

X Congreso. Asociación de Ciencia Política y de la Administración.

Murcia, septiembre, 2011.

PONENCIA: “Los gobiernos locales en España y el acceso al endeudamiento”.

Los gobiernos locales en España no son ajenos a los vaivenes de la política nacional e internacional, en cuanto a la posibilidad de obtener los recursos suficientes con los que atender los servicios y demás prestaciones que los ciudadanos reclaman. Esta ponencia pretende evaluar las medidas político-legislativas que el Gobierno ha ido adoptando hasta hoy para la restricción del acceso a uno de esos recursos, cual es el crédito bancario. Estas medidas de regulación del acceso a este recurso deben ser puestas en relación con la observancia y cumplimiento de los principios de autonomía política local y suficiencia financiera de los entes locales.

P. C.: municipios, competencias, financiación, endeudamiento, gobierno local.

AUTOR: Pedro Antonio Calderón López. (pcalderon@um.es)

Universidad de Murcia.

Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia. Licenciado en Derecho. Técnico de Administración General. Interventor del Ayuntamiento de Archena (Murcia).

LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA Y EL ACCESO AL ENDEUDAMIENTO

I. INTRODUCCION.

II. ANTECEDENTES PROXIMOS.

III. DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES A LA POLITICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

1.-La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2.-Las modificaciones en la regulación del acceso al crédito: el camino de la restricción.

3.-La Política de Estabilidad Presupuestaria.

IV. LOS AÑOS DE BONANZA ECONOMICA. ASCENSO Y CAIDA.

1.- Situación política y presupuestaria.

2.- Competencias, financiación y endeudamiento.

3.- La crisis y su gestión:

El año 2009.

El año 2010.

El año 2011.

V. APUNTES FINALES.

BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

Cuando se habla o escribe sobre deuda de un ayuntamiento, deuda local, deuda municipal, endeudamiento de los gobiernos locales ¿a que nos referimos?

Si nos atenemos a las series estadísticas que publican y mantienen activas el Ministerio de Economía y Hacienda y otras instituciones públicas o privadas, hacíamos referencia únicamente a la deuda constituida por los créditos, deuda pública emitida o avales constituidos todos ellos a largo plazo.

Según datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda (<http://eell.meh.es>), a 31 de diciembre de 2009, la deuda viva financiera de las entidades locales ascendía a 34.595 millones de euros, frente a los 32.030 millones contabilizados a 31 de diciembre de 2008. Este incremento de 2.565 millones de euros incluye 2.323 debidos a la aplicación de las medidas extraordinarias del 2009, que permitió a las entidades locales concertar endeudamiento a largo plazo para atender el pago a empresas y autónomos.

Actualmente, según datos del Banco de España correspondientes a 31 de marzo de 2011, de los 37.352 millones de euros de deuda local financiera, casi el 80 por ciento (29.849 millones) corresponde a los Ayuntamientos y Mancomunidades, y el resto (7.503 millones) a las Diputaciones, Cabildos y Consejos. A esa cantidad hay que sumar otros 9.116 millones de euros de deuda que acumulan las empresas públicas municipales. El conjunto de la deuda de las corporaciones locales ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años. A finales de 2009 la deuda era un 9% superior a la que se registraba un año antes y un 43% que la que se contabilizaba cinco años antes. Los datos de deuda de las 8.111 corporaciones locales indican además que más del 85% de la deuda (32.176 millones) corresponden a préstamos a corto (3.519) o largo plazo (28.657).¹

Lo cierto es que la realidad supera los datos mencionados y nos llevan a cantidades no conocidas, pues no se encuentran calculadas aquellas prestaciones, facturas y otros gastos que los Ayuntamientos mantienen con empresas pequeñas, medianas, grandes, proveedores todos de la dinámica funcional y asistencial que un municipio debe llevar a cabo diariamente, y esto era y es conocido por el Estado y las Comunidades Autónomas. Tan claro estaba que el Gobierno de España, como veremos más adelante, en 2009, autoriza a las entidades locales a concertar una “operación extraordinaria de endeudamiento bancario”. En dicha operación se deben incluir los remanentes negativos de tesorería y otras deudas vencidas y exigibles no aplicadas a presupuesto alguno. Esto es, deudas formalizadas en facturas y certificaciones de obras o servicios que, habiéndose prestado o realizado por empresas y autónomos no habían tenido acceso contable al presupuesto del ejercicio correspondiente, y por tanto se habrían generado al margen del mecanismo

¹ Boletín Estadístico Banco de España.

legal del presupuesto y los controles legales que rigen en cada una de las fases del proceso de gasto público.

En este punto es conveniente aclarar que las diferencias en la composición partidista y por tanto ideológica de los gobiernos locales, en general, no influyen en la política pública de éstos con respecto a la generación de déficit. Y esto es así porque los políticos municipales españoles están fundamentalmente implicados en resolver las necesidades directas e inmediatas de los ciudadanos, además de conseguir mayores servicios, esenciales o no para su municipio. Por tanto, el municipio no es el lugar donde directamente se puede intentar conseguir otros fines de la política pública presupuestaria y fiscal como puede ser la redistribución de la renta, como sí podemos encontrar en la política nacional. Sin embargo algunos estudios reflejan que sí puede existir influencia entre dirección política y situación fiscal.²

El afán de aumentar los servicios o emprender el establecimiento de otros ha hecho que en los últimos años el crecimiento del gasto público municipal haya sido considerable. Estos nuevos servicios y las políticas públicas que los han ido definiendo, han podido implementarse debido a la mayor asignación de recursos económicos, ya que la situación de bonanza económica ha supuesto la obtención de ingresos adicionales procedentes de la actividad urbanística. La actividad urbanística ha caído y con ella los mayores ingresos que recogían los gobiernos locales, produciéndose una situación complicada. Los gobiernos locales quieren seguir afrontando ese gasto público asumido en el pasado, aunque sea impropio o no obligatorio, pero en la situación actual puede resultar difícil. Y esto es así porque, existen una serie de gastos a los cuales es difícil dejar de atender³.

Sin embargo, a pesar del aumento de los últimos años, trabajos efectuados en el terreno comparativo con otros países reflejan diferencias porcentuales en cuanto gasto público total en relación con el PIB.

“El gasto que realizan los municipios españoles representa aproximadamente el 11% del total del gasto público español. Si a este porcentaje le añadimos el gasto de las demás administraciones locales (diputaciones, áreas metropolitanas, comarcas, etc.), la cifra llega al 13%. Este porcentaje es más pequeño que en otros países también con tres niveles de gobierno (central, autonómico o intermedio, y local) como España. En Suiza, el peso del gasto local sobre el total de gasto público es de un 22%; en Canadá, del 16%, y en Estados Unidos, del 26%.....”⁴

Pero en la coyuntura actual, la pregunta más recurrente que llevan haciendo últimamente, los alcaldes o responsables políticos de los gobiernos locales, es ¿Qué hacer para nivelar los ingresos y los gastos? ¿Sabemos si el Gobierno para salvar esta situación piensa adoptar medidas efectivas? ¿Qué

² Bastida Albaladejo, J y Benito López, B (2008): “Política y gestión financiera municipal”. Revista de Contabilidad, vol. 11: 43-66.

³ Portillo Navarro, M.J. (2009): “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores”. Presupuesto y Gasto Público 57/2009: 117-134.

⁴ Bosch Roca, Nuria. “Gasto Municipal”. Diario Público: 30/01/2010. Estudio completo en: “La reforma de la financiación municipal española”. Análisis Local. Nº 80: 17-25.

están haciendo en otros ayuntamientos para equilibrar el presupuesto? Sin embargo, estas preguntas así formuladas no nos explican el alcance del problema. La pregunta correcta sería ¿Cómo vamos a poder estabilizar las cuentas de acuerdo con lo que nos pide el Gobierno y la Convergencia Europea y además poder pagar la deuda que tenemos atrasada con nuestros proveedores y contratistas? Porque aunque fuéramos capaces de aplicar una disciplina terrible en el gasto hasta poner en riesgo los servicios básicos-que ya lo están- y aumentáramos los tributos, a pesar de los malos tiempos que corren, hasta colocarnos en signos positivos, lo único que conseguiremos, (y no es poco) es no incrementar el agujero financiero, pero desde luego no vamos a generar excedentes de tesorería, a corto plazo, capaces de hacer frente a las deudas no financieras vencidas. Este es el problema principal de la mayoría de los responsables políticos municipales, compaginar austeridad en el gasto con mantenimiento de servicios⁵.

