

Vol. XIII

Mayo 2011

N.º 38

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- FINANCIACIÓN MUNICIPAL: EQUILIBRIOS, ESPECIALIZACIÓN E INCENTIVOS
Francisco Pedraja Chaparro
Javier Suárez Pandiello
- HACIA UN MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES
Ángel Algarra Paredes
Jorge Ferrán Dilla
- ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
José Folgado Blanco
- COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
Cristina Herrero Sánchez
Andrés de la Fuente Honrubia
Gustavo Hernández Sánchez
- UNA APROXIMACIÓN AL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL
Melania Mur
- UNA APROXIMACIÓN A LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDIR LAS CUENTAS GENERALES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
María Luisa Cabello
Jorge Ferrán

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- PRIMER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2011
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XIII

Mayo 2011

N.º 38

Tribunal de Cuentas

ISSN: 1.575-1333

Depósito Legal: M. 8.696-1999

Edita: Tribunal de Cuentas

Impresión y Encuadernación: DiScript Preimpresión, S. L.

Índice

	<u>Págs.</u>
<i>El papel esencial del sector público local</i> , Juan Velarde Fuertes.	5
Artículos	
• <i>Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos</i> , Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello	15
• <i>Hacia un modelo de financiación de las Entidades locales</i> , Ángel Algarra Paredes y Jorge Ferrán Dilla	43
• <i>Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria</i> , José Folgado Blanco	79
• <i>Colaboración entre Entidades locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos</i> , Cristina Herrero Sánchez, Andrés de la Fuente Honrubia y Gustavo Hernández Sánchez	97
• <i>Una aproximación al sector público empresarial local</i> , Melania Mur.	135
• <i>Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local</i> , María Luisa Cabello y Jorge Ferrán	157
Legislación y Jurisprudencia	
• <i>Primer cuatrimestre del año 2011</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	199
Publicaciones	
• JAVIER SUÁREZ PANDIELLO (coordinador): <i>La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro</i> , 2008, 420 págs. (Andrés Fernández Díaz).	221
• LUIS SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS: <i>Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora</i> , Editorial Thomson Reuters, Civitas, Aranzadi, S. A., 383 págs. (José Carlos Pascual Echalecu)	226
• VÍCTOR ALMONACID LAMELAS (coordinador): <i>Contratación pública local 2011: conceptos esenciales y aspectos prácticos. Reformas de 2010</i> , Editorial La Ley, 2011, 809 págs. (Carlos Cubillo Rodríguez)	230

CONSEJO EDITORIAL

Ramón Álvarez de Miranda

Susana Casado Robledo

Rafael María Corona Martín

Andrés Fernández Díaz

Milagros García Crespo

Javier Medina Guijarro

Vicente Montesinos Julve

Ana María Pérez Tórtola

Pascual Sala Sánchez

Juan Velarde Fuertes (Director)

José Pascual García (Secretario)

La correspondencia puede dirigirse a:

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Tribunal de Cuentas

Padre Damián, 19

28036 Madrid - Fax: 91 457 29 92

Los originales deberán ajustarse a las normas que figuran al final de la Revista.

El importe de la suscripción anual (3 números), incluido I.V.A., será de 42 €. Al final de la Revista se incluye el Boletín de Suscripción.

Advertencia: Los originales recibidos en esta REVISTA son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados.

NOTA: *Ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.*

Presentación

El papel esencial del sector público local

Juan Velarde Fuertes

Director de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Desde el punto de vista histórico, el sector público local ocupó en España un papel esencial en el análisis de políticos, de sociólogos, de economistas, a causa de un fenómeno que está enlazado –también en Gran Bretaña, en Francia y, por supuesto, en Estados Unidos– con fenómenos de caciquismo. Recordemos sobre esto en lo político a Maura, hasta coronar un maurista, Calvo Sotelo, el mensaje de esta ideología con el Estatuto Municipal; en el mundo de la sociología, Costa, al dirigir el trabajo colectivo *Oligarquía y caciquismo*, y en lo económico, Flores de Lemus, como es bien conocido, por ejemplo, en relación con la polémica sobre el impuesto de consumos. Estos y otros muchos españoles señeros situaron a las cuestiones municipales muy en primera fila de las atenciones de nuestra política.

Ahora esto ha vuelto, pero desde otros planteamientos. La economía española pasa a tener en primera fila de sus preocupaciones las derivadas del cuádruple endeudamiento exterior de las economías domésticas, de las empresas no financieras, de las empresas financieras, y del sector público. Y, dentro de éste, ese primer plano abarca lo que sucede a causa del comportamiento, y también más concretamente, a causa del déficit de las Comunidades locales.

El mérito de la excelente recopilación que en este número de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO se contiene se debe, en grado extraordinario, a la profesora Milagros García Crespo y al consejero Ramón Álvarez de Miranda. A su labor callada, inteligente, de enlace con los mejores especialistas, llevada a cabo magistralmente por

parte de ambos, se debe mucho de lo que aquí se ha recogido. Sería injusto que no quede esto por escrito.

Sale a la luz este número de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO en un momento clave. Acaban de tener lugar las elecciones municipales. La lectura de los ensayos, de las investigaciones, incluso añadiría, de la orientación bibliográfica que aquí se ofrecen para los nuevos responsables y, en general, para todos los que juegan papeles de importancia, de uno y otro modo, en torno a las Haciendas locales, puede resultar extraordinariamente conveniente. Añádase que todo esto se amplía hoy, además, a causa de la delicadísima situación española en los mercados financieros.

Se abren estos trabajos con uno de dos conocidos catedráticos, respectivamente, de las Universidades de Extremadura y Oviedo, Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello, que firman el excelente artículo «Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos», que auguro será consultado una y otra vez. Creo que basta con reproducir estos párrafos: «Por lo que respecta al endeudamiento financiero, los datos oficiales demuestran que éste se encuentra fuertemente localizado en un reducido número de ciudades de gran tamaño... A finales de 2010, la mitad de la deuda correspondía a las capitales de provincia. Las seis grandes ciudades de más de 500.000 habitantes –Madrid, Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza– agrupaban más del 35% de la deuda total a pesar de haber sido precisamente ellas las que han venido disponiendo de más recursos financieros, tanto por la fortaleza de sus bases imponibles como por el privilegio... que les supuso históricamente la especial ponderación de la población en los criterios de distribución de la PIE (participación en los impuestos del Estado), y la ciudad de Madrid concentraba ella sola el 22% del total, a pesar de haber conseguido rebajarla en un 4,57% respecto a finales del año anterior.» Y por eso los autores consideran que «un rescate generalizado a los gobiernos locales... sólo podía generar incentivos perversos en la medida en que discriminaría a los gobiernos (locales) que han llevado a cabo una gestión más eficiente y menos “aventurera” de los recursos públicos, respetando en mayor medida su restricción presupuestaria. El “riesgo moral” que supone la asunción de deudas propias por gobiernos ajenos aparece de este modo como lo contrario a cualquier incentivo al buen gobierno, máxime cuando la existencia de experiencias previas de recortes financieros, presentados como soluciones irrepetibles a problemas únicos, resta credibilidad a su carácter excepcional». O bien aquello que se señala así: «Una visión integradora (de las reformas de las Haciendas subcentrales españolas) como la

requerida hubiera facilitado el pleno desarrollo de un instrumento financiero constitucionalmente previsto, cual es la participación de las haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas, (PICA's) y cuyo escasísimo despliegue aleja la estructura del modelo de financiación vía transferencias en España de lo que es más habitual en los países con federalismo fiscal más avanzado.» Es fundamental la cita, a este respecto, que hacen los profesores Pedraja y Suárez Pandiello de la obra dirigida por R. Boadway y A. Shah *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice* (The World Bank, 2007). Tampoco olvidan el problema de los municipios pequeños, para los que se proponen medidas muy sensatas, comenzando por considerar que deberían tener «un tamaño crítico».

Por su parte, roza lo exhaustivo la aportación de dos altos funcionarios del Tribunal de Cuentas, Ángel Algarra Paredes y Jorge Ferrán Villa, titulada «Hacia un nuevo modelo de financiación de las entidades locales». ¡Qué acertadísimo es, por ejemplo, lo que sigue!: «El texto constitucional carece de referencias al sistema organizativo de la municipalidad, como tampoco, debe recordarse, al de los otras dos Administraciones de base territorial. El texto no regula un Estado de nueva planta, sino una evolución del preexistente por radical que fuera aquélla, cuya culminación no se alcanza a vislumbrar y en cuyo desarrollo, pese a la proliferación de Administraciones territoriales, se han mantenido, cuando no fomentado, las tradicionales técnicas organizativas de un Estado fuertemente centralizado, como era el español de la época, en especial la denominada Administración institucional. Ésta ha terminado anidando en la Administración local fuerte e injustificadamente, dado el pequeño tamaño del 96% de los Ayuntamientos españoles, lo que llevará aparejada una notable complejidad en su gestión, sofisticación en su financiación y dificultad para su control, técnico y democrático.»

Y no menos aleccionadora es esta puntualización: «Las restricciones derivadas de los escenarios previstos en la ejecución de la Ley de Estabilidad Presupuestaria respecto al déficit/superávit del conjunto del subsector local han pasado del equilibrio presupuestario durante 2008 a permitir un déficit del 0,6% del PIB para el subsector local en el año 2009, lo que se ha traducido en un aumento del 7,8% de la deuda viva financiera de las entidades locales, que ha pasado de 32.000 millones de euros en 2008 a 34.500 millones en 2009, desconociéndose la que pueda alcanzar la contraída con proveedores». (Subrayado de J. V. F.). Tiene también especial significación la aportación de estadísticas fundamentales que en este artículo se hacen: de la dimensión de los municipios en dos países comunitarios: en doce

de ellos el porcentaje de gasto local en relación con el PIB y el gasto de las Administraciones Públicas, tomado de Eurostat; de las Comunidades Autónomas; de los «derechos liquidados de las Entidades locales en porcentaje sobre el total de ingresos de las mismas»; de los «derechos liquidados de las Entidades locales en euros», también por autonomías; del porcentaje de gasto de los capítulos 1 y 2 del presupuesto de gastos, igualmente por autonomías.

Y desde luego estoy personalmente de acuerdo con esta realista afirmación fundamental: «El futuro desarrollo de la financiación local difícilmente puede incorporar nuevas cesiones o incrementos en la participación de los impuestos estatales ante el riesgo de situar a la propia hacienda estatal en estado de insolvencia. Tampoco parece oportuno en la actualidad incrementar hasta el límite máximo los tipos existentes en los tributos locales o habilitar nuevas figuras impositivas so pena de estrangular la incipiente recuperación económica. Sin embargo, sí parece evidente que el establecimiento de un nuevo modelo de financiación va a exigir el áspero encuentro con quienes tienen la condición de financiador último, esto es, el ciudadano, al que los poderes locales deberán acudir requiriéndole el pago de precios públicos o tarifas por bienes y servicios que hasta ahora eran de libre acceso o cuasi gratuitas o, en su defecto, comunicarle su desaparición como servicios locales.»

No menos importante es la aportación de José Folgado Blanco, «Endeudamiento de las entidades locales y estabilidad presupuestaria», donde, también de modo muy realista, se señala algo que parece que se confirma diariamente y que conviene tener en cuenta: «La deuda de las Entidades locales (Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones, Cabildos y Consejos) se situó en el 3,3% del PIB en 2010, sólo 0,5 puntos superior al año previo a la crisis (2007), mientras que en las Comunidades Autónomas pasó del 5,7% del PIB en 2007 al 10,9% en 2010 y en la Administración central, del 27,6% al 45,9%, respectivamente. En realidad, la deuda de las corporaciones locales ha ido reduciendo su aportación, año tras año, a la deuda pública total... Ello no quiere decir que no sea también un problema la deuda de las Entidades locales y, por consiguiente, deben ser bienvenidas la medidas de contención, incluida la última de 2010, que prohíbe nuevo endeudamiento a largo plazo en 2011 si la deuda preexistente supera el 75% de los ingresos ordinarios. De todas formas..., las normas de estabilidad presupuestaria no deben cerrar en falso los problemas de las Entidades locales, porque es posible que la clara limitación al endeudamiento bancario haya derivado en algunos casos hacia un mayor endeudamiento con proveedores, es decir,

un cambio de deuda bancaria por deuda mercantil, incumpliendo *de facto* la Ley 15/2010, de lucha contra la morosidad.»

Conviene recordar, tomándolo del cuadro que Folgado aporta, titulado «Deuda de las Administraciones Públicas», según el Protocolo de déficit extensivo, lo que se sintetiza en el Cuadro 1.

