los Fondos para el pago a proveedores, y ello unido a que los plazos de pago previstos al principio, en muchos casos han tenido que ser ampliados, y a la fecha, un conjunto de CCLL siguen respondiendo ante dicha situación, como lógicamente debe ser, pero todo ello implica que no podamos olvidar, que los avances no puedan ser paralelos a nivel de conjunto, si dependen exclusivamente de los medios de los que disponga nuestra AL.

Pero es que en España, existe un paradigma aún mayor, y es que la pertenencia a la UE, condiciona los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros, y las actuaciones del poder ejecutivo, encorsetado en un entorno supranacional, deben responder ante las demandas ciudadanas, institucionales y sectoriales.

La introducción del principio de estabilidad presupuestaria ha sido decisivo a todos los niveles, por cuanto desde las distintas perspectivas territoriales, las Administraciones son responsables de los resultados macroeconómicos de las Cuentas Nacionales españolas, y en ese punto, es de suma importancia el conocimiento exhaustivo de la normativa reguladora que ha desarrollado dicho principio, y su constante evolución que está marcada por las obligaciones de transparencia, el control de la deuda comercial, y la propia evolución de los niveles de deuda y déficit, que ahora limitados, condicionan la evolución de los Presupuestos locales, ya que desde el GC se fijarán año a año las condiciones previas sobre las que deben partir los instrumentos presupuestarios de las CCLL.

Con la entrada en vigor de la LOEPSF, se ha producido un cambio renovador en las propias planificaciones y ejecuciones presupuestarias, por cuanto según el tipo de Administración las premisas están diferenciadas. Para el sector local, se ha dictado el necesario equilibrio presupuestario, acompañado por la aprobación de Marcos Presupuestarios, la instauración del principio de estabilidad presupuestaria, el control de la Regla de Gasto y la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

Se trata de que los Presupuestos año a año, cumplan dichos matices, es decir, serán aprobados en situación de equilibrio o superávit, calcularán el techo máximo de gasto no financiero, para que su evolución no supere los límites marcados por el GC en cada ejercicio económico, y todo ello, con la perspectiva de que cada Corporación, sea sostenible con el transcurso del tiempo, es decir, que pueda ser capaz de cumplir sus compromisos y sus atribuciones en los años venideros.

Para ello, entre otras medidas, se han establecido requerimientos a su endeudamiento, con especial atención en su deuda a largo plazo, para el control del ahorro neto, y por ello, las autorizaciones de las Administraciones Central y Autonómica, a las que quedan obligadas, en

determinados casos, se convierten en controles, adicionales a los tasados en la propia norma, reflejados en las medidas preventivas, correctivas o coercitivas impuestas.

Y como así ocurriera con los Planes de Ajuste mencionados, los controles han dado lugar a la sujeción de un número importante de CCLL al establecimiento de PPEEFF, para correcciones inmediatas de los desajustes sobre la propugnada estabilidad, pero en su cumplimiento, vuelven a estar involucrados más de un agente, por cuanto de su positiva evolución son responsables tanto la AL como la Central, desde posiciones bien diferenciadas, porque si se distancian de las medidas impuestas en aquellos, es más que predecible, que la realidad transcienda de forma bien distinta a la teoría plasmada, y por ello la evolución local, vuelve a estar de nuevo limitada.

Esta información y la demás contenida en la Orden que desarrollaría la LOEPSF, la Orden HAP/2105, de 2012, de 1 de octubre, ha de ser trasladada a la Administración Central, a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las EELL, con el afán de facilitar el cumplimiento de sus labores de control sobre la gestión local, y las comparaciones entre entidades del mismo nivel territorial, las cuales se valoran positivamente, por cuanto han impuesto mayor rigor en la gestión propiamente dicha. Y lo que también es evidente, es que se refuerza la transparencia sobre la gestión pública, por cuanto tras su remisión por los distintos agentes obligados, se procede a publicar de forma periódica informaciones generadas en las distintas CCLL, aunque también tengamos que decir, que de la visita a dicho Portal, a veces, se deducen distintas interpretaciones respecto a una misma temática.

Junto a lo anterior, ha sido renovadora la revisión de la normativa básica reguladora del régimen local, a través de la LRSAL, por cuanto ante la consciencia de duplicidades administrativas, redundancias competenciales e ineficiencias en los servicios públicos, impuso medidas de fomento de fusión de municipios, de supresión de entidades, y de un nuevo reparto competencial, que cuidara con acierto el ejercicio de competencias, especialmente en los municipios más pequeños, que principalmente, son los que se encuentran con mayores problemas para adaptarse a situaciones cambiantes.

Y es que en nuestro país, tenemos la riqueza de la diversidad territorial, y aunque de ella se deduzcan las ventajas de la cercanía a los servicios públicos, también precisa soluciones a sus limitaciones, sobre todo en ámbitos rurales y en otras zonas, donde la dispersión juega en contra de la evolución que requieren los cambios. Una solución muy acertada en nuestra opinión, ha sido el refuerzo de las competencias de las Diputaciones, que se convierten en verdaderas fortalezas de un sistema que las dota de mayores atribuciones,

que aporta de forma coordinada y eficiente, la prestación de servicios obligatorios en los municipios, tales como la recogida y el tratamiento de residuos, los servicios de alcantarillado y distribución de agua, o los accesos a los núcleos de población, entre otros.