En fin, el tema del endeudamiento está en la agenda no sólo de los políticos, sino también de los gestores y por supuesto de los medios de comunicación. Si repasamos someramente la prensa escrita generalista, no ya la especialista, observamos el interés mediático de la cuestión, por supuesto, acorde con las preocupaciones de los más interesados, los ciudadanos, y dentro de ellos, aquellos que producen bienes y prestan servicios a las administraciones públicas en su conjunto⁶.

Asimismo desde un punto de vista académico, algunos trabajos han tratado de determinar los factores que llevan a los ayuntamientos a presentar un determinado nivel de deuda.⁷ Por supuesto también se sigue tratando el

⁵ Bustos Garrido, Manuel. Diario El País. 09/09/2010. “Atrapados como Sísifo”.....” El problema sigue siendo garantizar los servicios sociales a nuestros conciudadanos, mantener los puestos de trabajo, mantener y administrar las escuelas, los polideportivos, los centros cívicos, los teatros, las bibliotecas... Roza el absurdo que nuestra gran riqueza, todo lo que la gestión municipal ha dado a los pueblos, villas y ciudades de España en los últimos 32 años ahora se convierta en un problema. Los Ayuntamientos hemos sido, y seguiremos siendo, institucionalmente leales. Pero desde la lealtad y el compromiso reclamamos lo que nuestros municipios y nuestros vecinos merecen: Ayuntamientos capaces económicamente....”.

⁶ Cebrián Echarri, Juan Luis. Diario El País, 09/01/2011.”La Tercera gran depresión”. “...La eclosión de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos se derivó en parte de las políticas de la autoridad federal, lo mismo que la burbuja inmobiliaria española es también consecuencia de las decisiones de cientos de ayuntamientos de financiarse a través de recalificaciones de suelo, embarcándonos, bajo la dirección y el amparo de los Gobiernos centrales y autónomos, en un modelo de crecimiento basado en el ladrillo y la consiguiente destrucción de nuestras costas. Muchas comunidades autónomas y las Cajas de Ahorro dependientes de ellas acompañaron, cuando no impulsaron de manera directa, esas políticas. La inflación de activos inmobiliarios es responsable del endeudamiento de nuestras familias, pero también de la escasez de recursos con la que ahora cuentan los municipios para honrar sus compromisos de pago y mantener prestaciones sociales que no tienen cómo financiar. La caída del mercado inmobiliario, todavía no tan estruendosa como sería preciso, afecta ahora a la financiación de las haciendas municipales y a las políticas de abundancia irresponsable que muchas de ellas practicaron....”.

⁷ Bastida Albaladejo, J. y Benito López, B. (2005): “Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un estudio empírico”. Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXXIV, nº 126.

nivel de endeudamiento local, sus causas y alternativas⁸. Igualmente la financiación de los últimos años, sustentada en una parte importante en el urbanismo está presente en bastantes trabajos.⁹

II. ANTECEDENTES PROXIMOS.

¿De dónde venimos? Veámoslo brevemente. Si pudiéramos incorporar a nuestra retina una cámara retrospectiva que nos permitiera visualizar nuestros ayuntamientos y nuestros pueblos y ciudades hace treinta años y pudiéramos compararlos con los de hoy, en todas las facetas posibles, obtendríamos unos resultados esclarecedores de lo que ha sido el acontecer político de España en ese período y particularmente de lo que ha sido la acción política para con los municipios y ciudades por parte de los otros dos niveles de decisión que nuestra Carta Magna de 1978 establece, esto es, las Comunidades Autónomas y el Estado.

El esquema de organización político-administrativo que rige nuestro país desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 se caracteriza por una estructura y funcionamiento multinivel en el que coexisten tres niveles de gobierno: el central, el regional y el local. De esta forma, nuestra Carta Magna marca las directrices a partir de las cuales se deberá configurar la nueva organización territorial del Estado Español y que, en lo que a nosotros respecta, son la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios.

Asimismo la Carta Europea de Autonomía Local configura ésta como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos y proclama como principios básicos el de subsidiariedad, y por tanto máxima proximidad al ciudadano en la gestión de los asuntos públicos; y complementario del anterior, el principio de suficiencia financiera. Ambos constituyen el armazón jurídico en el que debe sustentarse la acción política de los gobiernos locales.

Cuando los municipios acceden a su gobierno a través de sufragio directo libre e igual para la elección de los concejales y éstos, en la mayoría de los casos, eligen al Alcalde, estamos en 1979. Si miramos hacia atrás y nos colocamos en esa época, podremos comprobar que en los Ayuntamientos existía el mismo problema de falta de liquidez; que la mayoría debían grandes cantidades a corporaciones privadas suministradoras de bienes y servicios esenciales. Así, en este punto podríamos comparar la deuda de un ayuntamiento cualquiera en 1980 con Iberdrola S.A., antes Hidroeléctrica Española S.A., por esta parte del territorio español. Lo mismo veríamos sobre lo que se adeudaba a la Mancomunidad de Municipios para el suministro de agua potable, conocido coloquialmente por El Taibilla. La mutualidad para la jubilación de los funcionarios de la administración local (munpal) no se pagaba;

⁸ Abadía Jover, M y Portillo Navarro, M.J. (2010). “El endeudamiento local en los municipios españoles. Situación actual y alternativas”. Revista de Estudios Locales. Nº 127: 31- 47.

⁹ Sánchez Maldonado, J. y Suárez Pandiello, J. (2007). “Hacienda Local y Urbanismo: ¿es tan grave como lo pintan?” Revista Económica de Castilla la Mancha. Nº 11, 2007: 245-264.

las empresas del transporte público, donde existía este servicio, no cobraban adecuadamente; el llamado pósito municipal había sido liquidado. Así podríamos ir viendo, retrospectivamente, la situación de crisis económica y financiera en que se encontraban los ayuntamientos¹⁰.

Esta crisis podía tener otras causas, pero, desde un punto de vista institucional, las estructuras político-jurídicas no se adecuaban al nuevo orden emanado de la voluntad popular y articulado en torno a principios constitucionales, incompatibles con la actuación de los regidores municipales hasta 1979. Hay que recordar que estos primeros ayuntamientos se rigen por la Ley de Régimen Local de 1955, otra Ley de 1978, y numerosa legislación preconstitucional, que hace que se tenga que publicar una tabla de vigencias de la legislación aplicable.

Desde un punto de vista económico-financiero, la crisis no distaba mucho cualitativamente de la de hoy. Se pretendían realizar determinadas acciones, para implantar servicios y funciones que los vecinos demandaban, sin atender a quien ostentaba la competencia sobre dicho servicio o función, y para ello, se acudía fundamentalmente al impago a grandes proveedores y al crédito. Son los tiempos en los que los Ayuntamientos se ven en la necesidad de dotar a grandes zonas pobladas de su término municipal de servicios tan básicos que hoy no se plantearía ni siquiera el no realizarlos, directa e inmediatamente, aún con el déficit más abultado que pudiéramos imaginar; estaríamos hablando de asfaltado, alumbrado, encintado de aceras, saneamiento, distribución de agua, etc.

Por tanto, la mayoría de las corporaciones locales acudían al impago de bienes y servicios de todo tipo, con el fin de seguir en una dinámica constante de los regidores públicos locales desde 1979, cual es la de incrementar servicios a sus conciudadanos, aumentar los existente, y todo ello, incluso, aumentando el patrimonio inmobiliario del municipio, construyendo edificios de nueva planta o rehabilitando otros antiguos, donde albergar esa gran cantidad de servicios nuevos y funciones, asumidas tras incorporar competencias recogidas sin un título legal habilitante y por tanto sin la necesaria transferencia de medios económicos que constitucionalmente se requería y se requiere. Estos servicios, amparados en nuevas competencias, van siendo encomendados en muchos casos por parte de los otros niveles de poder, las Comunidades Autónomas y el Estado.