CUADRO 1

Total de la deuda de las Administraciones Públicas, su distribución porcentual y respecto al PIB								
Años	(A) Total de la deuda de las AAPP (en millones de euros)	% del PIB de (A)	% de la deuda de la Admón. central respecto al total	% de la deuda de Admón. central respecto al PIB	% de la deuda de las CCAA respecto al total	% de la deuda de las CCAA respecto al PIB	% de la deuda de las corporaciones locales respecto al total	% de la deuda de las corporaciones locales respecto al PIB
2000	373.506	59,3	83,7	46,9	10,6	6,3	5,3	3,1
2003	381.591	48,7	80,8	39,4	12,8	6,3	6,0	2,9
2007	380.661	36,1	76,6	27,7	15,7	5,7	7,7	2,8
2010	638.767	60,1	76,4	45,9	18,1	10,9	5,5	3,3

En los datos básicos ofrecidos por Folgado existen pequeñas diferencias respecto a las cifras totales y las cifras parciales que explican que los porcentajes de participación de la deuda de cada una de las Administraciones Públicas en el total no sumen siempre 100,0, aunque no merece la pena indagar más en las décimas, porque el sentido de la evolución de la economía de 2000 a 2003, de 2003 a 2007 y de 2007 a 2010 queda vívidamente expuesto. Y es evidente lo que subraya Folgado: «El déficit y la deuda pública no han realizado el efecto expansivo deseado, porque esa deuda sumada a la del sector privado arroja un nivel de endeudamiento global en España de 3,8 veces el PIB, de los más elevados del mundo, generando desconfianza en los mercados.»

No debe dejar de tenerse en cuenta esta afirmación de Folgado: «El estado de bienestar se juega cada vez más a escala local. En ese nivel se afrontan con realismo los derechos y necesidades de los ciudadanos en los más diversos frentes que condicionan su vida diaria.»

Todo lo dicho explica la notable importancia de la aportación de los funcionarios de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales del Ministerio de Economía y Hacienda, Cristina Herrero Sánchez, Andrés de la Fuente Honrubia y Gustavo Hernández Sánchez, titulada «Colaboración entre Entidades locales y Comunidades Autónomas en la

prestación de servicios públicos». Ofrecen un dato básico: «En los últimos años se ha producido un aumento en el tamaño de los sectores públicos local y autonómico. Así, desde 2004 el número de entes locales y autonómicos incorporados a los inventarios de entes que gestiona y publica el Ministerio de Economía y Hacienda han crecido en 551 y 634 entidades respectivamente.» Y estos entes compartidos, que son estudiados a fondo, se exponen sucesivamente: consorcios, fundaciones y, finalmente, sociedades mercantiles. A 1 de julio de 2010 existían 556, en cuanto los que concurren entidades locales y autonómicas y el Estado central, presentándose datos por Comunidades y la evolución desde 2004 a julio de 2010: se parte de 420 y, como se ha señalado, se llega, con incrementos sucesivos, a 556. Las sociedades mercantiles en las que concurren ámbitos diversos a más del local son 151. Habían subido, en el mismo periodo, de 1 de enero de 2004 a 1 de enero de 2010, de 131 a 157, y luego bajaron a 151. Las fundaciones son 501. Evidentemente, como concluye este importante artículo, todo esto va a ser afectado por «los procesos de reordenación del sector público autonómico».

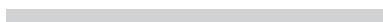
La profesora de la Universidad de Zaragoza, Melania Mur, bajo el título de «Una aproximación al sector público empresarial local», muestra unas informaciones valiosísimas. Basta transcribir estos párrafos: «Las corporaciones locales han experimentado un importante crecimiento en el número de empresas públicas, especialmente significativo en el año 2003. Durante el periodo analizado 1998-2008 –el número de empresas públicas adscritas a las corporaciones locales prácticamente se ha triplicado en España: frente a las 467 empresas públicas locales existentes en 1998, a finales de 2008 dicho número se había incrementado hasta 1.223 (766 nuevas empresas públicas locales). A nivel autonómico se han creado 382 nuevas empresas, situándose, a finales de 2008, en 844 empresas autonómicas.» Todo el conjunto local «representa el 52% del sector público empresarial del país». No debe olvidarse que las empresas públicas estatales bajan de 331 en 1995 a 270 en 2008. Y debe estudiarse muy bien el apartado «Razones del crecimiento del sector público empresarial autonómico y local», con datos tan importantes como el fuerte crecimiento de las deudas de las empresas públicas territoriales de 1995 a 2010, del 0,7% del PIB, al 2,5% del PIB. Digno de tenerse en cuenta es el final de este valiosísimo artículo: «Recientes trabajos empíricos que estudian estas cuestiones en el ámbito autonómico encuentran una fuerte relación entre la creación de empresas públicas y el grado de endeudamiento autonómico. Las dificultades introducidas en el SEC-95 para evitar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales

hacia sus empresas dependientes no ha resuelto el problema y las entidades territoriales siguen creando empresas que se endeudan.»

Los funcionarios, respectivamente, del Tribunal de Cuentas y de la Administración de la Seguridad Social, María Luisa Cabello y Jorge Ferrán, son los autores de otra aportación extraordinariamente valiosa, con lo que se cierra con broche de oro este conjunto monográfico en relación con la realidad económica de las entidades locales, con complementos, como se ha indicado, muy interesantes sobre las Comunidades Autónomas. Su artículo se titula «Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación de rendir las cuentas generales en la Administración local». No sólo verifican una completísima exposición de la realidad legal española, sino que se incluye una especie de apéndice sobre «la responsabilidad penal de funcionarios y autoridades enmarcadas en tipificaciones previstas en países iberoamericanos». Especialmente destaca la lógica amplitud del apartado IV, en el que exponen «las responsabilidades inherentes a la obligación legal de rendir las cuentas generales por las autoridades locales». Y es muy adecuada la cita de Molière que inicia este artículo: «No es solamente por lo que hacemos, sino también por lo que no hacemos por lo que somos responsables.»

Como siempre, Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares ofrecen su habitual y siempre muy valiosa aportación doctrinal sobre la Legislación y Jurisprudencia, en este caso del primer cuatrimestre de 2011, en las tres aportaciones habituales de Legislación, Jurisprudencia y Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Y se incluyen las notas críticas de Andrés Fernández Díaz al libro coordinado por Javier Suárez Pandiello, *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas del futuro*; de José Carlos Pascual Echalecu, al libro de Luis Sánchez-Cervera de los Santos, *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuesta de mejora*, y de Carlos Cubillo Rodríguez, al libro coordinado por Víctor Almonacid Lamelas, *Contratación pública local 2011: conceptos esenciales y aspectos*, con lo cual se acentúa el carácter monográfico de este número.

ARTÍCULOS



Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura
pedraja@unex.es
Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo
jspandi@uniovi.es

1. INTRODUCCIÓN

Las dificultades de financiación de los gobiernos locales se han convertido en los últimos tiempos en un problema enquistado, cuyas dimensiones aparecen, sin embargo, ante la opinión pública de modo confuso, tanto en lo que respecta a su cuantía como en lo que afecta a las responsabilidades de su origen. Así, desde determinados ámbitos se achacan esas dificultades a la propia gestión de los gobiernos locales, atribuyéndoles, con carácter general, conductas irresponsables por embarcarse en proyectos sobredimensionados para sus capacidades, fiando buena parte de su financiación propia a recursos erráticos, como los vinculados al sector de la construcción. Alternativamente, desde los gobiernos locales se defienden, aduciendo que su mayor proximidad a los ciudadanos les obliga a responder de una manera más ágil a las demandas de servicios, las cuales, a menudo, van más allá de sus competencias explícitamente atribuidas por la legislación vigente, yendo la normativa financiera varios pasos por detrás en lo que respecta a la cobertura de las nuevas necesidades.

Sea cual fuere en la realidad el peso de la participación de ambas explicaciones en la situación actual de las finanzas locales, y aunque no perdamos de vista el interés de la Hacienda Pública por la elección de los medios adecuados para obtener sus fines en un contexto de

escasez, en este artículo nos interesa más el análisis de los equilibrios de la organización pública en un marco de incentivos y coordinación de sus acciones.

Con esa visión presentamos una serie de guías de análisis¹ que se pueden materializar en 1) el equilibrio necesario entre competencias y financiación con el fin de alcanzar la suficiencia; 2) la especialización de los instrumentos financieros en el logro de objetivos adicionales, como son la autonomía y la equidad, y, por último, profundizando en la relación entre competencias y financiación, 3) la conveniencia de ajustar el tipo de instrumentos a la naturaleza de esas competencias.

Estas guías nos servirán para identificar algunos problemas de la Hacienda municipal, valorar los cambios realizados y, con el trasfondo de la crisis económica, indicar algunas claves para abordar con éxito su futura reforma.

2. UN PRIMER EQUILIBRIO: COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN

El principio de suficiencia se fundamenta en la necesidad de ajustar la financiación ordinaria con el gasto derivado de las competencias atribuidas a la Hacienda municipal. Sin embargo, en la medida en que las necesidades de gasto son ilimitadas (siempre cabe introducir mejoras en los servicios, sea en cantidad o en calidad), incluso bajo la hipótesis de fijación clara y explícita de estas competencias, no es posible identificar de modo absoluto el respeto a este principio. Además, en el contexto de un modelo de Estado descentralizado, como el existente en España, la existencia de varias esferas de Hacienda obliga a acen-
tuar más si cabe el carácter relativo del principio de suficiencia, por cuanto éste requiere que la financiación ordinaria cubra las necesidades de gasto a un nivel similar en todas ellas (*equilibrio fiscal vertical*). El principio de *lealtad institucional* vendría a ser, *de facto*, una garantía dinámica del cumplimiento de la suficiencia en ese sentido relativo.

Desde la anterior perspectiva, un elemento limitador del éxito de las reformas en las Haciendas subcentrales en España ha venido siendo la ausencia de una visión integradora y, dado el protagonismo alcanzado por el nivel regional, la consideración residual de la esfera municipal, que se ha limitado a sufrir, pasivamente, las consecuencias de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico.

Concretamente, la última reforma de la financiación autonómica es una prueba más (reiterada) en la que se desconoce el carácter cada

¹ Una discusión de los problemas de la Hacienda municipal siguiendo el esquema que ahora desarrollamos se anticipa en PEDRAJA (2009).

vez más interrelacionado de nuestro sistema fiscal, donde, por poner un ejemplo evidente, todos los niveles participan en la recaudación de impuestos tan relevantes como el IRPF y el IVA, de manera que los aumentos de cesión al nivel regional acaban afectando, se quiera o no, a la financiación local²; todo ello con el agravante, desde una perspectiva política, del incumplimiento de la promesa realizada para llevar a cabo una reforma conjunta de la financiación autonómica y local.

Una visión integradora como la requerida hubiera facilitado el pleno desarrollo de un instrumento financiero constitucionalmente previsto, cual es la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas (PICA's), y cuyo escasísimo despliegue aleja la estructura del modelo de financiación vía transferencias en España de lo que es más habitual en los países con federalismo fiscal más avanzado³.

En todo caso puestos a verificar (con todas las prevenciones posibles) orígenes de eventuales incumplimientos en el principio de suficiencia a nivel local, podríamos distinguir entre aquellos cuya razón última proviene del lado de la demanda y los que se basan en problemas de oferta.

2.1. La insuficiencia desde el lado de la demanda

Como decíamos anteriormente, una de las principales fuentes de crítica al modelo de financiación por parte de los gobernantes en el ámbito local es la falta de sintonía entre los servicios *efectivamente* prestados por los municipios y los recursos puestos a su disposición para hacer frente a estos servicios. Desde la representación institucional de los ayuntamientos se traslada que una parte creciente de esa brecha financiera tiene su origen en la existencia de los denominados *gastos impropios*, tras los que se encontraría la presión de la demanda de los ciudadanos por cada vez más y mejores servicios, sin que los demandantes conozcan la atribución legal de competencias entre niveles de gobierno. En este caso, una difusa delimitación competencial estaría permitiendo que gastos correspondientes a otros niveles de gobierno sean realizados por los municipios sin que éstos tengan asignada la financiación correspondiente.

² Tal aumento de cesión provocará una menor recaudación a favor del Estado y, en la medida que los municipios del sistema de cesión participan en unos determinados porcentajes de la parte no cedida, verán disminuir sus ingresos. Por su parte, esa menor base incidirá negativamente en la evolución del ITE (Ingresos Tributarios del Estado), índice sobre el que se basa la evolución dinámica de la principal transferencia incondicional que reciben los ayuntamientos, y, en consecuencia, tanto los municipios del sistema de variables (en el cálculo global de la transferencia anual) como los de cesión (vía Fondo Complementario) se verán afectados negativamente en su financiación. Volveremos sobre este importante asunto más adelante.