Pero es que además, por medio de mecanismos como el de la delegación o las suplencias, se dan cobertura a cuestiones, tan importantes como la recaudación de los tributos locales, o el ejercicio de las funciones propias de la Secretaría y la Intervención, en sus modalidades de asesoramiento jurídico legal preceptivo, y de ejercicio de las funciones de Contabilidad y Tesorería, y que tiran por tierra, a nuestro parecer, aquellos argumentos que desmerecen la labor del ente provincial, cuyos resultados presupuestarios por lo general fundamentan la adecuación de sus funciones.

Y es que para la racionalización administrativa, un reparto adecuado de competencias, coadyuva a la mejora en la prestación de los servicios, por cuanto un ciudadano, no puede percibir que dependiendo la Administración con la que se relaciona, tenga derechos superiores a los de otros que residan en otro municipio, porque en nuestra opinión los fines de la descentralización, no son el perjuicio de la equidad, y para que ello no se produzca, es imprescindible la exposición máxima de los principios de coordinación y de lealtad institucional, y es aquí donde creemos que afloran muchas de las debilidades que se perciben, por cuanto las actuaciones administrativas no deben ser proclives a la permisividad de la discrecionalidad de los dirigentes políticos, condicionada por convicciones de partido o demás ideologías.

No obstante, para algunos defensores del municipalismo, la nueva distribución de competencias atenta contra la autonomía municipal de los municipios más pequeños a la luz de la LRSAL, lo cual ha provocado algunos ajustes sobre su texto inicial, que de forma alguna han modificado su esencia, por no decir, que nuestro TC ha dejado bien claro que el ejercicio de competencias por las Diputaciones no puede considerarse invasivo de dicha autonomía, para los casos en que es aceptado por los propios municipios, por fundamentarse en los cálculos de los costes efectivos de los servicios, sobre los cuales ya adelantamos, nos manifestamos absolutamente a favor, aunque con alguna salvedad que más adelante advertiremos.

Y desde otra perspectiva, como medida indirecta de control del gasto, nos convertimos en firmes defensores de la transparencia pública, por cuanto ha venido a imponer mayor rigor en las tramitaciones de determinados expedientes administrativos, ya que el escrutinio público al que quedan sometidos tanto los dirigentes públicos, como los gestores administrativos,

potencia la revisión de dichos procedimientos, y por tanto, la mejora de la documentación que soporta los distintos actos administrativos.

Pero en este sentido hay que hacer unos cuantos apuntes. En primer lugar, que al aprobar la LT se dispusiera una aplicación aplazada de la norma en dos años, ya significaría la muestra de la debilidad de la AL para asumir sus cambios, pero además, el que no se arbitraran medidas de aplicación generalizada, como en otros casos, para su implementación, en nuestra opinión es bastante dudoso. Nos referimos, a que por ejemplo, cuando entró en vigor la facturación electrónica, la AGE dispuso un Portal al que se podían adherir todas las Administraciones, y sin embargo, con la obligación de disponer de PPTT, no se han arbitrado medidas similares que con mayor o menor complejidad pudieran, dar cumplimiento a la normativa aprobada.

Y de nuevo, nos corresponde tirar una lanza a favor de las Diputaciones, por cuanto en su nueva obligación de dar soporte a los municipios más pequeños en materia de Administración electrónica, han aportado soluciones tecnológicas en su ámbito territorial, que den cobertura al establecimiento de sus nuevos Portales.

Pero sin embargo, esto no ha sido suficiente, y por ello en segundo lugar, debemos apuntar, que los mayores avances en esta materia a nivel local, se han propiciado por la aparición de instituciones como TIE que han mostrado los verdaderos resultados sobre el cumplimiento de la LT, y ante sus evidencias, muchas de las CCLL se han visto obligadas a adoptar soluciones ante sus incumplimientos.

Y en tercer lugar, debemos advertir, que la imposición de esta norma, carece de algunas cuestiones importantes, como pueden ser los plazos para la publicación de la información sometida a publicidad activa, o la importancia del flujo regular de la documentación reflejada en los PPTT, las cuales han sido solventadas con mayor o menor acierto, según la CA a la que pertenezcan, por el desarrollo autonómico que se haya realizado. Y ante esto, la mejor solución viene dada por los órganos de control externo, que en sus funciones de fiscalización, día a día vienen advirtiendo sobre el control del principio de transparencia, y por ello de forma sucesiva, se van aflorando mejoras en este sentido.

Especiales progresos, aunque todavía insuficientes, se trasladan desde el sector local, tras la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015, por cuanto la Administración tradicional debe ser dejada atrás para avanzar en los objetivos de una AL más moderna, más exigente y más transparente, que evolucione, al menos, al mismo ritmo que lo hacen el resto de sectores con los que se relaciona, ya que es la responsable de garantizar el ejercicio de derechos de

forma homogénea en todo el territorio nacional. Como es bien sabido, han sido muchos los avances de los que disponemos, pero la generalización de la interconexión de Registros, la disposición de canales no presenciales de comunicación, la implantación de los sistemas de firma electrónica, y en general, la implantación total del expediente administrativo electrónico, sentimos decir, que no está concluida, aunque sea cierto que muchos avances se han producido.