¹⁰ Esto no resultaba nuevo, siendo aplicable a la situación actual, el texto que se reproduce: “ Un país cuyos Ayuntamientos y cuyas Diputaciones provinciales no tienen una vida normal y regular, debe renunciar definitivamente a todo progreso en el resto de sus organismos políticos y administrativos ...donde quiera que la deuda y el apremio ponen su garra destructora , de allí desaparece todo elemento de orden y de moralidad, lo mismo en los individuos que en las Corporaciones...Devuélvase a los acreedores de los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales el derecho que todo acreedor tiene a la ejecución contra su deudor, con todas sus consecuencias .. para que desde el momento en que la ejecución se decreta, aquel Ayuntamiento quede en situación de quiebra, en situación de interdicción, que permita su reemplazo inmediato por alguien que se encargue, con mejores medios y con mayor regularidad de la administración de sus bienes.”. Conferencia de Francisco Silvela en el Círculo de la Unión Mercantil el 30 de abril de 1889. En Robles Egea, A.: “Política y Régimen Local en la crisis de fin de siglo (antología)”. CEMCI. Granada. 1998

Tal es la situación de crisis, que el Gobierno de España en 1983, a través de la Ley 24/1983 de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de haciendas locales, decide acometer un primer saneamiento,-obsérvese que llamo primer saneamiento- consistente en varias medidas, pero que la más interesante de recordar ahora es la asunción por el Estado de los déficits generados por las Corporaciones Locales a 31 de diciembre de 1982. En el preámbulo de esta ley, se puede leer:

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

Se hace necesario, para solucionar definitivamente tal cuestión, abordarla en su origen que no es otro que el deficiente sistema de financiación local, de forma que no se produzcan los negativos efectos que la actual insuficiencia de recursos genera.

.....
El primer grupo de medidas persigue el saneamiento de las Haciendas Locales, liberando de deudas a las Corporaciones Locales, mediante la financiación por el Estado, a través de subvención, del déficit real de sus presupuestos a 31 de Diciembre de 1982.....

Con esta medida, el Gobierno absorbía todas las deudas contabilizadas de los municipios. Además, esta medida iba acompañada de otras, como fue la posibilidad de establecer recargos en un tramo de IRPF y otras de menor calado desde el punto de vista de la operatividad económico-financiera de las corporaciones locales. El objetivo político del gobierno de la nación estaba claro: tenía que existir “tranquilidad” en las demandas de la administración local, ya que la prioridad en ese momento es la culminación del mapa autonómico y el desarrollo del mismo.

Con estos planteamientos y parches legales se llega a la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que no es una ley de bases sino una ley básica, dado su carácter de norma institucional, reguladora de las entidades locales. Esta Ley se complementa con el Texto Refundido de 1986, cuyo título VIII, regula la legislación vigente en materia de haciendas locales. Este título queda derogado con la esperada Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1989.

III. DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES A LA POLITICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

1.- LA LEY 39/1988, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES.

Con la esta Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, se instaura un nuevo modelo de financiación y supone la consolidación, en parte, de los intentos llevados a cabo, desde finales de la década de los setenta, para dotar a las corporaciones locales de autonomía y suficiencia financiera. Dicha ley pretende, no solo lograr la efectividad de los principios constitucionales,

sino que aspiraba a que los propios poderes locales asumieran parte de la responsabilidad en la consecución de dichos principios.

Una de las cuestiones donde existe unanimidad en la doctrina y en la opinión de los expertos en la materia es, que el sistema financiero municipal diseñado en esta Ley se caracterizó por la simplificación del sistema tributario local (los diez impuestos existentes hasta el momento se transformaron en cinco, tres de carácter obligatorio y dos de carácter potestativos); la introducción de la corresponsabilidad fiscal, aunque tenuemente, al permitir que los gobiernos locales modificaran los tipos impositivos de todos sus impuestos, dentro de ciertos límites, lo que repercute en un afianzamiento de la autonomía local. Por otra parte, se regula el producto de las operaciones de crédito como uno de los recursos de las haciendas locales, siendo este recurso financiero común a todas las Entidades Locales.

La ley, cuya génesis duró ocho años, incluyendo entre tanto, dada la urgencia, la reforma mencionada de la Ley de 1983, según Rubio de Urquía, “refleja la crónica de la búsqueda desordenada y asistemática de una utopía constituida por la solución definitiva de todos los males que durante más de ciento cincuenta años, por lo menos, han aquejado a la Hacienda Local española”¹¹.

Entre los recursos que se enumeran, se encuentra la primera regulación de las operaciones de crédito que aquí comentamos. Y así, de una manera un tanto desordenada, regula el acceso al crédito de las entidades locales para la financiación de sus inversiones, para nuevos y mayores gastos corrientes, declarados necesarios y urgentes y para financiar el importe del remanente de tesorería negativo.

Estas operaciones las aprobaba el pleno de la corporación por mayoría simple de los miembros de la misma, previo informe de la Intervención de la Entidad, en el que se analizaba en especial la capacidad de la entidad para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que de aquella se deriven y sólo se requería autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para: la concertación de operaciones con el exterior; las operaciones que se instrumenten mediante deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público; y cuando la cuantía de la operación proyectada rebasa el 5 por ciento de los recursos liquidados de la entidad por operaciones corrientes, deducidos de la última liquidación presupuestaria practicada, y la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por dicha entidad y de la proyectada, no exceda del 25 por ciento de los citados recursos liquidados por operaciones corrientes. En los restantes casos, la autorización de los órganos correspondientes del Ministerio atendía a la situación económica de la entidad local peticionaria, el plazo de amortización de la operación, la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y las condiciones de todo tipo del crédito a concertar.

Con el fin de evitar interpretaciones erróneas, la Ley ofrece una definición de carga financiera: “suma de las cantidades destinadas en cada

¹¹ Arnal Suria, S. y Rubio de Urquía, J.I. (1989): La ley reguladora de las haciendas locales. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería”.

Asimismo esta Ley recoge la posibilidad de que las leyes de presupuestos generales del estado puedan anualmente fijar límites globales al acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política general

En cuanto a las operaciones de crédito a corto plazo o de tesorería, la Ley establece como novedad el año para su cancelación, y no el ejercicio presupuestario, o sea el año natural como ocurría antes; y mantiene el límite del 35 por ciento de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado para su concertación, pudiendo ser aprobadas por el Presidente de la Corporación cuando su cuantía no supere el 5 por ciento de los ingresos liquidados por operaciones corrientes del último ejercicio liquidado.

Por último, con esta Ley se inicia la regulación de la información a suministrar de las operaciones concertadas por las entidades locales. La ley avanza que se regulará reglamentariamente la comunicación preceptiva de todas las operaciones que se concierten, esto es, las que precisen autorización y las que no, al Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo se crea la Central de Información de Riesgos del Banco de Crédito Local de España.

2.- LAS MODIFICACIONES EN LA REGULACION DEL ACCESO AL CREDITO: El camino de la restricción.

En los años posteriores a la promulgación de esta importante Ley, las llamadas leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado y alguna otra específica, modificaron la regulación de determinados aspectos de acceso al endeudamiento por parte de las entidades locales. Las modificaciones siguen la pauta de limitar el acceso al crédito, de tal manera, que los controles y las prohibiciones van aumentando hasta llegar a la legislación de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, la **Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** modifica considerablemente el acceso al crédito de los gobiernos locales, introduciendo una serie de disposiciones orientadas hacia la consecución del saneamiento de las cuentas municipales. De la modificación podría destacarse la introducción de un nuevo cálculo de la carga financiera, introduciendo el concepto de ahorro neto. Asimismo, se establece un régimen de autorizaciones previas vinculadas al comportamiento del ahorro neto, introduciendo los planes de saneamiento financiero como elemento previo requerido para obtener la autorización. Las operaciones siguen siendo aprobadas por el presidente de la corporación cuando no superen el 5 por ciento de los ingresos por operaciones corrientes deducidos de la última liquidación presupuestaria, siempre que en su conjunto no superen el 15 por ciento de los ingresos de referencia y se dé cuenta al pleno de las mismas en la primera sesión que celebre. También se modifica el límite para la aprobación

de operaciones de tesorería, pasando al 30 por ciento de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado.

Esta Ley, contiene una Disposición Transitoria -la 5ª-, que establece la posibilidad de consolidar las operaciones de tesorería en operaciones de crédito a medio y largo plazo: “Se autoriza la consolidación a medio y largo plazo de las operaciones de tesorería destinadas a satisfacer gastos corrientes, suscritas por las entidades locales, hasta el límite del 58 por 100 de las pólizas o créditos pendientes de reembolso a 1 de enero de 1997”.

Como vemos, a pesar de las restricciones, el gobierno atendiendo a la precariedad de las finanzas municipales permite seguir aumentando el endeudamiento de las corporaciones locales, en este caso con la disposición transitoria referida.

Siguiendo los trabajos de parte de la doctrina económica y hacendística en esta materia, podemos considerar que el marco regulador español del acceso al endeudamiento local se encuadra en tres objetivos,¹² cuyo fundamento descansa en las teorías del federalismo fiscal y la ilusión fiscal.¹³

Primero.- Garantizar la equidad intergeneracional en la utilización de la deuda de manera que exista correspondencia entre los beneficiarios y los contribuyentes de la hacienda que han de sufragar los bienes por ella financiados. Dicha finalidad se pretende lograr mediante la afectación de los ingresos obtenidos con endeudamiento a la realización de inversiones, cuya utilidad se enmarca en el uso que deben hacer de las mismas posteriormente varias generaciones.