³ Véanse, por ejemplo, BOADWAY y SHAH (2007).

Cuando uno trata de cuantificar la importancia de esos gastos se encuentra con importantes problemas. La complejidad del marco legal (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y legislación sectorial estatal y autonómica sobre cada materia) no facilita la delimitación de un catálogo preciso de esos gastos; por otra parte, las fuentes de información alternativas (encuestas a los responsables municipales, clasificación funcional del gasto, etc.), cada una con sus deficiencias, son otra causa de posibles discrepancias en los resultados. Los trabajos realizados⁴ los sitúan entre algo más del 10 y el 30% del gasto total, del que, en todo caso, habría que descontar aquellas partidas que cuentan con una financiación específica proporcionada por la Hacienda a la que suplen.

No obstante, hablar de gastos improprios incluyendo todos los no obligatorios es tanto como asimilar las competencias asumidas por delegación de otras Administraciones y con algún grado de financiación incorporada, con verdaderos gastos de suplencia derivados de respuestas a necesidades no satisfechas por otras Administraciones sin financiación alguna y con gastos voluntariamente asumidos en asuntos de dudosa necesidad social y que pudieran servir para alimentar comportamientos demagógicos, cuando no clientelares.

En este sentido, nuestra opinión es que la reivindicación de financiación adicional vinculada a gastos improprios en virtud del principio de suficiencia sólo se armaría de razón si los gobiernos locales fueran capaces de acotar más el concepto, identificando claramente aquellos que *objetivamente* suponen necesidades cubiertas en suplencia de otras Administraciones con recursos propios y dirigiendo la reivindicación hacia las Administraciones que han sido eventualmente «beneficiarias» de las acciones locales, en el sentido de haberse «ahorrado» gastos que eran de su incumbencia.

A título de ejemplo, y por abundar en el argumento, uno de los fenómenos que se ha detectado, ya desde la década pasada, como origen de nuevas necesidades de gasto local, no recogidas en el catálogo de competencias obligatorias de la Ley de Bases de Régimen Local, es el de la inmigración, el cual ha elevado sustancialmente la población de nuestras ciudades y, especialmente, las necesidades de servicios sociales de todo tipo que tienen a los inmigrantes como destinatarios. Ciertamente, éstas fueron necesidades sobrevenidas y para las que los ayuntamientos carecían de financiación específica. Sin embargo, no es menos cierto que para las otras Administraciones Públicas la inmigración provocó

⁴ Las diferencias pueden tener su origen también en los distintos ámbitos de aplicación (determinadas Comunidades Autónomas y toda España). Sobre este tema, VILALTA *et al.* (2011), y TRÁNCHEZ *et al.* (2011).

también alteraciones en sus necesidades, conceptualmente muy similares. Pensemos en el caso de las Comunidades Autónomas, las cuales han asumido las competencias en materias de educación, sanidad y vivienda en unas condiciones de financiación determinadas y en unos momentos en los que, la mayor parte de ellas, ni se podían plantear la magnitud que llegaría a tener este fenómeno. Así, las nuevas necesidades de escolarización de inmigrantes, muchos de ellos provenientes de países en los que el idioma es diferente, o de prestaciones sanitarias a personas que vienen de lugares con indicadores de salud mucho más deficientes, supusieron una tensión añadida sobre los presupuestos autonómicos. Si estos gobiernos, como parece ser el caso, reclamaran financiación adicional al gobierno central y éste respondiera aceptando esas demandas, dada la novedad del fenómeno, el efecto final sólo podía concretarse en una menor cantidad o calidad de los servicios prestados por el gobierno central (por ejemplo, defensa, acción diplomática o grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones), o en una elevación de la presión fiscal sobre el conjunto de los ciudadanos. En este último caso, y volviendo a la argumentación anterior, podría plantearse por qué debería ser el Estado quien eleve la presión fiscal y no los gobiernos territoriales (autonómicos y locales) quienes lo hagan, dado que las «nuevas» necesidades se manifestaban principalmente a estos niveles.

En todo caso, y por acabar con este asunto, en nuestra opinión, siendo encomiable la intención de cuantificar el gasto no obligatorio, en términos de suficiencia, creemos que lo relevante no es tanto la distinción entre la naturaleza (obligatorio – no obligatorio) del gasto cuanto la existencia de brechas financieras objetivas entre necesidades de gasto y capacidad financiera. De hecho pueden perfectamente coexistir situaciones de gasto no *obligatorio* que no causan brechas financieras (el financiado mediante transferencias específicas) con otras de gasto *obligatorio* que sí las causen. Un ejemplo de esta última situación sería la aprobación de normas estatales o autonómicas que impongan nuevas obligaciones de gasto a los municipios sin venir acompañadas de financiación adicional⁵.

2.2. La insuficiencia desde el lado de la oferta

Por otra parte, en la justificación económica de la descentralización no debería olvidarse la existencia de factores limitadores procedentes de la oferta, como sucede con el *tamaño mínimo* para aprovechar las

⁵ En el ámbito de la seguridad ciudadana se pueden encontrar algunos ejemplos de este tipo de situaciones que no sólo atentan contra el principio de suficiencia, sino también contra el de lealtad institucional, interpretado éste como garantía dinámica de aquél, según lo definimos anteriormente.

economías de escala y de gestión en la prestación de los servicios municipales⁶. Eso nos lleva directamente a plantear la incompatibilidad económica entre la provisión eficiente de los servicios que legalmente deben prestar los municipios y la actual estructura municipal, con más de 8.000 unidades, de las que el 84% tiene menos de 5.000 habitantes y el municipio mediano no llega a los 600 habitantes (Tabla 1).

TABLA I.
ESTRUCTURA POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Población	Número de municipios	Porcentaje
> 500.000	6	0,07
Entre 100.001 y 500.000	56	0,69
Entre 50.001 y 100.000	83	1,02
Entre 20.001 y 50.000	252	3,11
Entre 5.000 y 20.000	918	11,31
Entre 1.000 y 5.000	1.937	23,87
< 1.000	4.862	59,92
Total	8.114	100,00
Media	5.795	
Mediana	582	

Fuente: Nomenclátor (INE, 2010) y elaboración propia.

Este factor limitador se hace aún más evidente cuando enfrentamos la actual estructura municipal con una vuelta de tuerca más en el proceso descentralizador, como se pretende con el Pacto Local, según el cual se propone profundizar en la descentralización de tal forma que los gobiernos municipales asuman *de jure* un rango mayor de competencias hoy gestionadas por las Comunidades Autónomas. Si se quisiera de verdad que el Pacto Local dejase de ser un mito para transformarse en realidad, o bien debería limitarse este proceso a municipios con un tamaño suficiente, o, alternativamente, si se pretendiese que tuviera un carácter más general habría de condicionarse a una reforma previa de la estructura municipal.

Incluso sin llegar a esa segunda descentralización, la incapacidad de los municipios de menor población para prestar eficientemente los servicios exigidos por ley debe hacernos insistir en las distintas alternativas de cooperación municipal, desde la más exigentes, como

⁶ El debate sobre el tamaño de los municipios españoles no es algo nuevo, sino que se viene reproduciendo sistemática y reiteradamente en la literatura. A título de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad pueden citarse los trabajos de MONASTERIO (2000), REGO (2003) o CARAMÉS (2005).

las fusiones municipales, a las más simples de las mancomunidades. El pesimismo con el que se contempla la reducción del número de municipios habría de ponderarse con las experiencias exitosas en el ámbito comparado⁷, del que pueden extraerse algunas enseñanzas: análisis técnicos previos, consenso político, un periodo dilatado en el que se combinen los incentivos de diverso tipo en sus fases iniciales y la coacción en las últimas, etc. Por último, el hecho de que las competencias en las alternativas de cooperación municipal correspondan a las Comunidades Autónomas permite una flexibilidad que parece muy conveniente dada la heterogénea realidad municipal existente entre ellas (con situaciones tan distintas como las de Murcia y Castilla y León, donde los municipios de menos de 5.000 habitantes no llegan al 20% en el primer caso y alcanzan el 98% en el segundo).

Ciertamente, abrir un proceso generalizado de fusiones impuestas no parece *a priori* el camino más deseable, dado que los condicionantes políticos e identitarios podrían hacerlo inviable. Sin embargo, tampoco parece adecuado mantener en el tiempo situaciones insostenibles por su ineficiencia económica. Es por ello que debería inicialmente explorarse la vía de la convicción mediante la generación de incentivos financieros. Éstos podrían ser articulados a través de las fórmulas de reparto de la participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas, combinadas, en su caso, con fondos específicos dotados conjuntamente por la Administración central y las Comunidades Autónomas, siempre con el objetivo de generar nuevas instituciones que supongan un beneficio neto con respecto a la situación inicial.

Sin embargo, en aquellos casos en que la situación financiera de un municipio sea insostenible o cuando se prevea una situación de insolvencia a corto plazo no debería descartarse la vía de la fusión forzosa. Previamente, la legislación debería haber recogido claramente los supuestos en los cuales este mecanismo se activaría, por ejemplo, sobre la base de una negativa y reiterada evolución de ciertos indicadores de gestión presupuestaria o de deuda viva. Como condiciones necesarias (exigibles también para las fusiones voluntarias) deben añadirse la contigüidad territorial de los municipios a fusionar, la existencia de «masa crítica» en términos de población (tamaño mínimo), la adopción de un plan de reformas estructurales para mejorar la gestión y, por último, la comprobación de una capitalización financiera suficiente en la entidad local resultante.

Con todo, cabe resaltar que fusionar municipios o instaurar mecanismos de cooperación interjurisdiccional no deben ser vistos como fines en sí mismo, sino como instrumentos para lograr la viabilidad

⁷ Véanse DAFFLON (1996) y LOTZ (1998).

administrativa y financiera del sistema. Aunque no se pueda decir con carácter general que un tamaño razonable garantice el éxito, resulta muy difícil que la oferta de servicios de calidad financieramente sostenible sea posible sin alcanzar una dimensión mínima⁸.

3. MÁS ALLÁ DE LA SUFICIENCIA: ESPECIALIZACIÓN INSTRUMENTAL E INCENTIVOS

Puestos a organizar la estructura de instrumentos que componen la base de la financiación ordinaria aparecen dos categorías que, sin renunciar al objetivo de suficiencia, añaden principios u objetivos adicionales derivados de su especialización. Los ingresos tributarios propios proporcionan la *autonomía* imprescindible para la correspondencia entre financiadores y beneficiarios del gasto local. Los ingresos transferidos tratan de que el anterior ajuste pueda realizarse en condiciones de *igualdad* entre los municipios (equilibrio fiscal horizontal). El diseño de un modelo de financiación estable y duradero requiere que para la concreción de los dos grupos de instrumentos deba tenerse en cuenta la conexión entre ambos con el fin de que el sistema de incentivos subyacente sea adecuado.

3.1. Ingresos tributarios propios: autonomía

Como nos enseña la teoría de las Haciendas descentralizadas, para el ajuste del gasto local a las preferencias de los ciudadanos, las competencias deben venir acompañadas por unos instrumentos financieros sobre los que los municipios tengan una cierta autonomía. También nos enseña que el elemento más significativo en el ejercicio de esa autonomía es el *tipo impositivo*, que permite llevar a cabo ajustes, en el margen, entre ingresos y gastos.

Por otra parte, la historia de la Hacienda municipal nos muestra hasta qué punto resulta difícil contar con un sistema fiscal propio con un peso relativamente significativo y cómo su consolidación es garantía de solvencia para las finanzas municipales. En el caso español, el arraigo a lo largo del tiempo de un sistema tributario local, sustentado sobre impuestos de bases poco flexibles, ha hecho de la impopularidad una de sus características principales. En comparación con los tributos que se atribuyen al resto de las Administraciones Públicas, los principales impuestos locales recurrentes (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica y

⁸ En SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011) puede encontrarse una propuesta más concreta de reforma institucional.

el Impuesto sobre Actividades Económicas) son tributos claramente perceptibles por los ciudadanos, que, además, exigen ineludiblemente la adopción de medidas discrecionales por parte de los gobiernos locales ante incrementos en las necesidades de gasto. Ciertamente, la perceptibilidad de los tributos es una característica recomendable desde el punto de vista de la eficiencia en la medida en que impide que los ciudadanos subestimen el coste de los servicios públicos y, consiguientemente, colabora en el siempre necesario proceso de rendición de cuentas exigible a quienes gestionan asuntos públicos. Sin embargo, esta característica también ha derivado en más presión por parte de determinados grupos de interés fiscal, en determinadas actitudes «populistas» en las reformas fiscales planteadas por los legisladores y en la utilización excesiva de la recaudación procedente de tributos no ordinarios para financiar gasto corriente.