Es difícil afirmar cuáles están siendo los errores, para que los ciudadanos perciban ese sentimiento de que según la Administración con la que se relacionan puedan ejercer unos derechos u otros, porque las bases de la Administración electrónica, parecen estar perfectamente detalladas, y la LRJSP la consideramos un pilar fundamental, por la apuesta definitiva de incluir en el ordenamiento jurídico administrativo conceptos que ya son habituales, como Portales webs institucionales, sedes electrónicas, y demás aspectos relacionados con el funcionamiento electrónico del SP, aunque lo que sí que nos parece determinante, es la dificultad del sector local para asumir tantos cambios como los descritos en tan poco tiempo, porque manifiestan un perfil que no debe ser trasladada a nuestros vecinos. La Administración debe transmitir una imagen conjunta, que solo es posible, si los avances se consiguen de forma paralela en los distintos niveles territoriales, y somos conscientes, de que muchas de las medidas de los últimos años son debidas a las imposiciones de la UE más que a las propias correcciones que debieran ser aprobadas.

En el futuro deben evitarse contradicciones, que tal vez deben prevenirse con la adopción de medidas que planten objetivos mínimos a cumplir en plazos determinados, que si no son alcanzados, de forma obligatoria deban ser cumplidos mediante instrumentos que de antemano queden establecidos, como pudieran ser la adhesión a plataformas estatales o autonómicas, que aunque el legislador haya dispuesto advertencias en este sentido, para anticipar que su no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme a la LOEPSF, los hechos demuestran que las disposiciones y las acciones en ese sentido han sido insuficientes.

Parece contradictorio que las modificaciones en el procedimiento administrativo, tras la imposición de la Administración electrónica, entren en vigor después de otras medidas que afectan a otros sectores, como en el caso de la factura electrónica, donde tanto proveedores como Administración, han tenido que adaptarse a un ritmo en el que no todos los agentes implicados han estado preparados, sucediendo situaciones donde las CCLL ni siquiera tenían creadas sus sedes electrónicas, y sin embargo, la ley les obligaba a la tramitación de la factura

electrónica, y por tanto, las consecuencias vuelven a ser predecibles, distintos tratamientos para la misma temática según la Administración a la que nos dirijamos.

Y todo lo anterior, sin perder de vista la perspectiva contable de las CCLL, por cuanto los resultados de todas las medidas van a tener consecuencia inmediata en la Contabilidad Presupuestaria y Financiera Local, y que aunque la evolución del ordenamiento jurídico en estas cuestiones, haya propiciado la homogeneización de criterios, los cuales entendemos reforzados con las nuevas temáticas asociadas a la estabilidad presupuestaria que exigen mayor rigor a los encargados de la gestión económica y presupuestaria, y de la Contabilidad de los entes locales, aún quedan cuestiones sin resolver, que según nuestros argumentos limitan los efectos pretendidos con la reforma, por cuanto los repartos de competencias deben siempre sustentarse en un adecuado equilibrio entre las prestaciones públicas y sus fuentes de financiación, cuyos cálculos pasan necesariamente por procesos contables más exigentes.

Por ello, sin desmerecer los avances que en materia contable han acontecido en el ámbito local, creemos que es necesario transmitir que los objetivos de la Contabilidad Analítica se han entendido de una forma demasiado restringida, solo al objeto de disponer de la información obligatoria a suministrar en las Cuentas Anuales, y ello porque no se ha entendido como el potente instrumento de información que en el sector privado supone la Contabilidad de Costes.

La visión debe extenderse al cálculo de costes reales de todos los servicios y actividades desarrollados, independientemente de la forma en que se financien, para de esa forma fortalecer la toma de decisiones, ya que en ocasiones habrá que decidir sobre la externalización de servicios, el ejercicio de competencias por otros entes, decisiones sobre instrumentos de delegación, y en definitiva, un adecuado control sobre las recursos públicos, por no decir, que contribuye de forma más rigurosa en la elaboración de los Presupuestos públicos locales.

En ocasiones, en las labores técnicas administrativas, los cálculos que deben sustentar determinadas valoraciones que deben incorporarse en los expedientes administrativos, carecen de fundamentos homogéneos y difícilmente cuantificables por cuanto las planificaciones que preceden a los ejercicios presupuestarios, no son realistas, y los recursos que se han asignado a determinados proyectos, no son suficientes para los fines pretendidos, y aunque la práctica presupuestaria admita modificaciones en la propia gestión presupuestaria, salvo excepciones, no dejan de trasladar deficiencias en la planificación, que solo pueden ser corregidas con la

voluntad política, coordinada con los servicios administrativos, con una participación activa de todos los servicios involucrados.

En esta materia, al precisar el diseño previo y la definición del modelo de costes que cada Entidad asuma, debe reforzarse especialmente la implicación de las Intervenciones locales como responsables de la Contabilidad Pública, así como de los servicios de informática que deben posibilitar el soporte tecnológico en las aplicaciones contables instaladas en las EELL, lo cual en ocasiones deberá ser sustituido por agentes externos, que practiquen labores de asesoramiento y consultoría, y que en muchas ocasiones, deberán suministrar las aplicaciones informáticas necesarias para esta nueva forma de gestión.