Segundo.- Asegurar el equilibrio financiero de las unidades de gobierno, en este caso las locales, evitando riesgos de exceso de deuda y de cargas financieras que consuman más recursos corrientes que los efectivamente disponibles.

Tercero.- La coordinación y centralización de las decisiones de endeudamiento público para hacerlas compatibles con los objetivos macroeconómicos de estabilización mediante un sistema de autorización. Además, el gobierno central se ha ido apoyando en el anteriormente citado artículo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para restringir la libertad de los municipios en el acceso al crédito.

¹² -Cabasés Hita, F. Pascual Arzoz, P y Vallés Giménez, J. (2003). “Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la ley reguladora de las haciendas locales a la estabilidad presupuestaria”. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. P.T. Nº 3/03.

-Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1996). “Manual de hacienda Autonómica y Local”. Editorial Ariel.

¹³Escudero, F. y Prior, D. (2002): “Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales”. IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

Posteriormente, la **Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** junto a otros aspectos de detalle y menor importancia, incorporó medidas relativas al control e información por parte del Ministerio de Hacienda.

La **Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social**, modificó el capítulo referido a las operaciones de crédito de las entidades locales. Además de la modificación e incorporación de algunos pocos conceptos, la mayor parte de la reforma consiste en la reordenación de los artículos, distribuyendo su contenido en un orden diferente al que se encontraba en la versión anterior, siendo especialmente relevante el hecho de incrementar la severidad de las condiciones necesarias para la concertación de nuevas operaciones crediticias a largo plazo. Esta Ley fue necesaria para incluir a las entidades locales, junto al resto de administraciones públicas, en el marco de aplicación de los criterios de convergencia implantados para el cumplimiento de los compromisos del Tratado de Maastricht; y se marca el inicio de la equiparación de la deuda pública local a la estatal, dotando de mayor seguridad jurídica la concertación de operaciones de crédito.

Continuando con ese proceso de incremento de la severidad de las restricciones al endeudamiento local, la **Ley 55/1999, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social**, modifica varios artículos de la Ley de Bases del Régimen Local, relativos a las competencias de gestión económica y contratación de los alcaldes, y de los presidentes de las diputaciones provinciales, a fin de conciliar su redacción con la reciente reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Asimismo, incorpora un nuevo límite, ya que establece también la necesidad de autorización de las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, en los términos que se definan reglamentariamente, exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los Presupuestos Generales de la Corporación¹⁴.

Como vemos continúa el régimen de restricciones para el acceso al crédito, puesto que junto a un ahorro neto positivo, ahora se requiere que el

¹⁴ Parte de estas medidas se enmarcan en las modificaciones que introduce el llamado Pacto Local, aprobado por Ley 11/1999, de 21 de abril, de medidas para el desarrollo del gobierno local, que modifica la Ley 7/1985. Posteriormente se volvería a modificar el régimen del gobierno local, con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local. Actualmente nos encontramos en un período a la espera de una nueva regulación del gobierno local, anunciada para esta legislatura, pero que no verá la luz en la misma. Además el “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local” publicado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en 2005, aboga por la profundización y desarrollo de los gobiernos locales, cuyo fundamento está sobradamente consolidado en el principio de Autonomía Local: “La tendencia iniciada con la Ley de Bases que atribuye al alcalde las competencias residuales y configura la comisión de gobierno como un órgano de apoyo, continuada con la reforma de 1999 y culminada con la Ley 57/2003, constituye una línea adecuada que equipara el gobierno local al gobierno autonómico y al gobierno de la nación. Si el conflicto político discurre por los cauces gobierno-oposición, por tanto entre mayoría y minoría, el control político no es *del* pleno sino *en* el pleno”.

total de deuda financiera no sobrepase el límite del 110 por ciento de los ingresos corrientes. Con ello se pretende limitar el acceso al crédito cuando con los ingresos corrientes no sea posible atender adecuadamente las obligaciones de pago de amortizaciones e intereses.

La **Ley 14/2000, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social**, modifica el artículo 56 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, eliminando la referencia al Banco de Crédito Local en el esquema de información pública relativo al endeudamiento local.

La última reforma sustancial, que merece atención en este somero análisis se produce con la **Ley 62/2003, de Medidas, Fiscales, Administrativas y del Orden Social**, que ha vino a clarificar la reforma operada en 1998, quedando prácticamente la redacción que ha llegado hasta hoy.

Con esta regulación, y según los datos del Banco de España, la deuda bancaria de las Entidades Locales fue aumentando, precisamente porque es utilizada para la formación de capital, a través de la financiación de sus inversiones.¹⁵

2. LA POLITICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

La introducción en nuestra legislación de la política de estabilidad presupuestaria supone articular un instrumento regulador que limita aún más la capacidad de decisión en el control del déficit público de las administraciones públicas, en sus diferentes niveles de organización y de decisión territorial.

Esta normativa y su periplo interpretativo es consecuencia de asumir el objetivo de alcanzar los cinco criterios de convergencia que el Tratado de Maastricht incluye¹⁶.

- Inflación: El Índice de Precios al Consumo (IPC), no podría superar en 1,5 puntos la media del correspondiente a los tres países que manifestasen el índice más bajo.
- Tipo de interés a largo plazo: No sería superior en más de dos puntos a la media del de los tres países que lo manifestasen más bajo.
- Estabilidad de cambios: Las correspondientes monedas habrían de permanecer en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, sin devaluar, al menos durante los dos años previos al comienzo de la Unión Monetaria.
- Deuda: La deuda pública acumulada no podría superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto.
- Déficit: No debía ser superior al 3 por ciento del Producto Interior Bruto.

Con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se inicia el camino del control del déficit y por ende de las mayores restricciones en el acceso al crédito por parte de los gobiernos locales. La regulación normativa inicial se

¹⁵ Esteban Cabrera, M. y Sánchez Maldonado, J. (2007). “Una propuesta de financiación municipal”. Papeles de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales. Nº 28.

¹⁶ Dodero Jordán, A, (2000). “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales”. Revista del Instituto de Estudios Económicos, 4/2000: 145-166.

efectúa, a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de 2001. Esta ha estado en vigor en los ejercicios económicos de 2003 a 2007, ambos inclusive y resultó modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de aplicación a partir del ejercicio de 2008.

Ambas normas han sido integradas en el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Además, para la aplicación a las entidades locales, la disposición adicional 4ª de la citada Ley 15/2006, establecía, la aprobación en el plazo de seis meses, de un reglamento, lo cual se produjo con la aprobación del Real Decreto 1463/2007.

Los principios generales en los que se apoya la estabilidad presupuestaria, con especial referencia a su incidencia en el Sector Público Local son: el de estabilidad presupuestaria; el de plurianualidad; el de transparencia; y el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Estos principios están presentes en toda la regulación posterior y constituyen los pilares en los que se apoya la estabilidad.

Con la aprobación de la legislación sobre estabilidad presupuestaria se desplaza la preocupación desde las cuestiones relacionadas con la equidad intergeneracional y el equilibrio presupuestario hacia las garantías del cumplimiento de los objetivos macroeconómicos del nivel central de gobierno, adquiriendo relevancia la función de estabilización sobre los otros dos objetivos. La aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria en 2001, supone una nueva modificación del marco legal que regula el acceso a la deuda de las administraciones públicas, incluyendo a las entidades locales. Dicha modificación responde al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por éste los Estados pertenecientes a la Unión Europea, y entre ellos España, se comprometían a perseguir el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario.

En este sentido, cabe mencionar que, en un país fuertemente descentralizado como España, el esfuerzo del Estado sería inútil si no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, cuestión que ha desembocado en que el marco de estabilidad presupuestaria tiene carácter básico y, por tanto, es aplicable a todas las Administraciones Públicas, al objeto de garantizar que la actuación presupuestaria coordinada, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita alcanzar los objetivos de política económica general perseguidos por el nivel central.

Con tal finalidad se fijan una serie de principios generales, tal y como hemos enumerado, a los que debe adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y el crecimiento económico. Las entidades locales tienen en esos momentos que hacer frente a un nuevo reto en el ámbito de la coordinación presupuestaria, al imponerse a todas las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit presupuestario. Bajo este nuevo escenario, y sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, el Gobierno Central fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de Corporaciones

Locales, referido a los tres ejercicios siguientes, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, entidad también encargada de informar de los objetivos fijados por el Ministerio de Hacienda, que es el órgano supervisor.