La primera de estas actitudes (presión de grupos de interés) se vio materializada en la práctica supresión desde 2002 del Impuesto sobre Actividades Económicas para un amplísimo número de ayuntamientos. Las evidentes deficiencias de un tributo que grava el mero ejercicio de actividades, independientemente de su rendimiento, crearon en su momento el caldo de cultivo para la presión de los colectivos afectados, los cuales consiguieron, a nuestro juicio lamentablemente, sacar adelante una reforma que desfiscalizó a la mayoría de empresarios y profesionales, que no contribuyó en absoluto a mejorar la equidad del sistema, ni en sus aspectos interpersonales (ahonda en la desigualdad de trato de las rentas según fuentes), ni en los interterritoriales (discrimina entre municipios en función de sus especialidades productivas)⁹.

Respecto a la segunda de las actitudes comentadas, la última reforma fiscal local trataba presuntamente de identificar avances en la autonomía con la concesión a los gobiernos de facultades de modificar cada vez más elementos tributarios con la finalidad de personalizar los tributos. Así, por ejemplo, se permite conceder bonificaciones a familias numerosas, a quienes utilicen energías renovables o a las empresas que mantengan determinadas prestaciones sociales para sus empleados. Sin embargo, como indicamos anteriormente, el elemento relevante en el ejercicio de la capacidad normativa es el tipo impositivo, máxime dadas las características de bases restringidas que tienen los impuestos locales (no son impuestos generales sobre renta o patrimonio, sino que gravan sólo determinados componentes de éstos). Abrir la puerta a otros elementos, además de desfigurar la na-

⁹ Para más detalles, véanse SUÁREZ PANDIELLO (2002) y POVEDA (2000).

turalaleza propia de los impuestos municipales tradicionales, complica notablemente su gestión y reducen su capacidad recaudatoria¹⁰.

Finalmente, la impopularidad, o ausencia de ilusión fiscal, de los impuestos obligatorios condujo a los ayuntamientos, con carácter general, a una sobreexplotación, en términos relativos, de tributos no ordinarios (o, cuando menos, irregularmente distribuidos en el tiempo), como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, para financiar gasto corriente, amén del uso indiscriminado de otros ingresos vinculados a la construcción y la expansión urbanística. Ello ha hecho que el estallido de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis económica en la que estamos inmersos en la actualidad afecte de una manera mucho más dramática, si cabe, a las finanzas municipales que a las del resto de Administraciones Públicas, como podemos constatar en los datos ofrecidos en el apartado 4.

La Tabla 2 muestra la estructura de la tributación municipal en el año 2007 (año previo a la de los efectos de la crisis económica en los ayuntamientos) en comparación con el año 2002 (fecha de referencia de la última reforma tributaria).

TABLA 2.
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES

	2002		2007		Δ (02-07)
	Miles de €	%	Miles de €	%	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	5.043.438	33,29	8.048.396	35,53	59,58
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	1.700.331	11,22	2.284.858	10,09	34,38
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU)	914.867	6,04	1.533.818	6,77	67,65
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.939.116	12,80	1.455.262	6,42	-24,95
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.341.010	8,85	2.394.402	10,57	78,55
Tasas y precios públicos	3.904.739	25,77	5.801.935	25,61	48,59
Contribuciones especiales	212.807	1,40	200.260	0,88	-5,90
Otros ingresos (*)	93.457	0,62	932.704	4,12	898,00
Ingresos fiscales	15.149.765	100,00	22.651.635	100,00	49,51

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

(*) Incluye en 2007 la participación territorializada en impuestos concretos.

¹⁰ Véanse SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008).

Como se ve, la estructura de la fiscalidad municipal ha variado notablemente desde 2002 (año de la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Sin computar los efectos de la crisis económica en 2007, el peso del IAE en la tributación local se había reducido a la mitad, con una caída en términos absolutos de la cuarta parte de su recaudación. Por el otro lado, se había producido un espectacular incremento de ingresos procedentes del ICIO (casi el 80%), sobreexplotado por el auge de la construcción, el cual pasaba a ser en 2007 el segundo impuesto por recaudación (por encima del Impuesto de Vehículos y sólo detrás del IBI) y la tercera figura tributaria si agrupásemos en una única partida la recaudación de tasas y precios públicos.

Destacables también son el incremento del IAVTNU (67,65%) y, por supuesto, la partida de otros ingresos, que incluye las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e impuestos especiales que financian a los municipios de más de 75.000 habitantes y a las capitales de provincia y Comunidad Autónoma, aunque no alcancen esa cifra de población. Se observa una cierta tendencia, tras la reforma del sistema de transferencias, de asimilar tributación propia a simples participaciones territorializadas, considerando que su puesta en marcha supone un avance en el principio de autonomía. Lo cierto es que se trata de figuras más próximas a las transferencias en las que, en el mejor de los casos, como sucede con el IRPF, se cambia el criterio de distribución y, en el peor, como ocurre con la imposición indirecta general y específica, ni siquiera se consigue ese objetivo dadas las dificultades de obtener índices de consumo, generales y específicos, en el ámbito municipal. En realidad, aun cuando contablemente estas participaciones aparecen en los capítulos 1 y 2 del presupuesto, el hecho de que los ayuntamientos carezcan de capacidad normativa alguna sobre ellas, unido a su incorporación efectiva al sistema de participaciones en tributos del Estado (PIE), las convierten en la práctica en transferencias incondicionales del Estado.

Por su parte, el IBI se consolidaba como la principal figura tributaria local, con un peso del 35% de los ingresos fiscales (51,21% de los meramente impositivos) y con un crecimiento en términos absolutos de casi el 60%.

Mención especial merece el uso de tributos asociados al principio del beneficio. Aunque se observa cierta prevención por parte de muchos gobiernos locales a su utilización extensiva, basada una vez más en su impopularidad, buena parte del gasto local tiene las características que establece la teoría para su exigencia (servicios divisibles, con escaso componente redistributivo y no generadores de externalidades positivas). Tasas y precios públicos vienen representando al-

rededor de la cuarta parte de los ingresos fiscales de los municipios y probablemente sería deseable, incluso, incrementar su peso relativo. Por el lado contrario, un instrumento de financiación local basado en el principio del beneficio, que destaca por su uso cada vez más residual, son las contribuciones especiales como.

3.2. Ingresos transferidos: equidad

En la medida en que las necesidades de gasto, derivadas de las competencias, y las capacidades fiscales, consecuencia de las fuentes tributarias propias, no se distribuyen uniformemente entre los municipios parece conveniente contar con unos ingresos procedentes de los niveles superiores (transferidos) que permitan prestar niveles similares de servicios, teniendo en cuenta las mencionadas diferencias en necesidades y capacidades fiscales municipales¹¹.

El sistema de transferencias debe considerar indicadores adecuados de necesidad y de capacidad fiscal a la hora de su reparto entre municipios, ajustando su distribución con la evolución de esos indicadores. Teniendo en cuenta las prescripciones anteriores, el sistema de transferencias del Estado (PIE) tiene algunas deficiencias notables¹²:

Respecto al factor de necesidad, la población (indicador básico y prácticamente único utilizado a lo largo del tiempo) ha venido ponderándose con unos coeficientes crecientes, según el tamaño del municipio, que resultan exagerados para los de mayor población (superior a 500.000 habitantes que prácticamente dobla a los del tramo anterior entre 100.000 y 500.000 habitantes). Su justificación ha de buscarse en el ámbito de la economía política como consecuencia de la presión que ejercen estos grandes municipios, ya que, desde el punto de vista normativo, no tienen competencias adicionales. Una prueba de tal exageración se obtiene de la comparación con el sistema de financiación autonómico, donde, para competencias típicas del estado del bienestar (sanidad, educación, etc.), la diferencia en el ajuste de la población no alcanza al 13%; es decir, una séptima parte del ajuste realizado en el ámbito municipal (90%).

El indicador de capacidad ha venido identificándose con la recaudación efectiva, de manera que la transferencia se ha distribuido de una forma directamente proporcional (a más capacidad más transferencia) y, en consecuencia, contrariamente a las prescripciones de la teoría.

Desde la última reforma¹³, la aplicación de un sistema dual (variables y cesión) en función del tamaño municipal, además de consoli-

¹¹ Véanse, por ejemplo, BOADWAY y HOBSON (1993), o BOADWAY (2002).

¹² PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002).

¹³ PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2004, 2008).

dar inequidades y defectos de sistemas anteriores, ha desvinculado, para el caso de municipios de cesión, la evolución de la transferencia recibida con los cambios en los indicadores de necesidad y capacidad relativa entre ellos. En consecuencia, incluso suponiendo la existencia de equidad horizontal en el momento inicial, el sistema no permitiría su mantenimiento a lo largo del tiempo.

A esas deficiencias cualitativas (con implicaciones cuantitativas evidentes) habría que añadirles las inequidades territoriales derivadas del mantenimiento de regímenes especiales de financiación (sistema foral en País Vasco y Navarra y régimen especial canario) que han dado como resultado diferencias muy significativas en la financiación *per cápita* recibida por los ayuntamientos, como se puede ver en los datos contenidos en la Tabla 3 y en el Gráfico 1.

Los municipios forales reciben la mayor parte de sus transferencias corrientes de las Diputaciones Forales (País Vasco) y de la Comunidad Foral (Navarra) en virtud de sus regímenes de concierto y convenio, respectivamente, siendo mínima su PIE. Por su parte, los municipios canarios se ven especialmente beneficiados por un Fondo Autonómico que se nutre en buena parte de ingresos obtenidos en la comunidad canaria en virtud de su especial régimen económico-financiero. Frente a estas situaciones, el despliegue de participaciones municipales en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA's) es aún muy limitado en el resto del territorio español¹⁴.

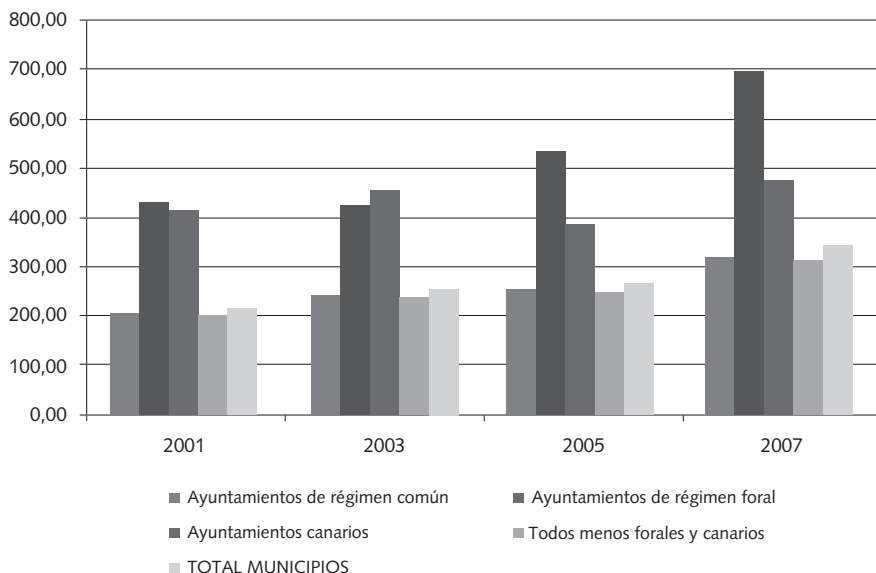
TABLA 3.
TRANSFERENCIAS CORRIENTES A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Transferencias Corrientes		2001	2003	2005	2007
Aytos. de régimen común	€/H	203,50	240,82	251,92	318,07
	Índice	93,90	94,89	93,60	93,32
Aytos. de régimen foral	€/H	426,73	423,59	531,60	692,58
	Índice	196,91	166,91	197,51	203,20
Aytos. canarios	€/H	411,53	453,91	383,89	472,64
	Índice	189,90	178,85	142,63	138,67
Todos menos forales y canarios	€/H	200,76	237,83	245,33	310,32
	Índice	92,64	93,71	91,15	91,05
TOTAL MUNICIPIOS	€/H	216,71	253,79	269,15	340,84
	Índice	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

¹⁴ Véanse PEDRAJA y CORDERO (2008).

GRÁFICO I.
TRANSFERENCIAS CORRIENTES A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES



3.3. Incentivos compatibles

Si es importante el diseño de las fuentes de financiación tributaria propia y transferida, no lo es menos una adecuada conexión que permita a cada de ellas cumplir sus objetivos. La experiencia municipal cuenta con ejemplos positivos y negativos en este sentido.