De otro lado nos parece conveniente completar las instrucciones dictadas por el GC en el cálculo del coste efectivo de los servicios, por cuanto de su lectura no se deducen implicaciones sobre las particularidades de las Diputaciones, aunque sí en los Formularios aprobados para el suministro de información, que podrían provocar envíos de información a la Administración Central que no ofrezcan magnitudes homogéneas. De todas formas, aunque sin duda se ha convertido en un instrumento de gran utilidad, nos parece que no concluye sobre los objetivos que parece plantean sus cálculos, lo cual en nuestra opinión solo serán verdaderamente exactos si se completa el proceso de implantación de la Contabilidad Analítica en las CCLL.

Como conclusión de alcance general, advertimos que si las dificultades de un Estado descentralizado limitan las actuaciones de nuestros dirigentes políticos como encargados de marcar las pautas de actuación de los distintos niveles territoriales de actuación administrativa, la influencia en España de la UE, provoca que la corrección de desequilibrios a nivel supranacional, exija requerimientos que desde su origen trasladen que no van a ser cumplidos a nivel de conjunto, con el consecuente descrédito de la Administración española.

Además, aún siendo conscientes de la imperiosa necesidad del legislador por aportar celeridad en el proceso de reforma para paliar a la mayor brevedad las consecuencias negativas de la crisis, hay que poner de manifiesto la incertidumbre que en muchas ocasiones se está generando en los agentes que intervienen en la gestión económica-financiera de nuestras EELL, debido a que en determinadas ocasiones, se ha legislado en lo concerniente a una materia concreta, aprovechando la aprobación de determinadas normas no relacionadas con la medida en concreto, a través de la inclusión de disposiciones adicionales, o acumulación en una misma norma de distintas materias, que favorecen el sentimiento de inseguridad jurídica.

Se entiende que la adaptación de unas medidas no debe impedir el establecimiento de otras, que también sean precisas en situaciones de este calado, si bien lógicamente, solo son posibles con el establecimiento de periodos transitorios de adaptación, que no siempre han concordado con las situaciones de cada momento, y sobre las cuales, simplemente, matizamos la necesaria implicación de todos los agentes implicados, para aportar mayor criterio a las decisiones.

No podemos, ni queremos entender, que en la constitución de la CORA como ente al que hemos considerado el punto de partida de este estudio, no estuviesen representadas las EELL sobre las cuales, como hemos justificado sobradamente, han recaído un conjunto de cambios tan importantes que nos han llevado hasta la nueva Administración. Aunque quede mucho por decir, por cuanto los avances todavía no son generalizados, y la Administración sin papel, aún quede un poco distante, sí que existen las herramientas para su consecución, y por tanto, las acciones pendientes deben ir orientadas a que en todos los territorios del país, sean accesibles, para lo cual, todos compartiremos que los principios de coordinación, cooperación, colaboración, y por supuesto de lealtad institucional, deben ser potenciados hasta su máxima expresión, como firmes responsables de la verdadera igualdad y solidaridad constitucional.

No podemos concluir sin afirmar abiertamente los logros que las nuevas tecnologías han demostrado en las AAPP españolas, y concretamente en el ámbito local, que ante circunstancias tan adversas como las acaecidas por la crisis del COVID-19, han superado las barreras de la tradicional burocracia administrativa, permitiendo que miles de empleados públicos ejerzan sus funciones teletrabajando, y posibilitando que las relaciones con la ciudadanía no tuvieran que pararse, en aras de continuar con la tramitación de pagos a proveedores resentidos por la situación, la preparación de expedientes de ayudas para el sector privado, y como no, el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, incluso reforzándolos, para que el efecto en los hogares fuera lo más positivo posible.

RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 4/1.981, de 2 de febrero.

STC 32/1981, de 28 de julio.

STC 84/1.982, de 23 de diciembre.

STC 214/1.989, de 21 de diciembre.

STC 28/1.991, de 14 de febrero.

STC 233/1.999, de 16 de diciembre.

STC 104/2.000, de 13 de abril.

STC 188/2003, de 27 de octubre.

STC 109/2.011, de 22 de junio.

STC 134/2.011, de 20 de julio.

STC 204/2.011, de 15 de diciembre.

STC 111/2012, de 24 de mayo.

STC 103/2013, de 25 de abril.

STC 52/2014, de 10 de abril.

STC 27/2016, de 18 de febrero.

STC 41/2016, de 3 de marzo.

STC 111/2.016, de 9 de junio.

STC 54/2017, de 11 de mayo.

STC 59/2017, de 11 de mayo.

STC 93/2017, de 6 de julio.

STC 101/2017, de 20 julio.

STC 107/2017, de 21 de septiembre.

STC 55/2018, de 24 de mayo.

STC 58/2018, de 4 de junio.

STC 132/2018, de 13 de diciembre.

STC 57/2019, de 31 de octubre.

BIBLIOGRAFÍA

ALAMILLO DOMINGO, I: "La regulación de la identificación, la firma y sello electrónicos en la Ley 39/2015", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, Nº 24, 2016.