La elaboración o liquidación por los gobiernos locales de sus presupuestos con vulneración de las normas anteriores lleva aparejada la obligación de corregir esa situación a medio plazo mediante un plan de saneamiento. Adicionalmente, en estos casos, se extiende la necesidad de autorización del Estado a todas las operaciones de crédito local. Finalmente, si la inobservancia de alguna entidad local provoca o contribuye a quebrantar las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea, esa entidad asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal infracción se deriven.

Recapitulación sobre la normativa de acceso al endeudamiento por parte de los gobiernos locales: sus límites y autorizaciones.¹⁷

Límites:

a) Límites subjetivos. Con carácter general se establece que las Entidades Locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes pueden concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

b) Límites objetivos: Por lo que respecta a las modalidades o tipos de operaciones de endeudamiento financiero que pueden ser concertadas por estas entidades, no establece una lista cerrada, si bien, para el caso de los instrumentos financieros derivados sobre tipos de interés y tipos de cambio, entendemos que su utilización debería permitirse exclusivamente como instrumento de cobertura y gestión de riesgos, sin que en ningún caso pudieran ser manejados con fines puramente especulativos.

c) Límites de finalidad: Se limita la concertación de operaciones de crédito a la financiación de inversiones, con excepción de los supuestos referidos a gastos por operaciones corrientes declarados necesarios y urgentes, así como a la financiación del remanente de tesorería negativo. Aunque la legislación citada no indica qué debe entenderse por financiación de inversiones, la doctrina entiende que en dicho concepto cabe incluir “cualquier gasto de inversión en obras o servicios, así como los gastos ocasionados por la municipalización o provincialización de servicios y los encargos a dotar a los organismos autónomos, sociedades mercantiles y demás personas jurídicas que tengan a su cargo la gestión de determinados servicios”.¹⁸

¹⁷ Fuentes Escribano, S. (2009). ” Mejoras en la gestión presupuestaria de las Administraciones Locales”. En “Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica”. Editorial El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.

¹⁸ Arnal Suria, S. y González Pueyo, J. (2007): Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

d) Límites cuantitativos: Según el tipo de operaciones de crédito, la limitación vendrá impuesta por la inversión a realizar en el caso del largo plazo; para el corto plazo los límites cuantitativos se regulan en unos parámetros recogidos en la Ley. También existen límites para las operaciones excepcionales referidas y para la prestación de avales.

Dentro de estos límites, y con base en las razones apuntadas más arriba de equilibrio y estabilización, la legislación establece que las leyes anuales de presupuestos pueden fijar límites de acceso al crédito de las Entidades Locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general, previendo asimismo, que los compromisos de gastos vinculados a operaciones de endeudamiento que requieran autorización administrativa estarán condicionados a tal concesión.

Autorizaciones:

Las modificaciones legislativas examinadas antes, se han traducido asimismo en la obligación de disponer de autorización administrativa por parte de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda, o de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Entidad Local, (si aquella ha asumido las competencias en la materia) cuando la entidad presente ahorro neto negativo; cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo excediese del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior; y cuando se formalicen operaciones de endeudamiento en el exterior, operaciones con entidades financieras no residentes en España, u operaciones instrumentadas mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

Asimismo para el otorgamiento de esta autorización administrativa el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. La legislación sobre estabilidad presupuestaria aplicable a las entidades locales que antes se citó, señala que los expedientes de solicitud de autorizaciones deberán incorporar los informes de evaluación sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y del presupuesto aprobado para el ejercicio corriente emitido por la Intervención. Si el informe de evaluación es de incumplimiento en alguno de los dos ejercicios, el anterior o el corriente, además de la información anterior, la solicitud deberá incorporar un plan económico-financiero aprobado por el Pleno. El incumplimiento del objetivo de estabilidad en el último año de vigencia será causa suficiente de denegación de la autorización de endeudamiento.

III. LOS AÑOS DE BONANZA ECONOMICA. ASCENSO Y CAIDA.

1.- Situación política y presupuestaria.

Todas las medidas de restricción en el acceso al crédito que hemos enumerado no han contribuido a que las entidades locales dejen de endeudarse. Es decir, en épocas donde la actividad económica evolucionaba más que favorablemente, los gobiernos locales han seguido acudiendo al crédito a largo plazo para financiar sus inversiones, siendo desde siempre su razón de ser, como hemos explicado antes, que la carga económica financiera no la soporte totalmente la generación actual, sino que su pago sea diferido a generaciones futuras, dada la larga vida útil de los bienes financiados: la construcción de una sala de lectura anexa a una biblioteca, debe ser financiada con endeudamiento a lo largo del tiempo por las posteriores generaciones que van a utilizar dicho servicio. El problema radica en que ambos servicios, biblioteca y sala de lectura, tiene un mantenimiento diario, mensual y anual; y asimismo requiere unos gastos fijos para su funcionamiento, todo ello para que el uso sea operativo, y ahí es donde los municipios han fallado en cuanto a la financiación, generando deudas con proveedores, no ya de construcción de las inversiones, sino de gasto corriente que no calcularon, ni proyectaron para épocas en las que –como ahora- los ingresos corrientes han decaído más que considerablemente. En años en los que podíamos construir inmuebles que albergaran servicios de nueva creación o ampliación de los existentes, en esos años, cuando los ingresos corrientes eran suficientes para mantener los nuevos y los antiguos servicios, resulta que hemos seguido endeudándonos para la construcción de los mismos, y lo que es peor, hemos acudido al crédito a corto plazo para mantener esos servicios, con la esperanza incierta de no saber si los ingresos corrientes iban a volver a estar en las cuantías que se presupuestaban durante los primeros años de este siglo.

La situación con la que nos encontramos es que las administraciones locales, han aumentado su gasto corriente. Una parte importante de este incremento se encuentra en la necesaria implementación de políticas públicas asistenciales y de prestación de servicios de toda índole, que en su inmensa mayoría no se financian totalmente, cuando son instaurados, quizá por indicación de la Comunidad Autónoma correspondiente, y por supuesto, pasados unos años, pocos, se consideran esencial su mantenimiento, su prestación, y ya nunca desaparecen. Estos servicios y otros, han requerido y requieren, de una estructura funcional y de bienes corrientes y servicios que ha conllevado un enorme incremento de las plantillas de personal y de los gastos de mantenimientos, necesarios para atender dicha estructura.¹⁹

Por todo ello, el déficit está servido, ya que los gobiernos locales se siguen endeudando, sobre todo a través de dos mecanismos: uno, acudiendo a contratar operaciones a corto plazo o de tesorería (no más de un año, pero renovables) que nunca se cancelan al vencimiento anual, sino que se renuevan año tras año y en muchos casos se aumenta su cuantía hasta los límites legales; otro, presupuestando todos los gastos necesario para mantener todos los servicios y funciones que se quiere prestar, equilibrando ficticiamente un presupuesto en el que una parte importante de los ingresos no se van a realizar. Con el primer mecanismo, se van a generar unas tensiones en la

¹⁹Pedraja Chaparro, F.M. (2003). “¿Hacia dónde va la financiación de nuestros municipios?”Economistas. Año N° 21, N° 96: 189-195.

tesorería que producirán a su vez impagos entre aquellos proyectos de obras, servicios y funciones para los que ya se ha obtenido una parte importante de la financiación. Con el segundo de los mecanismos, van a existir facturas de toda índole que no podrán tener acceso al proceso legal del gasto, porque no existirá partida presupuestaria donde pueda encajarse. En ambos casos, como digo, el déficit está servido. “

“El llamado Pacto Local no ha dado los frutos que se esperaban y tanto la Administración Central como la Autonómica siguen empeñadas en gestionar servicios más que en diseñar, orientar y asegurar las políticas generales de estos servicios públicos. Es así, como en este debate de contradicciones, los municipios tienen que enfrentarse, de un lado, a las demandas ciudadanas que, como es lógico, nada saben ni quieren saber sobre qué Administración es la competente para atender a sus demandas y, de otro, a unas Administraciones que escatiman los recursos y las ayudas, pero quieren controlar hasta los más mínimos detalles en la gestión de los servicios que la propia dinámica social ha ido dejando en manos locales”.²⁰

2.- Competencias, financiación y endeudamiento.