En el activo hay que destacar la estabilidad del sistema de transferencias entendida como incapacidad de su modificación por parte de los municipios. Tal endurecimiento de la restricción presupuestaria vía transferencias ha facilitado, sin duda, el que los municipios miren hacia los tributos a la hora de buscar modificaciones en el gasto corriente. La situación contrasta con la financiación regional, donde existe un incentivo a modificar el sistema, ya que se sabe que con ese cambio se obtendrán mejoras de financiación vía transferencias sin necesidad de acudir al expediente políticamente más costoso de la tributación propia.

Cosa distinta son los problemas de gestión de las transferencias, donde la mezcla de defectos en el procedimiento de cálculo de sus anticipos y el optimismo del gobierno sobre la situación de la economía ha generando una ilusión financiera sobre la verdadera restricción presupuestaria, tanto en el caso de los gobiernos regionales como locales. De hecho, los municipios habían internalizado la recepción de una especie de «paga extra», en la medida en que las «pesimistas» o, en

todo caso, infravaloradas predicciones de recaudación del gobierno en la época de «vacas gordas» hacían que la liquidación definitiva fuera sistemáticamente favorable a los ayuntamientos, cuando la recaudación real superaba ampliamente a la prevista. Sin embargo, esta situación también ha cambiado radicalmente, de modo que la liquidación definitiva correspondiente al año 2008 ya ha resultado negativa para los ayuntamientos, quienes deberán devolver al Estado una cuantía agregada de 1.580 millones de euros, a los que habrá que añadir 3.923 millones correspondientes al año 2009. Pese a las «facilidades de pago» ofrecidas por el gobierno de la nación, que permitirá fraccionar temporalmente el pago a lo largo de varios años, es fácil deducir el grado en que se acentúan los agobios presupuestarios de los gobiernos locales.

En el pasivo también nos encontramos con la incompatibilidad entre un mal entendido avance en la autonomía, como posibilidad de modificar otros elementos tributarios más allá del tipo impositivo (lo que, además de encarecer la gestión, resta potencial recaudatorio a los impuestos municipales), con un sistema de transferencias (modelo de variables) que intenta beneficiar a aquellos municipios que realizan un mayor esfuerzo al incluir ese indicador como variable distributiva. El problema con el esfuerzo fiscal se ve agravado por su deficiente cálculo y por la injusticia que supone su aplicación restringida a una parte de los municipios al quedar excluidos los del sistema de cesión.

4. LA CRISIS COMO RESTRICCIÓN Y COMO SÍNTOMA

De lo comentado hasta aquí se desprende la necesidad de una reforma profunda, tanto en las competencias como en los instrumentos de financiación local. Sin embargo, no es posible obviar el hecho de que la profunda crisis que se ha instalado en nuestra economía introduce nuevas restricciones a la par que hace visibles ciertos síntomas de deficiencias en la gestión tributaria que la época de expansión había mantenido ocultos.

Por una parte, la crisis está provocando una caída espectacular en los ingresos tributarios procedentes de los impuestos potestativos (IDVTNU e ICIO), que, como habíamos visto, venían soportando en buena medida la fiscalidad local con sus importantes crecimientos de los últimos años. Además, también se está retrayendo la recaudación de ciertas tasas, fundamentalmente las conectadas con el sector inmobiliario, y los ingresos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales) en los municipios de mayor dimensión. La Tabla 4 muestra la variación en los ingresos vinculados a la actividad constructora entre 2007 y 2009, año éste en que la crisis económica ya se muestra con toda su virulencia, para los municipios de más de 50.000 habitantes.

TABLA 4.
LIQUIDACIÓN AGREGADA DE INGRESOS LOCALES VINCULADOS
CON LA CONSTRUCCIÓN

Municipios de más de 50.000 h. (millones de €)

Tributo	2007	2008	2009	% Δ (2007-2009)
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	1.025,61	850,38	847,04	-17,41
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1.032,85	867,01	631,08	-38,90
Contribuciones especiales	56,57	75,00	59,02	4,33
Enajenación de terrenos	1.127,62	634,09	406,37	-63,96
Otros ingresos urbanísticos (*)	584,17	416,46	254,45	-56,44
Total	3.826,82	2.842,94	2.197,96	-42,56

(*) Incluye la suma de ingresos por licencias urbanísticas, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos.
Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

Como se ve, la caída agregada de este tipo de ingresos supera el 40% en estas ciudades. En materia tributaria, el Impuesto de Construcciones, que había llegado a situarse en 2007 como la segunda fuente de ingresos impositivos después del IBI, pierde en dos años casi el 40% de su recaudación, y el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos, el 17,4%, lo que pone de manifiesto hasta qué punto resulta preocupante el uso generalizado de tributos no recurrentes para financiar gasto ordinario. El retroceso en el resto de ingresos urbanísticos contabilizados en el capítulo tercero del presupuesto, exceptuando las contribuciones especiales (licencias urbanísticas, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos) supera el 56% y el de las enajenaciones de terrenos se aproxima al 64%. Ciertamente, estos últimos son ingresos extraordinarios de capital, pero debe notarse que habían llegado a alcanzar en 2007 cifras superiores incluso a las de recaudación individual de los impuestos potestativos.

Si a todo esto le añadimos la caída general de la participación en ingresos tributarios del Estado, que obligará a los ayuntamientos a devolver ingresos por excesos en las entregas a cuenta, como hemos visto anteriormente, parece que a los municipios no les queda más remedio que adoptar, como conducta más ortodoxa, medidas discrecionales para la elevación de la presión fiscal local, a pesar de lo malo de la coyuntura. La otra alternativa sería acudir a medidas de gestión

menos deseables, como el recurso al endeudamiento financiero, o, peor aún, ante las mayores restricciones a esta fuente de financiación extraordinaria¹⁵, demorar el pago a proveedores.

La Tabla 5, referida únicamente a las capitales de provincia, muestra cómo efectivamente el esfuerzo fiscal relativo ha aumentado como media en todos los impuestos, especialmente en los obligatorios, donde el margen de recorrido es, al menos aparentemente, mayor¹⁶. Cabe resaltar también en las cifras mostradas en la Tabla 4 cómo las tasas de crecimiento del esfuerzo fiscal medio son sustancialmente mayores en los impuestos obligatorios, lo cual no es más que el reflejo de cómo los tipos exigidos en el Impuesto de Construcciones y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos se encontraban ya casi en máximos.

TABLA 5.
ESFUERZO FISCAL RELATIVO MEDIO PARA EL CONJUNTO
DE CAPITALES DE PROVINCIA

Tributo	2007	2009	% D
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	74,72	80,30	7,47
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	67,17	75,54	12,46
Impuesto sobre Actividades Económicas	40,69	43,86	7,79
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	88,14	88,94	0,91
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	89,42	91,38	2,19

Fuente: Ránking tributario de los municipios españoles. Ayuntamiento de Madrid.

¹⁵ El gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en el que, entre otras medidas con impacto en las entidades locales, se afectaban los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o, en su caso, a la financiación de inversiones. Inicialmente, además, se disponía que con la entrada en vigor de esta norma, con efectos del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes o Administraciones Públicas *no podrían acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos*. Véanse SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011) para más detalles.

¹⁶ Cuando hablamos de «recorrido» nos estamos refiriendo a la distancia entre los tipos impositivos establecidos y los máximos legalmente permitidos, aun cuando el «recorrido fiscalmente admisible» por los ciudadanos depende también de aspectos tales como la relación existente entre la valoración catastral y los valores reales de la propiedad, muy vinculado a los procesos y fechas de revisión de valores catastrales. Sobre esfuerzo fiscal de los municipios españoles, véase CORDERO *et al.* (2010).

Por lo que respecta al endeudamiento financiero, los datos oficiales demuestran que éste se encuentra fuertemente localizado en un reducido número de ciudades de gran tamaño. La Tabla 6 recoge los últimos datos al respecto publicados por el Banco de España.

TABLA 6.
DEUDA VIVA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (MILLONES DE € Y %)

TIPOS ENTIDADES LOCALES	31/12/2009	31/12/2010	Δ (2009-2010)
Total municipios, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	28.887	29.085	0,69
Total capitales de provincia	14.311	14.412	0,71
Mayores de 500.000 habitantes	10.361	10.490	1,25
Barcelona	753	1.202	59,63
Madrid	6.762	6.453	-4,57
Málaga	738	743	0,68
Sevilla	522	454	-13,03
Valencia	835	890	6,59
Zaragoza	752	748	-0,53
Resto de capitales de provincia	3.949	3.922	-0,68
Resto ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	14.277	14.357	0,56
Ciudades Autónomas	299	316	5,69

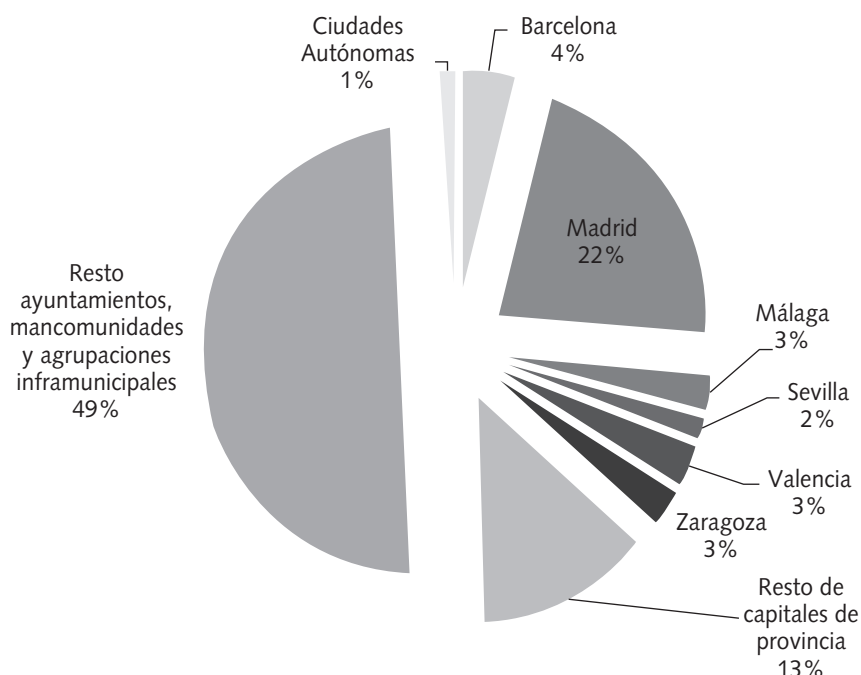
Fuente: Banco de España

Como se ve además en el Gráfico 2, a finales de 2010 la mitad de la deuda correspondía a las capitales de provincia. Las seis grandes ciudades de más de 500.000 habitantes agrupaban más del 35% de la deuda total, a pesar de ser precisamente ellas las que han venido disponiendo de más recursos financieros, tanto por la fortaleza de sus bases imponibles como por el privilegio, ya comentado, que les supuso históricamente la especial ponderación de la población en los criterios de distribución de la PIE, y la ciudad de Madrid concentraba ella sola el 22% del total, a pesar de haber conseguido rebajarla en un 4,57% respecto a finales del año anterior.

De ahí que, frente a quienes apelan a la necesidad de un rescate generalizado a los gobiernos locales, nosotros opinemos que tal actuación sólo podría generar incentivos perversos en la medida en que discriminaría a los gobiernos que han llevado a cabo una gestión más eficiente y menos «aventurera» de los recursos públicos, respetando en mayor medida su restricción presupuestaria. El «riesgo mo-

ral» que supone la asunción de deudas propias por gobiernos ajenos aparece de este modo como lo contrario a cualquier incentivo al buen gobierno, máxime cuando la existencia de experiencias previas de rescates financieros, presentados como soluciones irrepetibles a problemas únicos, resta credibilidad a su carácter excepcional¹⁷.

GRÁFICO 2.
DEUDA VIVA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (31/12/2010)



5. NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS: MEZCLA Y ALCANCE DE INSTRUMENTOS

Una especialización financiera de segundo grado es aquella que va más allá de la simple división entre ingresos propios tributarios y transferidos, tratando de ajustar el tipo de unos y de otros e incluso su importancia relativa a la naturaleza de las competencias. Un par de casos servirán para ilustrar lo que decimos.

¹⁷ Para un análisis más detallado del endeudamiento local, incluidas sus conexiones con la regulación general de la estabilidad presupuestaria, véanse SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011). Sobre la deuda local pueden consultarse, además, los interesantes trabajos de VALLÉS *et al.* (2003), y BASTIDA y BENITO (2005).