ALGUACIL GÓMEZ, J.: "Presupuesto participativo", Eunomía: Revista en cultura de la legalidad, Nº 6, 2014.

ALMEIDA CERREDA, M.: "Un ordenamiento con lagunas normativas: El caso de los convenios administrativos", Observatorio de Contratación Pública, 19 de diciembre de 2011.

ALONSO TIMÓN, A. J.: "La Reforma local de diciembre de 2013". Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº 32, 2015.

ÁLVAREZ CONDE, E: "El Derecho Constitucional y la crisis". UNED Revista de Derecho Político, Nº 88, Septiembre-Diciembre de 2013.

ANTONINO DE LA CÁMARA, M.: "Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos", Revista internacional, Transparencia e integridad, Nº 4, 2017.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "Principio de suficiencia financiera: tasas locales". Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "La financiación de las haciendas locales: novedades para el 2004". Fundación Democracia y Gobierno Local, Febrero 2004.

ARANGUREN GONZALO, L.: "La participación ciudadana posibilidades y retos", Aposta: Revista de Ciencias Sociales, Nº 22, noviembre 2005.

ARIAS MARTÍN, J. L.: "Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local", El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Nº 4 Sección colaboraciones, Tomo I, Quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2014.

ARROYO GIL, A.: GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", Revista española de Derecho Constitucional, Nº 98, 2013.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Crónica política y legislativa del año 2008", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 85, 2009.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "El poder como retórica. Crónica política y legislativa del año 2018", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 115, 2019.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Gobernar la crisis. Crónica política y legislativa del año 2009", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 88, 2010.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "La reconstrucción del Programa de Gobierno. Crónica Política y Legislativa del año 2010", Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 91, 2011.

BARROSO GONZÁLEZ, M.: FLORES RUIZ, D.: (Coordinadores), *Teoría y estrategias de Desarrollo Local*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2010.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: SOLER ROCH, M. T.: *Derecho Financiero*, Librería Compás, Alicante, 1989.

BENSUSAN MARTÍN, M. P.: "La nueva regulación de los convenios: La conversión en Derecho positivo de una práctica administrativa", Revista Andaluza de Administración Pública, Nº 96, 2016.

BOCANEGRA SIERRA, R. E.: "El concepto de acto administrativo", Estudios de Derecho Público económico: Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastian Martín – Retortillo, 2003.

BRUSCA ALIJARDE, M. I.: MONTESINOS JULVE, V.: "La armonización de la contabilidad pública en el contexto internacional", IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC, Logroño, La Rioja, 2006.

CALVO VÉRGEZ, J.: "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad", REALA Nueva Época, Nº 2, 2014.

CAMPOS ACUÑA, C.: VAQUERO GARCÍA, A.: "El Portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la Administración autonómica y local". Revista española de transparencia, Nº 8, 2019.

CANO CAMPOS, T.: "La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa", Documentación administrativa: Nueva Época, Nº 2, 2015.

CARPIO CARRO, M.: "La reforma de las Administraciones Públicas según el Informe CORA", El Consultor de los Ayuntamientos, Editorial La Ley, 2013.

CARRASCO DÍAZ, D.: *Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local (MAPISCAL)*, Federación Española de Municipios y Provincias, 2011.

CARRASCO DÍAZ, D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: LLORENTE MUÑOZ, V.: "Síntesis y análisis del coste efectivo de los servicios", Auditoría Pública, Nº 67, 2016.

CARRASCO DÍAZ D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: NAVARRO GALERA, A.: VIÑAS XIFRÁ, J.: *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*, Cívitas, 2005.

CARRASCO DÍAZ, D.: BUENDÍA CARRILLO, D.: VALENCIA QUINTERO, M.J.: SÁNCHEZ TOLEDADNO, J.: "Determinación del coste total de los servicios públicos municipales. Una aplicación práctica", Revista del Instituto Internacional de Costos, Nº 7, 2010.

CARRASCO DÍAZ, D.: LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.: "La información contable en el Sector Público: su enfoque para la Administración Local", Revista española de financiación y contabilidad, Nº 79, 1994.

CASADO OLLERO, G.: "La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Autonomía, Suficiencia Financiera. Coordinación", Tributos locales, Nº 19, 2002.

CAZORLA PRIETO, L. M.: *Derecho Financiero y Tributario.* Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

CIRIERO SOLETO, F. J.: "Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria", Anuario de Derecho parlamentario Nº 31, 2018.

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 26 de noviembre de 2008, COM (2008) 800 final, "Un plan europeo de recuperación económica".

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 19 de abril de 2016, COM (2016) 179 Final, "Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la administración".

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 7 de febrero de 2020, COM (2010) 2020 final, "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador".

COMISIÓN EUROPA, "Economic crisis in Europe: Causes, consequences and Responses", European Economy, Nº 7, 2009.

CORFIATI, F.: "Los proyectos de reforma de la Administración y el Sector Público desde el comienzo de la crisis económica: el apogeo de la austeridad", ReDCE, año 11, Nº 22, Julio – Diciembre 2014.

COTINO HUESO, L.: VALERO TORRIJOS, J. (Coordinadores): "Administración electrónica: La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e – gobierno en España", Tirant lo blanch, Valencia, 2010.

CUADRADO ZULOAGA, D.: "La reformateo in Prius", Actualidad administrativa, Nº 11, 2012.