Cualquier análisis político que pretenda realizarse sobre la endeudamiento, financiación o competencias en los municipios españoles pasa ineludiblemente por considerar estos conceptos unidos de manera inseparable. Esto es así porque, como ya hemos ido adelantando en los epígrafes anteriores, el aumento del gasto local, y por tanto el déficit histórico se debe, fundamentalmente, a una progresiva asunción de más y mayores servicios, demandados unas veces por los vecinos o ciudadanos y otras veces, impuestos por el devenir de una transferencia competencial que ha ido operando desde las Comunidades Autónomas, principalmente y desde el Estado, pero siempre asumiendo los municipios el coste final, que si bien los primeros ejercicios presupuestarios de implantación de esos nuevos servicios o actividades, sólo sufragaban un diez o un veinte por ciento del coste total, pasados unos años, el coste ha sido asumido en su totalidad por los ayuntamientos. Por tanto, estas transferencias de servicios se han efectuado sin la necesaria transmisión de medios, fundamentalmente financieros. Los alcaldes han ido asumiendo estos nuevos servicios, sin saber si en un futuro podrán seguir prestándolos con la misma intensidad o con las mismas calidad o cantidad. Así es como han ido apareciendo, para quedarse, los llamados servicios impropios, en cuya base se encuentra una “estructura con un nivel competencial impreciso y abierto”²¹.

Y es que el debate sobre el ámbito competencial de los gobiernos locales vuelve a estar en la agenda política, si es que alguna vez salió de ella; esta vez, como las otras, porque la crisis financiera de los ayuntamientos

²⁰ AA.VV. (2006): “La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea”. Federación Española de Municipios y Provincias. Página 63.

²¹ Alvarez Corbacho, Xoaquín.(1998). Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña: 61-88.

principalmente, ha hecho que busquemos las causas de la misma y porque con todas las reformas legales que hemos ido esbozando someramente en los epígrafes anteriores, aún así, existe una situación generalizada de desequilibrio en las cuentas públicas locales. En definitiva, quien conoce el mundo de la administración local, cuando habla de crisis financiera vuelve la vista hacia el ámbito competencial; y viceversa, quien quiera estudiar la cantidad o calidad de las funciones y competencias de las entidades locales, debe valorar al mismo nivel, el principio de suficiencia financiera y por tanto el sistema de financiación.

Además junto a las modificaciones legales para la restricción del acceso al endeudamiento, los sucesivos gobiernos centrales han seguido una línea igual en cuanto a no afrontar en serio una reforma en la financiación local. La reforma operada con la Ley 51/2002, fruto de un informe elaborado por expertos del Gobierno y de la Federación de Municipios y Provincias en una Comisión constituida en el Ministerio de Hacienda, no ha supuesto el avance necesario para afrontar los retos a los que los gobiernos locales se han enfrentado y a los que vienen para el futuro²².

“La crisis financiera de las Entidades Locales es, en parte, consecuencia previa del modelo hacendístico existente”²³. Y así desde diversas disciplinas como es la Hacienda Pública se siguen escuchando las voces que reclaman una urgente y necesaria reforma de la financiación local, por supuesto incluido el acceso al endeudamiento.

“Con independencia de la insuficiencia financiera medida en términos globales, la reforma de la Hacienda Municipal se reclama desde la Ciencia de la Hacienda y desde la lógica también científica del Derecho Tributario. ...Veinte años de un cierto inmovilismo en el sistema tributario municipal es un período excesivo en el que deberían haberse debatido más la realidad y las cuestiones que atañen a este ordenamiento fiscal”.²⁴

En este contexto, cabría recordar aquí que en el primer semestre de 2010, España ostentó la presidencia de la Unión Europea, y se desarrolló en Barcelona la Cumbre de Gobiernos Locales. En ella, participaron de sus experiencias países tan dispares territorial y políticamente como Vietnam o Portugal. En esta cumbre, junto a la cohesión social, que era el objetivo marcado por la Unión Europea, se exponen las reformas que hay que abordar para que los gobiernos locales puedan conseguir los objetivos de lo que ha dado en llamarse el "veinte veinte" (2020), plasmados en el Tratado de Lisboa: crecimiento y empleo sostenibles ambiental y socialmente. La cumbre propuso que las reformas hay que hacerlas en el marco de cada estado con la Carta de Autonomía Local Europea como base y fundamento. Pero básicamente se trata de: fijar un marco jurídico con competencias claras, y los recursos suficientes

²² Suárez Pandiello, J. Utrilla de la Hoz, A. Vilalta Ferrer, M. “ Informe sobre financiación local. 2010. Fundación Democracia y Gobierno Local

²³ Farfán Pérez, J.M. (2010). “Gestión económica financiera de las entidades locales. Solvencia y medidas para su sostenibilidad”. Revista de Estudios Locales. Cosital. Nº 132: 9-29.

²⁴ Calvo Ortega, R.: “La Reforma de la Hacienda Municipal”. 2010. Cuadernos Cívitas. Editorial Aranzadi.

para afrontar con unas mínimas garantías de solvencia lo que se pretende hacer. En definitiva volvemos sobre lo de siempre, competencias fijadas con claridad y suficiencia financiera.

3.- La crisis y su gestión.

El año 2009:

El 24 de abril de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-Ley 5/2009, que contenía dos medidas urgentes y de carácter extraordinario cuyo objetivo era, por una parte, la cancelación de las deudas que las Entidades locales tenían pendientes de pago a empresas y proveedores, sobre todo a PYMEs y autónomos; y, por otra parte, posibilitar que las citadas administraciones y agentes económicos pudieran recuperar el equilibrio financiero y presupuestario. El Real Decreto fue convalidado por unanimidad por el Pleno del Congreso de los Diputados con fecha 21 de mayo de 2009.

Las dos medidas reguladas en este Real Decreto 5/2009 son:

I).- La primera medida regulada posibilitaba que las entidades locales que hayan liquidado sus presupuestos de 2008 con remanente de tesorería negativo, se haya generado el mismo en el propio ejercicio o proceda de la acumulación de remanentes negativos de ejercicios anteriores, o tengan obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar a Presupuesto de 2008, podrán financiar su importe con endeudamiento bancario. Con esta medida todas las facturas y gastos no formalizados (incluido el contenido en facturas y certificaciones de los cajones), podían reconocerse y financiarse con endeudamiento.

II).- La segunda medida establecía una garantía a través de líneas de crédito o aval habilitadas por el Instituto de Crédito Oficial, (ICO) para facilitar liquidez a las empresas y autónomos con los que tengan deudas las Entidades locales mediante las retenciones en la participación en los tributos del Estado.

Como vemos, este Real Decreto supone la eliminación de las restricciones en cuanto al acceso al crédito por parte de los gobiernos locales.

Asimismo, el Gobierno autorizó la aplicación flexible de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a las entidades locales. Por Circulares de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, se comunican los acuerdos de la Comisión Nacional de Administración Local, sobre la posibilidad de endeudamiento; siendo para el presupuesto liquidado del ejercicio 2008, el 4,81 por ciento de los ingresos no financieros, y para el del ejercicio 2009, el 5,17.

Pero lo cierto es, aún con estas medidas durante el ejercicio 2009, y en el primer semestre de 2010, la situación se va complicando por días, incluso por momentos.

Un análisis de este Real Decreto-Ley nos llevaría a plantearnos varias cuestiones:

- Se establecen mecanismos (operaciones de crédito o aval) para satisfacer deudas, no para financiar a los Ayuntamientos, ya que los que no tengan deudas no tienen tampoco la posibilidad de utilizar los mecanismos de financiación previstos en la norma.

- Si las deudas son tan altas, de alrededor del 1,4% del Producto Interior Bruto español, esto no puede obedecer a una mala gestión, no todos los Ayuntamientos de España se han dedicado a despilfarrar, sin perjuicio de que algún caso haya habido.

- De lo anterior podemos deducir que los municipios españoles están asumiendo y atendiendo unas obligaciones que no pueden pagar. La financiación local es insuficiente para atender a los servicios públicos que están prestando las Entidades Locales españolas, que al ser la administración más próxima al ciudadano es la más demandada y asume obligaciones que no le corresponde sufragar.

-Además, hemos de hacer notar que esta norma no está motivada por la situación desfavorable de las finanzas municipales, sino por la situación de falta de liquidez de las empresas acreedoras de las Entidades Locales. Es decir que no es la situación de éstas la que ha provocado las medidas de financiación, sino lo que esa situación supone para el sector privado en una época de crisis económica.

- Por último, merece ser destacado también que el Estado no ha aportado fondos a las Corporaciones Locales, sino que lo que ha hecho ha sido permitir a las Entidades Locales que se endeuden para eliminar su saldo negativo de tesorería. Lo máximo que ha hecho el Estado ha sido avalar ciertas cuantías a través del Instituto de Crédito Oficial.