Una Hacienda local que tenga asignados unos servicios locales tradicionales normalmente podrá alcanzar la suficiencia con un sistema tributario en el que su figura fundamental sea la imposición sobre la propiedad inmobiliaria (con la que están relacionados esos servicios) y un conjunto de tasas e ingresos públicos, junto con una transferencia general, como mecanismo de cierre de la financiación ordinaria que, sin excesivas pretensiones, mejore la suficiencia relativa. Frente a esto, una Hacienda local que añada a esos servicios tradicionales típicos de la Hacienda municipal otros de carácter más personal e incluso social necesitará bases fiscales más amplias y flexibles que las derivadas de la propiedad inmobiliaria, como sucede con la renta (un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). A su vez, las transferencias no sólo serán relativamente más importantes, sino también más exigentes, acentuando su carácter nivelador e incorporando, en el índice de capacidad, las nuevas bases utilizadas en la tributación municipal.

Este planteamiento no sólo tiene un fundamento teórico, sino que es posible encontrar también ejemplos en la experiencia comparada¹⁸. El ejemplo más paradigmático es el caso de los países nórdicos, donde el tamaño medio municipal está entre los 10.000 y 30.000 habitantes. Si bien es cierto que estos países carecen de nivel intermedio de gobierno, pueden ser vistos como ejemplos de Hacienda local con servicios personales y sociales donde los municipios se encargan de la prestación, en sus niveles básicos, de los principales bienes preferentes y se financian, fundamentalmente, con un impuesto proporcional sobre la renta (en general, variable dentro de una horquilla) sobre una base imponible central con un sistema de transferencias claramente nivelador.

La Tabla 7 trata de identificar para el caso español, a partir de la clasificación funcional y a pesar de sus limitaciones, una diferenciación en la importancia relativa de los servicios que se prestan en función del tamaño del municipio.

Si nos fijamos en la última columna que muestra los datos agregados de todos los municipios, casi la mitad del gasto se destina a la función 4 (Producción de bienes públicos de carácter social), siendo dentro de ésta las partidas principales las dedicadas a Vivienda y urbanismo, Recogida de basuras y limpieza viaria, Promoción y difusión de la cultura y Educación física, deportes y esparcimiento. Las funciones 1 (Servicios de carácter general), 3 (Seguridad, protección y promoción social) y 5 (Producción de bienes de carácter económico) también tienen pesos respetables, casi siempre en los alrededores del 10% del gasto total.

¹⁸ Véase McMILLAN (2008).

TABLA 7.
FUNCIONES DE GASTO DE LOS MUNICIPIOS (%) (2007)

	Hasta 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Más de 100.000	Total
0.- Deuda pública	2,30	4,32	6,45	4,60	10,37	5,61
1.- Servicios de carácter general	20,67	10,87	10,85	10,45	7,96	12,94
2.- Protección civil y seguridad ciudadana	0,82	3,97	5,84	6,95	8,67	7,55
3.- Seguridad, protección y promoción social	11,41	14,59	11,99	23,06	13,45	10,62
4.- Producción de bienes públicos sociales	38,14	45,61	45,53	43,71	47,44	47,35
42b.- Enseñanza Primaria y Secundaria	0,55	3,64	3,31	6,56	4,33	3,34
43.- Vivienda y urbanismo	9,42	16,86	11,28	11,01	10,86	15,47
441.- Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua	4,79	3,58	4,88	3,22	1,21	2,43
442.- Recogida de basuras y limpieza viaria	1,69	5,65	7,62	7,58	6,83	6,51
44a.- Otros servicios de bienestar social	5,71	1,23	1,74	0,58	5,06	3,01
451.- Promoción y difusión de la cultura	4,51	6,10	6,05	6,45	7,52	5,58
452.- Educación física, deportes y esparcimiento	2,49	6,88	7,95	6,60	8,12	6,02
5.- Producción de bienes de carácter económico	19,79	12,85	9,45	4,83	6,09	10,54
511.- Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas	19,20	11,15	8,27	4,26	3,29	7,20
513.- Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	0,00	0,12	0,85	0,22	1,38	1,82
6.- Regulación económica de carácter general	0,69	3,29	4,20	5,36	3,62	3,27
7.- Regulación económica de sectores productivos	4,73	3,42	5,05	1,04	2,40	1,29
9.- Transferencias a Administraciones Públicas	1,44	1,09	0,63	0,00	0,00	0,83
Total gastos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

No es, sin embargo, ésa la estructura del gasto de los municipios más pequeños. Comparativamente, éstos gastan mucho más (en términos relativos) en servicios de carácter general (20,67%), prácticamente duplicando el peso que esta función tiene con datos agregados del conjunto de los municipios, lo que viene a constituir una prueba de los problemas de escala y de los costes fijos de apertura del ayuntamiento.

Del mismo modo, los enormes gastos en mantenimiento de carreteras, caminos vecinales y vías públicas (19,20%) prácticamente triplican el peso relativo de esta función de gasto en relación con el agregado. Por el otro lado, el gasto es prácticamente marginal en protección civil y seguridad ciudadana (0,82% frente a un 7 en datos agregados) y, contra lo que se afirma a menudo, la deuda no parece un problema para los municipios pequeños tomados en su conjunto, dado que apenas supone un 2,3% del total de sus gastos.

En todo caso, y aunque la información contenida en la clasificación funcional del gasto debe ser tomada con cierta prevención, debido a que la homogeneidad de las convenciones contables utilizadas en los diferentes ayuntamientos no es todo lo fiable que cabría esperar, parece claro que existen diferencias significativas entre las funciones de gasto según tamaño que podrían justificar una reforma del sistema de financiación no uniforme para todos los municipios. A ello dedicaremos la sección final de este trabajo.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN. UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL

Reformar el modelo de financiación local en un momento como el presente, en medio de una crisis económica profunda y con las peculiaridades del mundo local español, no va a ser tarea sencilla y requerirá, sin duda, de grandes dosis de consenso político si se pretende que la reforma sea duradera. Estos consensos deberían alcanzar, al menos, y con carácter general, a tres aspectos esenciales del mismo, cuales son: 1) el peso relativo que debería esperarse de los dos grandes instrumentos de financiación (los espacios fiscales propios y transferencias interterritoriales); 2) el ámbito de aplicación y organización del modelo (unitario, para todos los municipios, o dual, distinguiendo entre grandes y pequeños municipios), y 3) su incardinación en el modelo autonómico, coordinando los papeles que deberían jugar en el modelo la Administración local y las autonómicas.

Respecto al primero de los asuntos, se requiere combinar adecuadamente principios e incentivos contrapuestos, tales como el desarro-

llo de la autonomía, mediante la instauración de espacios fiscales propios, sobre la base de pocos impuestos locales fáciles de gestionar y con capacidad recaudatoria relevante y el respeto a la equidad que debe ser conseguido mediante la aplicación de transferencias de nivelación.

En relación con el segundo, las características del mundo local español apuntadas a lo largo de este trabajo nos hacen manifestarnos claramente partidarios de un modelo dual de financiación local. Sin embargo, aun cuando hablamos de dualidad del sistema de financiación local, ello no implica que ante necesidades específicas deban establecerse modelos de financiación a la carta que dificultarían notablemente la transparencia y efectividad del sistema. Los objetivos específicos, dentro del sistema de financiación, habrán de tratarse con instrumentos concretos, como sería el caso, por ejemplo, de corregir externalidades interjurisdiccionales mediante transferencias condicionadas (compensatorias).

La tercera de las bases de consenso exige incrementar el peso de las Administraciones autonómicas, tanto en la organización del mapa local, mediante la eventual regulación de sus bases territoriales, como en materia de financiación, incentivando el despliegue de participaciones municipales en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA's), más respetuosas con la autonomía local que los programas de subvenciones condicionadas que tanto proliferan hoy en día.

Con esa base, y teniendo en cuenta la anterior restricción, esbozamos a continuación una propuesta de sistema de financiación diferenciado o dual para municipios pequeños y municipios de mayor dimensión¹⁹.

En el caso de los municipios pequeños, para los cuales debería especificarse un tamaño crítico, las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple, constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas, así como por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, la determinación de esa transferencia por habitante podría obtenerse a partir de las partidas relevantes, tales como gasto corriente, ingresos fiscales y ahorro, de un municipio tipo, una vez eliminados los valores extremos de ese conjunto de municipios. Dichas transferencias podrían ser complementadas por otras como mecanismo explícito de incentivación a la cooperación en la prestación de servicios en la línea comentada anteriormente.

¹⁹ Para un análisis detallado de estas propuestas, SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008).

Por su parte, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización.

Esa posibilidad de territorialización requiere del establecimiento de otro tamaño crítico relevante sobre el cual establecer los puntos de conexión fiscal necesarios. En el caso del Impuesto sobre la Renta, el punto de conexión parece relativamente fácil de determinar a partir del domicilio fiscal del contribuyente, e incluso podría otorgarse a los gobiernos locales un cierto grado de capacidad normativa que mejore sus niveles de autonomía, por ejemplo, otorgándoles la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. En el caso de los impuestos sobre el consumo, aunque la territorialización es mucho más complicada, debería intentarse ajustar la recaudación al consumo del territorio y con ello reducir la asimetría que se produce entre usuarios y contribuyentes, reforzando así el papel de las tasas. No creemos necesario ampliar el número de figuras tributarias puramente locales en la medida en que no encontramos bases inexploradas que generaran importantes recaudaciones con bajos costes de gestión.

En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias deberían ser no solo más importantes, sino también más exigentes, con un marcado carácter nivelador. A nuestro juicio, la población tiene todas las características para convertirse en el indicador de necesidad más adecuado servir de base a las transferencias a distribuir desde la Administración central, sin perjuicio de que pudieran convivir con otros indicadores a aplicar en los ámbitos autonómicos. En todo caso, los coeficientes de ponderación de la población deberían converger reduciendo las diferencias que han venido favoreciendo a los de mayor tamaño. Por otra parte, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases imposables de las principales figuras tributarias recurrentes, las correspondientes a las participaciones territorializadas y que, a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad. Por último, el sistema de transferencias, a diferencia de lo que sucede con el actual modelo de cesión, debería ajustar en el tiempo su reparto a la evolución de los mencionados indicadores de necesidad y capacidad fiscal.

En todo caso, el cambio de sistema precisaría, dado su alcance y la necesidad de respetar las situaciones de partida, una notable inyección de recursos adicionales y un dilatado periodo transitorio

para que los objetivos de la reforma lleguen a hacerse efectivos, pues, como dice un personaje de la novela *León el africano*, del premiado escritor libanés Amin Maalouff, «... nadie puede aprender un oficio sin lastimarse las manos o el bolsillo». Aquí no se trata de aprender un oficio, sino de «oficiar» adecuadamente un cambio institucional, y ello requiere grandes dosis de generosidad por todas las partes implicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA, F. J., y BENITO, B. (2005): «Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 126: 613-635.
- BOADWAY, R. (2001): «Intergovernmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization», *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.
- BOADWAY, R., y HOBSON, P. (1993): «Intergovernmental Fiscal Relations in Canada», *Canadian Tax Paper*, 96, Canadian Tax Foundation. Toronto.
- BOADWAY, R., y SHAH, A. (eds.) (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank. Washington D. C.
- CARAMÉS, L. (2005): «Consideraciones en torno al tamaño de los municipios», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 40-45.
- CARAMÉS, L.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y PEDRAJA, F. (eds.) (2009): *Siempre Hacienda Pública. «Ensayos en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana»*, Civitas Thomson Reuters.
- CORDERO, J. M.; FERNÁNDEZ LLERA, R.; NAVARRO, C.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J., y UTRILLA, A. (2010): *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, 2ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- DAFFLON, B. (1996): *The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience*, en POLA et al. (1996): 228-250.
- LOTZ, J. (1998): *Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice*, en RATTSO (1998), pp. 19-28.
- MCMILLAN, M. L. (2008): *A local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries*, en SHAH (2008): 245-290.

- MONASTERIO, C. (2000): «Pacto local, Hacienda local y tamaño de los municipios», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 99-112.
- PEDRAJA, F., y CORDERO, J. M. (2008): «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas», *Papeles de Economía Española*, 115: 152-165.
- Pedraja, F. (2009): *Algunas claves de la Hacienda municipal y del éxito de su reforma*, en CARAMÉS *et al.* (2009): 61-78.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002): «Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma», *Papeles de Economía Española*, 92: 120-129.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004): «La última ‘reforma’ de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo», *Papeles de Economía Española*, 100 (2): 77-89.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008): «Reformar la PIE: ¿misión imposible?», *Papeles de Economía Española*, 115: 180-189.
- POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.) (1996): *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- POVEDA, F. (2000): «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 108: 569-587.
- RATTSO, J. (ed.) (1998): *Fiscal Federalism and State-Local finance. The Scandinavian perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.
- REGO, G. (2003): «Acerca de la Hacienda local y su reforma. Una propuesta modesta», *Revista Galega de Economía*, 12 (1): 1-21.
- SHAH, A. (ed.) (2008): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington. World Bank.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002): «El Impuesto sobre Actividades Económicas, ¿terapia o eutanasia?», en *Papeles de Economía Española*, 92: 240-253.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (dir.); BOSCH ROCA, N.; PEDRAJA CHAPARRO, F.; RUBIO GUERRERO, J. J., y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2011): «Crisis económica y reforma de la Hacienda local en España». *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile, 18-21 de enero de 2011. (http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/Suarez_Pandiello_Fernandez_Llera_doc.pdf).