DE DIEGO GÓMEZ, A.: "La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público", El Consultor de los Ayuntamientos Nº 23, 2015.

DONCEL NÚÑEZ, S. L.: "El principio de responsabilidad en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, su desarrollo y su aplicación", Diario La Ley, Nº 8838, 2016.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J.: "El derecho de acceso a la información pública", Revista Aranzadi Doctrinal, Nº 10, 2014.

ENGUIDANOS WEYLER, A.: "La introducción del euro en las Administraciones Públicas", Auditoría Pública: Revista de los órganos autónomos de control externo, Nº 15, 1998.

ESTEVE PARDO, M. L.: "El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales" Anuario de Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local Institut de Dret Públic, 2013.

FALCÓN Y TELLA, R.: *Derecho Financiero y Tributario*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de Madrid, 2014.

FALCÓN Y TELLA, R.: "La Reforma del art 135 de la Constitución". Revista General de Derecho Europeo, Nº 25, 2011.

FARFÁN PÉREZ, J. M.: "La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica – financiera de la Ley", CEMCI, Granada, 2015.

FARFÁN PÉREZ, J.M.: VELASCO ZAPATA, A.: "Algunos aspectos de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación con las Entidades Locales". Revista de Estudios Locales, Nº 150, 2012.

FARFÁN PÉREZ J.M.: VELASCO ZAPATA A.: *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las Entidades Locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento,* 2ª Edición, Editorial Aranzadi, 2011.

FEMP: *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración Loc*al, 2006.

FERNÁNDEZ DÍAZ, A.: "Cara y cruz de la política económica española: un dispositivo para la salida de la crisis", Revista española de control externo, 2010.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A.: "La reforma del procedimiento administrativo: La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas", Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto, Volumen 63, N º 2, 2015.

FERRANDO BADÍA, J.: "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", Revista de estudios regionales, nº 7, 1981.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero español*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006.

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: "Reordenación del Sector Público Local y regímenes locales de bienestar", Fundación Democracia y Derecho Local, Cuadernos de Derecho Local, Nº 34, febrero 2014.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Anuario de Transparencia local 2018*, Barcelona, 2019.

GALERA VICTORIA, A.: "La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del Sector Público", UNED. Revista de Derecho Político Nº 86, enero-abril 2013.

GALOFRÉ ISART, A.: "Comentarios breves sobre el documento de Reforma de las Administraciones Públicas", Revista digital CEMCI, Nº 20, julio a septiembre 2013.

GAMERO CASADO, E.: VALERO TORRIJOS, J.: (Coordinadores); "La Ley de administración electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", Reuters Aranzadi, 2010.

GARCÍA ALEGRE, E.: "La determinación de los costes de los servicios públicos locales, ¿un problema de cálculo o de gestión?", Auditoría Pública, Nº 20, 2000.

GARCÍA COSTA, F. M.: "Cuestiones generales sobre el principio de objetividad", DA Revista Documentación Administrativa, Nº 289, 2011.

GARCÍA COSTA, F. M.: "El año de la Constitución europea" Anales de Derecho, Nº 23, Universidad de Murcia, 2005.

GARCÍA COSTA, F. M.: "El gobierno de Internet como reto del Derecho Constitucional", Anales del Derecho, Nº 24, 2006.

GARCÍA COSTA, F. M.: "Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español", Corts Anuario de Derecho Parlamentario, Nº 30, 2018.

GARCÍA COSTA, F. M.: PARDO LÓPEZ, M.: *Retos del Derecho en el Siglo XXI*, Tirant lo blanch y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2009.

GARCÍA NOVA, G.: *Manual de Derecho Presupuestario*. Comares, Granada, 2001.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: "La Reforma del art 135 de la Constitución española", Revista de Administración Pública, Nº 187, Madrid, enero – abril, 2012.

GARCÍA DE LA ROSA, C.: "Responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la UE en la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público", Revista española de Derecho Administrativo, Nº 184, 2017.

GARRIDO FALLA, F.: "El procedimiento administrativo de 1950 hasta hoy", Revista de Administración Pública, Nº 150, 1999.

GARRÓS FONT, I.: "El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial en el ejercicio de la función administrativa", Revista española de derecho administrativo, Nº 184, 2017.

GONZÁLEZ – HABA GUISADO, V.M.: *Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo*, CEMCI, 2012.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: "Las seis reformas de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común…y otra más que se prepara", Documentación administrativa, Nº 254 – 255, 1999.

GONZÁLEZ RÍOS, I.: "La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local", Revista española de Derecho Administrativo, Nº 111, 2001.

GONZÁLEZ - VARAS IBÁÑEZ, S.: "Presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la LRJSP 40/2015", Actualidad administrativa, Nº 5, 2017.

GRANADOS CALERO, F.: "El estado social y democrático de Derecho", Anuario de Derecho Parlamentario, Nº 15, 2004, ejemplar dedicado al XXV aniversario de la CE.

GUERRA POSADAS, R.: "Novedades en el régimen de responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre", Revista de estudios locales, CUNAL, Nº 191, 2016.