El año 2010:

2010.1: Durante este ejercicio, la crisis económico-financiera de los ayuntamientos se ha acentuado. El Gobierno de España ha intentado a través de varios mecanismos atajar el impago de las deudas que los ayuntamientos mantienen sobre todo con proveedores encuadrados en PYMES.

El 7 de abril de 2010, en la reunión mantenida por la Comisión Nacional de Administración Local, la Administración del Estado y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se aprobó el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013 propuesto en el Consejo de Ministros el 29 de enero y el objetivo de déficit hasta 2013, que se recoge en la actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento remitido a Bruselas y cuyo principal objetivo es reducir el déficit público al 3% del PIB.

En lo que hace referencia a las entidades locales, el acuerdo plasma el compromiso de éstas con la reducción de su déficit agregado desde el 0,5% del PIB registrado en el ejercicio de 2009 hasta el 0,2% previsto para 2013, una cifra compatible con el objetivo de todas las Administraciones Públicas de situar el déficit público en el 3% del PIB en ese plazo. Esta proyección incluye el efecto agregado de las liquidaciones del sistema de financiación de las entidades locales correspondientes a los ejercicios de 2008 y 2009.

La actividad económica en general ha seguido deteriorándose y las Corporaciones Locales no han sido ajenas a este deterioro. La promulgación de diversas medidas contra el impago y la morosidad, han llevado a que todavía más se profundice en la brecha que constituye la deuda de los ayuntamientos con contratistas y proveedores.

Y es que lo lógico es que el dinero lo presten los bancos y no los proveedores y contratistas. Cuando no se paga a las empresas, pasará alguna de estas cosas: tratándose de una pequeña empresa del pueblo, que tiene como cliente importante a su ayuntamiento, al no descontarle el banco las facturas o certificaciones (o sea que no anticipa el pago de los importes de facturas o certificaciones), como está ocurriendo, lo normal es que la empresa acabe en quiebra. Si se trata de un grupo empresarial importante, entonces será la empresa la que saldrá ganando a costa del ayuntamiento, ya que su deuda se incrementará con el interés de demora, más la penalización de un par de puntos que la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa contempla cuando la sentencia no se cumple y aprecia una conducta impropia en el deudor. Total, que entre unas cosas y otras, los grandes contratistas van a tener ingentes cantidades de dinero prestado a los ayuntamientos a unos tipos superiores al 10%, cuando estamos con un Euribor que ronda el 3%.

2010.2: En este contexto, el gobierno promulgó el Real Decreto-Ley 6/2010, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

2010.3: Pero además este año 2010, se recordará por la aprobación del **Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público**. Este adopta una serie de medidas con el fin de garantizar la contribución de las Entidades Locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades. En concreto en su capítulo VI se regulan las medidas en materia económico-financiera de las entidades locales.

Con carácter general, en materia del personal al servicio de las administraciones públicas el Real Decreto-Ley tiene como objetivo reducir un cinco por ciento la masa salarial del conjunto de los empleados públicos, en términos anuales. Dicha reducción, que opera tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario, es de obligada aplicación a todas las Administraciones, por tanto, también para Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes.

Estas medidas en materia económico-financiera de las entidades locales se adoptan con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al

esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades.

Medidas que, en definitiva, persiguen la restricción del acceso al endeudamiento y el ahorro en gastos de personal para aplicarlo a la amortización anticipada de préstamos.

2010.4: En el Boletín Oficial del Estado nº 163 de 6 de julio de 2010 se publicó la Ley 15/2010, que modifica la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

De esta ley podemos reseñar varias cuestiones que afectan al endeudamiento de los gobiernos locales:

1.-Por un lado se reduce a la mitad el plazo que las Administraciones tienen para abonar el precio antes de que el proveedor o contratista tenga derecho a exigir frente a ellas el correspondiente interés de demora y la indemnización por los costes de cobro, pasando de 60 a 30 días.

2.-En relación con lo anterior, se ha introducido una nueva obligación para los Tesoreros e Interventores. Estos funcionarios deberán elaborar trimestralmente un informe en relación con el cumplimiento de los plazos de pago máximo de la ley, debiendo detallar en dicho informe, qué obligaciones, de las que se encuentran pendientes de pago, están incumpliendo los plazos de pago.

3.-Asimismo, se ha introducido la obligación de establecer el registro de facturas en las Entidades Locales, cuya gestión dependerá de la Intervención o del órgano que tenga atribuida la función de contabilidad.

4.-En línea con la política de transparencia e información de la gestión, en la disposición adicional tercera de la Ley aparece regulado un nuevo deber de información por parte de todas las sociedades y, por tanto, también aplicable a las sociedades municipales, sobre los plazos de pago a sus proveedores. Dicha información se deberá incluir en la Memoria a las cuentas anuales correspondientes a la ejercicio 2010, de acuerdo con el contenido que a tal efecto establezca el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

2010.5: La disposición adicional cuarta de esta nueva ley de medidas contra la morosidad, a la que me he referido anteriormente, anunciaba el que podría haber sido el elemento más importante de los establecidos en esa ley para luchar de forma efectiva contra la morosidad de las entidades locales. Se establecía la previsión que en el plazo de 30 días, el Gobierno a través del Instituto de Crédito Oficial, instrumentará una línea de crédito directa y en condiciones preferentes dirigida a las Entidades Locales para facilitar el pago de deudas firmes e impagadas a empresas y autónomos con anterioridad al 30 de Abril de 2010. La medida anunciada era muy imprecisa, ya que lo único que se avanzaba es que esta línea de crédito se cancelará y satisfará en un plazo con posterioridad a la entrada en vigor de la futura reforma del sistema de financiación de los Entes Locales, y que será instrumentada con independencia a los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos del Estado y

vinculada a las obligaciones reconocidas a los proveedores del sector privado. Dos breves y claros apuntes: primero, la medida no se instrumentó hasta fechas recientes, tal y como comentaré en el siguiente epígrafe; y segundo, el gobierno, por boca de su vicepresidente tercero, ya ha anunciado que no se acometerá la reforma de la financiación municipal, como poco hasta 2013; todo ello, debiendo ponerse en relación directa con el calendario de elecciones generales.

Hace un año que esta medida apareció y ciertamente, podría haber contribuido, al desarrollarse, a la supervivencia de muchas pequeñas y medianas empresas que han venido trabajando para las Entidades Locales.

El año 2011.

2011.1: El año comienza con tres reales decretos; el primero, Real Decreto 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Continúa con el Real Decreto 2/2011, para el reforzamiento del sistema financiero. Y sigue con el Real Decreto 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Se trata de normativa con incidencia clara en las políticas de empleo, que queda por comprobar el impacto y resultado tienen sobre los gobiernos locales.

2011.2: Asimismo el gobierno central ha utilizado varias leyes para regular la actividad económica, con incidencia en el endeudamiento de las entidades locales. Entre otras, la Ley de Economía Social y la Ley de Economía Sostenible, a la que hemos hecho referencia en cuanto al nuevo deber de enviar información sobre sus presupuestos liquidados y el endeudamiento por parte de los gobiernos locales. Esta ley recoge unos principios generales aplicables a todas las administraciones públicas, basados en lo que llama “sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas”.

2011.3: pero quizá la normativa que más incidencia tiene sobre el tema que nos ocupa, o sea el acceso al crédito y el endeudamiento de los gobiernos locales, sea la que pasamos a comentar brevemente:

El siete de julio de este año 2011, se publicó en el Boletín Oficial del Estado un nuevo Real Decreto Ley con vigencia inmediata que presenta una serie de medidas diversas, que afectan al endeudamiento de las corporaciones locales y que no resultan una novedad, ni en su formulación, y seguramente tampoco en su ineficacia. Con ellas se pretende, según el propio Real Decreto Ley, impulsar la actividad económica.

En primer lugar encontramos una modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para introducir una regla de gasto que se aplicará a la Administración General del Estado y a las Administraciones Locales. Concretamente los objetivos de estabilidad presupuestaria de estas Administraciones se fijarán en función de que el crecimiento de su gasto computable no supere la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la

economía española, el crecimiento medio del PIB, en términos nominales y durante nueve años. Si se aprobasen cambios normativos que supongan aumentos o disminuciones permanentes de la recaudación, la tasa de crecimiento del gasto podrá aumentar o disminuir en la cuantía equivalente. En caso de incumplimiento, la Administración pública responsable deberá adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata que garanticen el retorno a la senda de gasto acorde con la regla establecida.