- VALLÉS, J.; PASCUAL, P., y CABASÉS, F. (2003): «Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000)», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 166: 9-47.
- VILALTA, M. (dir.); MAS D., y SALINAS P. (2011): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

Hacia un nuevo modelo de financiación de las Entidades locales

Ángel Algarra Paredes y Jorge Ferrán Dilla
Departamento de Entidades locales.
Tribunal de Cuentas

1. PLANTEAMIENTO DE UN PROBLEMA ACUCIANTE

El examen del régimen financiero de las Entidades locales y de la actual situación económica de estas entidades requiere conocer, aun brevemente, su evolución desde una perspectiva histórica, aún reciente, que nos sitúe ante el origen de los problemas actuales y nos permita analizar sus causas, así como algunas de las posibles soluciones. Soluciones, por cierto, tantas veces propuestas como desechadas por los poderes públicos, con amparo en complejas doctrinas organizativas y económicas bajo cuya capa opera una deconstrucción de la natural vinculación entre la extracción de los recursos, su asignación a los fines públicos y la percepción social de los servicios, en beneficio de una radical disociación territorial, salvo en el ámbito foral, de las distintas fases de la regulación y gestión pública de los ingresos y de los gastos de la Administración Local.

Esta disociación no sólo tiene consecuencias en la sofisticada y costosa gestión pública, sino que, fundamentalmente, impide a la ciudadanía la formación de criterios que permitan una valoración racional de la gestión pública realizada, sustituidos en multitud de ocasiones por mensajes publicitarios; dificulta el control público y político sobre el manejo de los caudales públicos, en su mayoría de lejanos y confusos orígenes ajenos a la municipalidad, y, por ello mismo, fomenta la irresponsabilidad en la gestión económica, acrecentada por la sensación de impunidad que provoca la condición de gestor democráticamente electo.

Entre los elementos que inciden en la valoración sobre la suficiencia e idoneidad del régimen financiero de un concreto sector público se encontrará el número de sujetos integrantes del sector, los fines a ellos encomendados, el tipo de organización interna del que se le dota y las competencias, limitadas o no, que se le atribuyen para su consecución, sea ordenación y regulación, prestación de servicios, fomento o cualesquiera otras mediante las que se manifiesta la acción pública.

1.1. De la moneda y su variación como instrumentos para financiar el sector público

La relevancia propia del estudio de las finanzas públicas aumenta desde el momento en el que la pérdida de la soberanía monetaria impide a la autoridad acudir al recurso del Banco Central (en nuestro caso Banco de España) para obtener los medios con los que hacer frente a las obligaciones derivadas de la acción pública y, por extensión, económica.

Excluido el recurso al Banco de España y, por tanto, la capacidad de solventar la deuda pública y ocultar la deficiente presupuestación (si la primera no fuera, en realidad, máscara de la segunda) mediante apelaciones al Banco emisor que permiten, suavemente y sin desgaste excesivo del poder público, hacer frente a los compromisos financieros, tan sólo una diligente y ordenada administración permitirá allegar recursos que permitan el desempeño de la acción pública sin la ficticia creación de una riqueza nominal engullida por los precios. A este respecto, *nihil novi sub sole*, uno de los primeros economistas españoles, Juan de Mariana, escribía a comienzos del siglo XVI: «... *el rey puede mudar la moneda en cuanto a la forma e cuños, en cuanto no la empeore de la que antes corría y así entiendo yo la opinión de los juristas que dicen que puede el rey mudar la moneda.*» A continuación cavilaba el mismo autor sobre la opinión de los juristas relativa a la necesidad de contar con la aprobación de los interesados para rebajar el valor de la moneda y atinaba al decir que «... *si el príncipe no es señor, sino administrador de bienes de particulares, ni por este camino ni por otro podrá tomar parte de sus haciendas, como se hace todas las veces que se baja el valor de la moneda, pues les dan por más lo que vale menos...*». Concluyendo con una frase de gran actualidad: «...*porque todo es uno y todo es quitar a los del pueblo sus bienes, por más que se les disfrace con dar más valor legal al metal del que tiene en sí mismo, que son todas invenciones aparentes y doradas*»¹.

¹ MARIANA, J. DE (1609): *Tratado y discurso de la moneda de vellón*. Edición del Instituto de Estudios Fiscales. Edición de 1987. Madrid, págs. 39 y 40.

Una Administración eficaz y transparente, por contraposición a la llevada a cabo por el pródigo, aquella que es *desarrollada con la diligencia de un honrado padre de familia*, evita la ocultación de los errores, irresponsabilidades o ineficacias y, con ello, limita los efectos negativos de esas deficiencias del sistema; sin embargo, efectos contrarios tendrá una Administración sujeta a otros principios. En palabras de un responsable comunitario respecto a las exigencias de los acreedores públicos sobre las decisiones políticas adoptadas en su día por los países que hoy son deudores de los eufemísticamente llamados mercados: *quien pide prestado pierde soberanía*.

Esos recursos –obviada la creación infinita de papel moneda que en España ha sido cobertura rojigualda del desgobierno vinculado a la soberanía– son aquellos que derivan de una eficaz acción tributaria, lo que sería equivalente al trabajo desarrollado con la diligencia de un honrado padre de familia; los provenientes de la regular explotación del patrimonio público; las ventas de los bienes integrantes de ese patrimonio (desamortizaciones); las ventas de oficios y regalías –hoy transmutados en concesiones de servicios, licencias de ocupación y uso, ventas de monopolios fácticos (luz, agua, licencias de telefonía y TV, etc.)–, que, al socaire de la defensa al consumidor, se ha convertido en una lucha preventiva en realidad dirigida a impedir la competencia, y finalmente el crédito: la deuda en sus diversas manifestaciones temporales.

Las Entidades locales, por definición carentes de soberanía, han quedado siempre sujetas a un espléndido corsé financiero manifestado en su incapacidad de emitir moneda, en la exigencia de unos presupuestos equilibrados y en la determinación del nivel de deuda aceptable. Ésta fue y es una notable y clara diferencia entre soberanía y autonomía.

La tradicional limitación de las Entidades locales para acceder al crédito y, pese a ello, la asunción de cargas financieras excesivas es consecuente con que, estas entidades sí, carecen de otros instrumentos para el pago de sus deudas que los derivados de la buena administración. El soberano tiene la opción de alterar la calidad de las monedas, esencia de la soberanía, pero los restantes súbditos carecen de esa facultad, por lo que deben gestionarse adecuadamente o asumir las pérdidas de los bienes de su patrimonio, incluso municipal, como ha acontecido en otros periodos históricos, y subsiguiente y paulatino empobrecimiento colectivo.

2. UNA PERSPECTIVA ECONOMICISTA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El análisis de la financiación local no puede eludir, aun sucintamente, una referencia al texto constitucional español y la regulación que el mismo contiene respecto de aspectos vinculados con la actividad económica del sector público, la organización territorial del Estado y la consecuente distribución y atribución de competencias y funciones. Cuestiones todas éstas que, necesariamente, inciden en aspectos de la actual vida pública sujetos a debate y reconsideración.

A este respecto el profesor Velarde publicó un pequeño opúsculo en una obra colectiva² en el que reivindica la anticipación de las tesis mantenidas por Enrique Fuentes Quintana (vicepresidente económico en la primera parte de aquella legislatura constituyente) respecto al Informe de la OCDE, denominado Informe McCracken, que promovía y recomendaba, para salir de la crisis económica de los años setenta del pasado siglo, la desregulación, la privatización y la disminución del peso del sector público en el PIB, políticas que poco después serían llevadas a la práctica en las economías inglesa y americana³ en lo que vino a llamarse la revolución conservadora. Se diría que, otra vez, España llegaba tarde y se subía al carro de una modernidad que las demás naciones abandonaban. Ésa parece ser la opinión del propio Fuentes Quintana⁴ cuando, a los treinta años de los Pactos de la Moncloa, tras describir las consecuencias de esos pactos en la política española hasta los años 1990, dedica a la Constitución una piadosa línea: *«la suerte de los Pactos estuvo asociada a la Constitución. Son dos acontecimientos que la historia contemporánea de España unirá para siempre»*, y bastantes más a las políticas desarrolladas por los gobiernos españoles⁵ más cercanas a sus tesis académicas y al Informe de la OCDE que a sus postulados ideológicos, que contribuyeron *«al afian-*

² MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (coord.): *Economía del sector público español*. Ariel Economía, págs. 112 y 113. 1ª edición, Barcelona, 2000.

³ No obstante lo manifestado, la Presidencia de Reagan ha sido calificada por muchos economistas como un culto al pensamiento keynesiano, constituyéndose como proyecto estrella de su mandato la denominada «Guerra de las galaxias», proyecto que, en una situación de guerra fría, contribuyó decisivamente al hundimiento de la antigua URSS.

⁴ FUENTES QUINTANA: «De los pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea». Número monográfico: «75 años de política económica», *Revista del Instituto de Comercio Exterior (ICE)*. Madrid, 2005.

⁵ FUENTES QUINTANA, E.: «De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea» (págs. 42 y 54). Número monográfico: «75 años de política económica», *Revista del Instituto de Comercio Exterior (ICE)*. Madrid, 2005.

zamiento de un sistema de economía de mercado que la Constitución había reconocido con salvedades y condicionantes»⁶.

No sólo el más importante de los miembros del ejecutivo en materia económica participaba de aquellas tesis, sino que las compartía, y, aún más, en su obra publicada en 1976 y 1977 existían elementos que permiten aseverar su anticipación de las políticas de oferta que dominarían la políticas económicas del mundo durante los siguientes 30 años, sino que, sorprendentemente, esas mismas doctrinas informantes de los Pactos de la Moncloa, plasmadas en el citado informe de 1977, no tuvieron en el constituyente el acogimiento que era esperable; bien es verdad que, desde el mes de febrero de 1978, la vicepresidencia económica de aquel gobierno la ocupó persona distinta, aun del mismo partido. Por su parte, a través de ese prisma que ofrece la ciencia económica, realiza una magnífica descripción de los atributos que caracterizan la génesis y el posterior devenir de esta norma fundamental:

«Por ahí es donde van a marchar las cosas, pero nadie se enteró entre nuestros constitucionalistas, quizá porque la Constitución de 1978 es una Constitución que cierra un ciclo iniciado por la Constitución mexicana de Querétaro del año 1917, como consecuencia, por cierto, de influencias krausistas españolas importantes que llegan a Madero. En aquellos momentos, la revolución mexicana exigía una Constitución intervencionista, protectora de los desheredados. Esto coincide con el de la Constitución de Weimar de 1919. A partir de ahí todo el movimiento constitucionalista se acomoda muy bien con las ideas keynesianas y socialdemócratas, que así llegan hasta la Constitución de 1978, que nada tienen que ver con los principios del Informe McCracken. Aparece así uno de los fallos esenciales de la Constitución española. Los gobiernos siguen, porque otra cosa sería catastrófica, los consejos de la OCDE, y la Constitución, como continuamente reclama Izquierda Unida, denuncia, y tiene toda la razón en ese sentido formal, queda marginada, porque se están incumpliendo toda una serie de sus artículos. Efectivamente, la Constitución española es intervencionista, es expansiva respecto al gasto, es decidida partidaria de que el Estado sea el protagonista fundamental del conjunto de la vida económica, está en ese ciclo que va de la primera guerra mundial a la crisis del petróleo. Es curioso, los españoles empezamos ese ciclo con la Constitución de 1876 porque íbamos detrás ideológicamente, y lo cerramos con la Constitución de 1978 a la que pasa lo mismo, porque mezclado con esto está el papel fundamental que acaba teniendo la situación heredada el año 1977, el del Informe McCracken»⁷.

⁶ Tan sólo una vez aprobada la Constitución, el entonces principal partido de la oposición inició una actividad congresual (XXXVIII Congreso) dirigida a asumir una modificación sustancial de sus principios ideológicos, el abandono del marxismo, que se llevaría a cabo durante el siguiente Congreso extraordinario celebrado en el último trimestre del año 1979.

⁷ MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (coord.): *Economía del sector público español*. Ariel Economía, págs. 112 y 113. 1ª edición, Barcelona, 2000.