GUICHOT, E.: "Nuevos retos de la transparencia", Cuadernos de Derecho Local, Nº 49, 2019.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M.: "Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015", Actualidad administrativa, N º 2, 2017.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, E. M.: "La Administración electrónica en los procedimientos tributarios de las Corporaciones Locales", Revista de Estudios Jurídicos Segunda Época, Nº 19, Universidad de Jaén, 2019.

HUERGO LORA, A. J.: "Las Leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Nº 63, 2016.

IGAE: *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994.

IGAE: *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para las Corporaciones Locales, Art 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

IGAE: *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, 2007,

IGAE: *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional, adaptado a las Corporaciones Locales.*

IGAE: *Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas*, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Manual de Contabilidad de Costes para las Corporaciones Locales*, 2011.

JABALERA RODRÍGUEZ, A.: "La renuncia a los intereses de demora exigida en el Plan de Pago a Proveedores y las cláusulas contractuales abusivas en el Derecho europeo", Tributos locales, Nº 131, 2017.

LARACH DEL CASTILLO, C. A.: "Transparencia y buen gobierno en España", Revista digital de Derecho Administrativo, Nº 13, 2015.

LASA LÓPEZ, A.: "La ruptura de la constitución material del Estado Social. La constitucionalización de la estabilidad como paradigma". UNED. Revista de Derecho Político Nº 90, 2014.

LASARTE ÁLVAREZ, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: "La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", Cuadernos de Derecho Público, Nº 14, 2001.

LINDE PANIAGUA, E.: *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos. 5ª Edición*, UNED, Madrid 2014.

LÓPEZ ESPADAFOR, C. M. (Director): *La Reforma de las Haciendas Locales en España. Ponencias y comunicaciones presentadas al Congreso celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2018 en la Universidad de Jaén*, Publicaciones de la Universidad de Jaén, Colección Actas, 2018.

LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: "Análisis sobre la conveniencia de nuevos enfoques en la confluencia del poder tributario estatal con los impuestos municipales", Instituto de Estudios Fiscales, N º 15, 2011.

LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: "La normas generales del Derecho Internacional ante el objetivo de combatir la evasión fiscal", Cuadernos de Derecho Transnacional, Volumen 8, Nº 2, 2016.

LOPEZ ESPADAFOR, C. M.: "Poder tributario estatal versus Poder Tributario municipal", Tributos locales, Nº 108, 2013.

LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "Lagunas en el Derecho Tributario de la Unión Europea", Cuadernos de Derecho Transnacional, Volumen 9, N º 2, 2017.

LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "Las facultades parlamentarias en España en el ámbito fiscal", Derecho y cambio social, 2014.

LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "Recorrido transaccional de la soberanía tributaria", Cuadernos de Derecho Transnacional, Volumen 10, N º 1, 2018.

LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: "El papel de la residencia, no residencia, nacionalidad y extranjería en la configuración de las actuales figuras tributarias", Cuadernos de Derecho Transnacional, Volumen. 9, Nº 1, 2017.

LÓPÉZ ESPADAFOR, C. M.: CÁMARA BARROSO, M. C.: "Nuevas perspectivas de la política fiscal de la UE en materia energética y su influencia en el sistema tributario español", Estudios financieros. Revista de Contabilidad y Tributación: comentarios, casos prácticos, Nº 349, 2012.

LÓPEZ EXPÓSITO, A. J.: "Acerca de la configuración constitucional de las Cortes Generales y la posible reforma del Senado", eXtoikos, Nº 20, 2017.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: "La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, nuevos requisitos tras la Ley 40/2015", Responsabilidad civil, seguro y tráfico: cuaderno jurídico, Nº 57, 2017.

MARTÍN DELGADO, J. M.: "La Ley de Haciendas Locales", Estudios Regionales, nº 23, 1989.

MARTÍN DELGADO, I.: "La reforma de la administración electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa", Revista Democracia y Gobierno Local, N º 32, 2016.

MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho Presupuestario*, Cólex. Madrid, 1992.

MAYOR GÓMEZ, R.: "El Plan de pago a proveedores y el Derecho de la Unión Europea: ante el inminente pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", Gabilex, nº 6, junio de 2016.

MEDINA GUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria. La Ley de Transparencia de Andalucía", Revista Andaluza de Administración Pública Nº 88, 2014.

MEDINA GUERRERO, M.: "La Reforma del art 135 CE", UNED Teoría y Realidad Constitucional, Nº 29, 2012.

MEDINA GUERRERO, M.: "La autonomía local de los entes locales en positivo. La Carta europea de autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera", Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

MESA DEL OLMO, A.: "La Administración electrónica en España: implicaciones de la Ley de acceso electrónico para la ciudadanía", Análisis Local, Nº 89, 2010.

MINISTERIO DE HACIENDA. SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL: "Haciendas Locales en cifras. Año 2017", Madrid, 2019.

MORENO MOLINA, J. A.: "Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público", Gabilex: Revista del Gabinete de Castilla – La Mancha, Nº 6, 2016.

NIETO GARCÍA, A.: "El desgobierno de lo público", UNED. Teoría y Realidad Constitucional, Nº 22, 2008.

NIETO GARCÍA, A.: *Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento,* Cajamar, Caja Rural. Mediterráneo Económico, Volumen 25, 2014.