En segundo lugar, se adoptan nuevas medidas extraordinarias y urgentes para que las pequeñas y medianas empresas acreedoras de las Administraciones públicas, principalmente de las Entidades locales, puedan cobrar sus deudas. El Instituto de Crédito Oficial (ICO) pondrá en marcha una línea de préstamos a las entidades locales en el marco de la línea ICO-Liquidez 2011, para el pago de las facturas pendientes con empresas y autónomos a 30 de abril de 2011. Las garantías no podrán superar el 25 por 100 del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la entidad local en tributos del Estado año 2011, y si la entidad local acreedora no pagara al ICO en el período voluntario fijado, el Ministerio de Economía y Hacienda efectuará las pertinentes retenciones con cargo a la participación en los tributos del Estado.

En tercer lugar se adoptan medidas específicas de seguridad jurídica en el sector inmobiliario que afectan a los Ayuntamientos en dos aspectos. Por un lado modificando en ciertos supuestos la técnica de otorgamiento de facultades mediante silencio positivo, estableciendo que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo, que se especifican, requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Por otro lado, en el ámbito de la protección registral, con objeto de garantizar y fortalecer la seguridad jurídica en los actos y negocios inmobiliarios por medio del Registro de la Propiedad, se obliga a los Ayuntamientos a facilitar determinada información en el Registro que hasta

Además, en la Disposición Adicional Primera se recoge que el Estado no asumirá las obligaciones contraídas por las Entidades locales.

En cuanto a la nueva línea de crédito, podemos mencionar, en primer lugar que la finalidad de ésta es la cancelación de las obligaciones pendientes de pago con empresas y autónomos, que vengan derivadas de la adquisición de suministros, realización de obras y prestación de servicios. Es una medida excepcional por la que las Entidades Locales podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo, con los límites, condiciones y requisitos que se establecen en la norma que se ha publicado. Pero, debemos ser cautos, puesto que la implementación y puesta en marcha de la misma está supeditada al acuerdo que, con carácter de urgencia, deberá adoptar la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Esta línea de crédito está destinada al pago de aquellas obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago, que contando con soporte material en certificaciones o documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, y correspondientes a suministros, obras

o servicios que hayan sido entregados con anterioridad a 30 de abril de 2011 y que además en el caso de que se trate de obligaciones que se derivan de contratos sujetos a la Ley 30/2007 de Contrato del Sector Público, que se haya cumplido con los requisitos establecidos en dicha legislación. Asimismo se establece que esta línea financiera se diseñará de forma que posibilite preferentemente la cancelación de las deudas con los autónomos y las pequeñas y medianas empresas, considerando así mismo la antigüedad de las certificaciones o documentos anteriormente citados, cuestiones éstas que deberán concretarse en el citado acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Como vemos, estamos por una parte ante una nueva regulación del acceso al crédito, por parte de los gobiernos locales, eso sí, de carácter extraordinario; por otra parte, estas medidas constituyen otro intento más de tapar una realidad que terminará por descubrirse en su totalidad: las entidades locales, con el actual sistema de financiación (incluido el acceso al crédito o endeudamiento bancario), en su conjunto, no pueden soportar el gasto necesario en el momento actual.

V. APUNTES FINALES.

Tras este relato se comprobará que el acceso al crédito de las entidades locales ha pasado de las restricciones en los años setenta, a la eliminación de casi todas las limitaciones en los ochenta y noventa. A mediados de los noventa se inicia la tarea de restringirlo, arbitrando medidas que se imponen para el cumplimiento del Plan de Estabilidad y Crecimiento, necesario para cumplir los objetivos del Tratado de Maastricht, y con ello alcanzar la Unión Económica y Monetaria, entre los países de la Unión Europea. Esto hace que se dote al sistema de unas restricciones por vía legal, en consonancia con las demás administraciones públicas.

Durante los primeros años del nuevo siglo, la actividad económica y por ende, el crecimiento alcanzan unas cotas que rozan el pleno empleo. Los municipios, como administraciones más directamente en contacto con los ciudadanos, no son ajenos a esta época de grandes avances en materia económica, y pretenden llegar a ostentar un estado de bienestar en la prestación de servicios, funciones y en la ejecución de grandes inversiones, en su ámbitos territoriales, como nunca se habían imaginado. Los servicios y las obras se intensificaron al amparo de unos mayores ingresos, que recogieron en una gran parte como consecuencia de la legislación en materia de urbanismo, con la figura de los famosos convenios urbanísticos. Los ayuntamientos desconocieron la obligación legal de sanear sus cuentas y este desconocimiento resultó y sigue resultando impune.

Las restricciones en el acceso al crédito no se percibieron como algo incómodo durante esos años. Pero, con la llegada de la llamada crisis mundial, económica y también financiera, el desplome en la prestación de servicios se hacía evidente. Sin embargo, los gobiernos locales han seguido apostando por la continuidad en la prestación de estos servicios, con gran cantidad de gastos

de mantenimientos y otro sinfín de gastos también corrientes que se han generado en los años anteriores.

La posibilidad de endeudamiento extraordinario de 2009 no aportó la solución total. Más aún, con la bajada de ingresos, se evidencia aún más la histórica penuria de las entidades locales.

El gobierno continúa elaborando normativas con las que intenta conciliar, gasto necesario y recortes presupuestarios para cumplir objetivos de deuda y déficit.

Los alcaldes acuden a los medios de comunicación para plasmar en ellos su desasosiego ante lo que se les viene encima. Y, como he mencionado anteriormente, el gobierno, por boca de su vicepresidente tercero, ya ha anunciado que no se acometerá la reforma de la financiación municipal, como poco hasta 2013. A día de hoy, ¿Quién sabe lo que ocurrirá?

BIBLIOGRAFIA. Por autores en artículos y libros.

- AA.VV.** (2005): Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local.
- AA.VV.** (2006): La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea. Federación Española de Municipios y Provincias.
- AAVV.** (2009): Estudios sobre modernización de la Administración Local. Edit. La Ley.
- Abadía Jover, M.I. y Portillo Navarro, M.J.** (2010): El endeudamiento local en los municipios españoles. Situación actual y alternativa. Revista de Estudios Locales. Cosital.
- Alvarez Corbacho, X.** (1998). Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña.
- Arnal Suria, S. y González Pueyo, J.** (2007): Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- Arnal Suria, S. y Rubio de Urquía, J.I.** (1989): La ley reguladora de las haciendas locales. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- Bastida Albaladejo, J. y Benito López, B.** (2005): Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un estudio empírico. Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXXIV, nº 126.
- Bastida Albaladejo, J. y Benito López, B.** (2008): “Política y gestión financiera municipal”. Revista de Contabilidad, vol. 11.
- Cabasés Hita, F. Pascual Arzoz, P y Vallés Giménez, J.** (2003). Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la ley reguladora de las haciendas locales a la estabilidad presupuestaria”. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. P.T. Nº 3/03.
- Calvo Ortega, R.** (2010): La Reforma de la Hacienda Municipal. Civitas.
- Dodero Jordán, A.** (2000): La Ley de Estabilidad presupuestaria: Consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales. Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 4.
- Escudero, F. y Prior, D.** (2002): Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales, IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.
- Esteban Cabrera, M. y Sánchez Maldonado, J.** (2007): Una propuesta de financiación municipal. Papeles de Trabajo, nº 28. Instituto de Estudios Fiscales.
- Farfán Pérez, JM.** (2010). “Gestión económico financiera de las entidades locales. Solvencia y medidas para su sostenibilidad”. Revista de Estudios Locales. Cosital. Nº 132.
- Fernández Fernández, J.M. y Morala Gómez, M.B.** (2006): “Análisis de entidades públicas mediante indicadores : instrumento de rendición de

cuentas y demostración de responsabilidades”. Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Nº 2:

Fuentes Escribano, S. (2009). ” Mejoras en la gestión presupuestaria de las Administraciones Locales”. En “Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica”. Editorial El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid.

Ministerio para las administraciones públicas. (1999): El Pacto local. Medidas para el desarrollo del gobierno local.

Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1996). “Manual de Hacienda Autonómica y Local”. Editorial Ariel.

Portillo Navarro, M.J. (2009): “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de su indicadores”. Presupuesto y Gasto Público, nº 57.

Robles Egea, A. (1998) “Política y régimen local en la crisis de fin de siglo (antología). CEMCI. Granada.

Sánchez Maldonado, J. y Suárez Pandiello, J. (2007). “Hacienda Local y Urbanismo: ¿es tan grave como lo pintan?” Revista Económica de Castilla la Mancha. Nº 11.

Suárez Pandiello, J., Utrilla de la Hoz, A., Vilalta Ferrer, M. (2010): Informe sobre financiación municipal. Fundación Democracia y Gobierno Local.