NÚÑEZ RIVERO, C.: GARCÍA ARANDA, S.: "La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español" en Revista de Derecho UNED, Nº 7, 2010.

OCDE: "Spain: From Administrative Reform to Continous Improvement", INAP, Madrid, 2014.

OLMO VERA, J.: BRUSCA ALIJARDE, M. I.: "La deuda comercial de los Ayuntamientos españoles: análisis empírico", Innovar: Revista de Ciencias administrativas y sociales, Vol. 28, N º 70, octubre – diciembre 2018.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. I.: "La Carta europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español", Revista de estudios de la Administración local y autonómica, nº 259, 1993.

ORTIGOSA LÓPEZ, R.: RODRÍGUEZ PLAZA, S.: "Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas", Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, Nº 59, 2013.

PALAO TABOADA, L.: *Derecho Financiero y Tributario I, 2ª edición*, Cólex, Madrid, 1987.

PAREJO ALFONSO, L. J.: "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", Cuadernos de Derecho Local, nº 37, 2015.

PAREJO ALFONSO, L. J.: "Consideraciones sobre el régimen local básico en los nuevos Estatutos de Autonomía", Ponencia presentada en la jornada organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad sobre El Régimen Local, Zaragoza el día 7 de octubre de 2009.

PASCUA MATEO, F.: "Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales", Revista de Administración Pública, Nº 158, Mayo – Agosto 2002.

PEDRAJA CHAPARRO, F. M.: SUÁREZ PANDIELLO, J.: "La arquitectura del sistema descentralizado en España, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales", Papeles de Economía española, nº 143, 2015.

PENSADO SEIJAS, A.: "El recurso de alzada en la Administración Local", Revista digital CEMCI, Nº 22, Granada, 2014

QUINTANA FERRER, E.: "La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos una aproximación constitucional", Tributos Locales, N º 5, 2001.

RAMALLO MASSANET, J.: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas públicas". Revista de estudios de la Administración local y autonómica, N º 259, 1993.

RAMOS PRIETO, J.: "La participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas". Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2009.

RAMOS PRIETO, J.: "Análisis del contenido del proyecto de ley de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía", Revista CEMCI, Nº 7, 2010.

RAMOS PRIETO, J.: ADAME MARTÍNEZ, F.: AURIOLES MARTÍN, J.: JIMÉNEZ AGUILERA, J.D.: JIMÉNEZ RUBIO, D.: MOLINA GARRIDO, C.: "Propuestas para el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica", Revista de Estudios Regionales, Nº 114, 2019.

RAMOS PRIETO, J.: TRIGUEROS MARTÍN, M. J.: "Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales". CEMCI publicaciones, GRANADA, 2013.

RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M.: "Tribunal Constitucional y Entes Locales: La jurisprudencia constitucional sobre el régimen local". Revista de Administración Pública, Nº 122, 1990.

REIMER, E.: "La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana", Teoría y Realidad Constitucional, Nº 28, 2011.

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J.: "La Reforma del art 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", UNED. Teoría y Realidad Constitucional, Nº 29, 2012.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R.: "El cómputo de plazos de fecha a fecha: un triste desenlace", Editorial LA LEY, Sección Columna, N º 8.250, 2014.

RUIZ ALMENDRAL, V.: "Estabilidad presupuestaria y reforma Constitucional" Revista Europea de Derecho Europeo (Civitas), Nº 41, 2012.

RUIZ GALDÓN, J.M.: "El endeudamiento local a debate", Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía, Nº 4, 2017.

SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1993.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo, Parte General*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2010.

SÁNCHEZ REY, M.: *La contabilidad pública en algunos países de la OCDE*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

SILVA ARDANUY, F. M.: "Los derechos sociales ante el proceso de Reforma de la Administración Pública Española: perspectivas y avances", Revista jurídica de los derechos sociales, Volumen Nº 2, 2013.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: "El marco estatutario del régimen local", Revista de Administración Pública, Nº 179, Madrid, 2009.

SOSA WAGNER, F.: "La autonomía local", Revista de estudios de Administración local y autonómica, Nº 240, 1988.

SUAREZ PANDIELLO, J.: "Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?", Revista de Estudios Regionales, Nº 66, 2003.

VELASCO CABALLERO, F.: "Conflictos en defensa de la autonomía local", Tratado de Derecho Municipal, Volumen 1, 2011.

VILLORIA-MENDIETA, M.: "Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno". Boletín de la Función Pública INAP, Nº 9, 2012.

VIÑAS XIFRÁ, J.: *La contabilidad analítica municipal: Aplicación del modelo CANOA*, Universitat de Girona, 2001.

WISNER GLUSKO, D. C.: Administración *electrónica: Retos jurídicos y tecnológicos de su implantación en Andalucía*, Fundación San Pablo Andalucía CEU, 2018.

ZAFRA GÓMEZ, J. L.: GARRIDO RODRÍGUEZ, J.C.: "Documento resumen del Proyecto de Investigación: Una propuesta metodológica para medir la transparencia en el ámbito municipal", Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 2017.

ZORNOZA PÉREZ J. J.: "Las participaciones en ingresos de las Comunidades Autónomas: una cuestión pendiente", Anuario de Derecho Municipal, Nº 3, 2009.