Así concebidos los mimbres constitucionales, el cesto político-económico vendrá por ellos vinculados y adolecerá de los problemas que de su indefinición cabía esperar. En ocasiones, la propia extensión de la denominada Constitución económica nos exigirá una interpretación psicológica antes que jurídica de muchos de los preceptos cuyo contenido, cuyo valor principal, parece ser más dar satisfacción a un deseo interior de algunos constituyentes que la voluntad de convertirlo en realidad; se diría que ese contenido se agotaba con su mera introducción en el texto constitucional (verbigracia, la expresa referencia a la economía de mercado y a la planificación económica, y su posterior acogimiento en la doctrina constitucional). Otros preceptos pretendían regular, sin precedentes, una nueva planta territorial de creación aparentemente voluntaria *—las que se constituyan—*, cuyo régimen era variable y su contenido y extensión impredecible. Visto el devenir de la sociedad española con perspectiva, esos preceptos afectaban al ámbito organizativo entero, cobrando pleno sentido la frase de una alta autoridad del Estado que calificó la Constitución como una *disposición transitoria*. En todo caso, la Constitución parece ser el resultado de una técnica legislativa que promovía convenir en los términos y, simultáneamente, permitía discrepar sobre sus significados.

3. LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU FINANCIACIÓN A LA LUZ DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

La regulación que en la Constitución se hace de las facultades propias de la ejecución de la política económica es, analizada a la luz de la España actual —integrada en la Unión Económica y Monetaria Europea y dotada de un elevadísimo desarrollo autonómico—, francamente insuficiente o ambigua. Ciertamente que esta España actual resultaría, seguramente, también impensable para un gran número de los constituyentes en el momento de la redacción del texto constitucional.

Dicho texto no contiene limitación a la capacidad y destino del gasto de los poderes públicos, salvo la exigencia contenida en el artículo 31 C. E., que lo sujeta a criterios de eficacia y eficiencia adobados con el mandato imperativo de asignación equitativa de los recursos, de forma que el efecto deviene causa; tampoco incluye una precisa referencia a la capacidad financiera de los entes locales, más allá de afirmar su suficiencia, ni les atribuye capacidad para participar, mucho menos determinar, la hoy residual política económica del país, reducida a los ámbitos presupuestarios y, restringidamente, fiscales y crediticios. La regulación que se hace en el texto constitu-

cional de las competencias y funciones municipales y consecuentemente del destino de esa garantizada financiación «suficiente» resulta precisada.

El texto constitucional carece de referencias al sistema organizativo de la municipalidad, como tampoco, debe recordarse, al de las otras dos Administraciones de base territorial. El texto no regula un Estado de nueva planta, sino una evolución del preexistente, por radical que fuera aquella, cuya culminación no se alcanza a vislumbrar y en cuyo desarrollo, pese a la proliferación de Administraciones territoriales, se han mantenido, cuando no fomentado las tradicionales técnicas organizativas de un Estado fuertemente centralizado, como era el español de la época, en especial la denominada Administración institucional. Ésta ha terminado anidando en la Administración local fuerte e injustificadamente, dado el pequeño tamaño del 96% de los Ayuntamientos españoles, lo que llevará aparejada una notable complejidad en su gestión, sofisticación en su financiación y dificultad para su control, técnico y democrático.

Efectivamente, el constituyente atribuye en su artículo 133 la competencia fiscal, entendida como la capacidad de crear tributos, a las Cortes Generales, al poder central. A las Entidades locales les reconoce la capacidad de establecer tributos o exigirlos, pero no de crearlos. Igualmente garantiza la autonomía de los municipios y la administración autónoma de las provincias, así como los medios suficientes de las haciendas locales para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, que se nutrirán de recursos propios y de su participación en los del Estado (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICA's). Debe resaltarse que las funciones cuyo soporte financiero está debidamente garantizado por la Constitución corresponden no a los ayuntamientos, islas y provincias, sino a las corporaciones representativas. Con independencia del mayor o menor acierto técnico del precepto, no cabe duda acerca de que, a diferencia de las competencias estatales y autonómicas, el ámbito competencial de las Entidades locales, delimitador de la protección financiera constitucional, es objeto de remisión legal y, por ende, a las Cortes corresponderá la concreción de aquéllas y, a su través, la determinación de su suficiencia financiera.

Por lo tanto, la Constitución española consagra dos principios que informan la financiación local. Por un lado, el principio de autonomía, ya que ésta no puede existir si las Entidades locales carecen de un poder de decisión sobre sus propios ingresos y gastos. Por otro, el de suficiencia financiera.

Respecto al principio de autonomía, el artículo 137 de la Carta Magna dispone que *los entes locales contarán con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*, y el artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios y provincias⁸.

Dado el protagonismo que –siguiendo la pauta general en Derecho comparado– la Constitución confiere al legislador en la concreción del régimen local y, señaladamente, en la determinación de las competencias locales, el Tribunal Constitucional recurrió muy pronto a la técnica de la «garantía institucional» para evitar que la autonomía de municipios y provincias quedase a la entera disposición de la normativa infraconstitucional. De acuerdo con la formulación que de dicha garantía ya realizó la STC 32/1981 –y se ha mantenido desde entonces–, al legislador no se le impone más límite en esta materia que el del *reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza* (FJ 3º).

Pues bien, esta garantía institucional proyecta su eficacia protectora tanto al plano de la organización como al competencial (SSTC 32/1981, FJ 5º; 214/1989, FJ 1º) y ambos, desde una perspectiva financiera, resultan sustanciales.

En lo concerniente al primero de los ámbitos reseñados, el Tribunal Constitucional no ha dudado en enraizar directamente en el principio de autonomía la obligada existencia de una capacidad decisoria propia local en la determinación de su organización interna. Como señaló en la STC 214/1989, refiriéndose a los municipios, pero que es sin duda extensible a las provincias, *los entes locales disfrutan al respecto de potestad reglamentaria inherente (...) a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140* (FJ 6º). Consecuentemente, en la medida en que la potestad de autoorganización ha de considerarse integrante del núcleo esencial de la institución, la legislación estatal y, en su caso, la autonómica que se dicte al respecto, habrán de respetar necesariamente un margen de maniobra que se deje a la libre decisión de los entes locales.

Mayor desarrollo ha alcanzado la jurisprudencia constitucional en la determinación de las exigencias que el principio constitucional de autonomía entraña en la esfera de las competencias locales. En efecto, sobre la base de esta concepción de la garantía institucional de la autonomía local se han ido decantando una serie de reglas mínimas del orden competencial que, en cuanto definitorias del núcleo indis-

⁸ Dicho reconocimiento aparece también recogido en la Carta Europea de 15 de octubre de 1985.

ponible de las instituciones municipal y provincial, vinculan obligatoriamente a toda la normativa infraconstitucional, tanto estatal como autonómica.

En primer término, y sobre todo, el principio constitucional de autonomía supone el reconocimiento de que los municipios y provincias han de estar dotados necesariamente de un haz mínimo de competencias; en el negativo de esta regulación se encuentra que, simultáneamente, se reconoce al legislador autonómico capacidad de creación de nuevos tipos de entes locales. Así, el Tribunal Constitucional, tras señalar que la implantación de otras entidades locales, contingentes o no necesarias, por parte de las Comunidades Autónomas puede, ciertamente, conducir a una redistribución de las competencias de aquéllos, *pero no eliminarlas por entero* (STC 32/1981, FJ 3º), o que *esa reordenación no puede afectar al contenido competencial mínimo (...) garantizado como imperativo de la autonomía local* (STC 214/1989, FJ 4º b). Y, de otro lado, como ya tempranamente señaló el Tribunal Constitucional, el principio de autonomía consagrado en el artículo 137 CE reclama que tales competencias se asignen a título de *competencias propias* (STC 4/1981, FJ 3º), debiendo entenderse constitucionalmente por competencia propia *la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad* (STC 109/1998, FJ 13º).

Por lo tanto, desde el punto de vista competencial, la garantía de la autonomía local ex artículo 137 CE *se proyecta en la exigencia que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial», que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local* (STC 109/1998, FJ 2º). Y ello, sencillamente, porque, como ya se apuntó en la STC 32/1981, las nociones de *competencias propias* y de *servicios mínimos preceptivos* constituyen *elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada* (FJ 7º). Así se ha atribuido esa naturaleza, respecto de la autonomía provincial, la competencia de cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales (STC 51/2004, FJ 12º), o al urbanismo, como competencia esencial de los municipios (así, por ejemplo, SSTC 40/1999, FJ 39; 159/2001, FJ 4º).

Sin embargo, la protección brindada por el Tribunal Constitucional se ha extendido a competencias locales «de creación legal» –esto es, de competencias «no esenciales», en cuanto no derivadas directa y necesariamente del principio de autonomía constitucionalmente consagrado–, al impedir que las mismas queden a la entera disponibilidad de los restantes niveles de gobierno, sin atadura ni cortapisa

alguna. El principio de autonomía local, pues, también extiende su manto protector a las competencias propias «*de creación legal*».

Que el Estado o las Comunidades Autónomas, *ope Constitutionis*, no pueden operar de forma incondicionada en el ámbito de las competencias propias asignadas legalmente es una apreciación que el Tribunal Constitucional pronto hizo suya al afirmar categóricamente que no era dable cualquier intervención gratuita en dicha esfera: *El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía...* (SSTC 32/1981, FJ 3º; 214/1989, FJ 13c).

Al cerrarse, así, el paso a toda erosión de las competencias locales carente de la suficiente motivación, el Tribunal Constitucional parece estar evocando otras fórmulas de control de la arbitrariedad más perfiladas, como el principio de proporcionalidad, que se emplean en otros ordenamientos para preservar la autonomía local. De hecho, nada se opone a que el principio de proporcionalidad juegue también una función semejante entre nosotros.

Además, el hecho de que las competencias propias locales deban desempeñarse *bajo un régimen de autorresponsabilidad* impone ciertas restricciones a las posibilidades de actuación que pretendan desplegar el Estado o las Comunidades en ejercicio de sus atribuciones. Pues –como suele reconocerse en otros ordenamientos– la noción de «autorresponsabilidad» resulta, lisa y llanamente, incompatible con el establecimiento de instrucciones vinculantes por parte de otros niveles de gobierno, razón por la cual sólo suelen admitirse técnicas de control de legalidad. Así, ya en la STC 4/1981 se declaró taxativamente que, a diferencia de *los controles administrativos de legalidad no afectan* (SSTC 46/1992, FJ 2º y 11/1999, FJ 2º), no se ajustaba al principio de autonomía local *la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales* (FJ 3º).

Sin embargo, pese a que el principio de autonomía local no impide la superposición de títulos de intervención de otras administraciones sobre materias integradas en las competencias propias locales, la doctrina constitucional ha precisado que necesariamente debe preservarse la capacidad decisoria del Ente local. Así, la STC 27/1987 (FJ 6º), donde se concluyó que, si bien las facultades coordinadoras de una Comunidad Autónoma pueden suponer un límite al ejercicio de las competencias locales, en modo alguno pueden llegar a la prác-

tica anulación de las mismas al señalar que la coordinación *no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma.*

En definitiva, el texto constitucional no precisa la definición de Entidad local ni su materialidad (salvo las coincidentes con accidentes geográficos) más allá de una realidad preexistente, cuya petrificación no puede considerarse constitucionalmente deseada, antes bien su modificación puede producirse por mera decisión de legislador. Tampoco, por ello mismo, precisa la Constitución el contenido y extensión de la competencia local, que remitida a una posterior determinación legal, exclusión hecha del denominado núcleo indisponible de la institución que permiten configurarla impregnado de protección constitucional.

Respecto a la suficiencia financiera, y a diferencia del principio de autonomía, el artículo 142 de la Constitución española dispone expresamente que *las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

De esta forma, vinculada la suficiencia a las funciones, una amplísima y potestativa atribución funcional provocará una intensa y asimétrica necesidad financiera, cuya satisfacción terminará por devenir de difícil, cuando no imposible, consecución dada la variedad de supuestos y la subjetividad de los parámetros a utilizar. La presencia de tres fuentes de recursos determina que el logro de la suficiencia no dependa de la mayor o menor eficacia tributaria del ente local, sino del grado de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por ende, de la generosidad de uno y otras.

Pues bien, de lo expuesto se desprende que la condición de municipio puede quedar sujeta a concretos requisitos mensurables, sean de territorio, población; capacidad económica, además de la mera voluntad constitutiva de sus habitantes. Tratándose de Administraciones de base territorial que *el Estado estructura territorialmente en municipios*, una vez determinadas legalmente las características, territoriales y personales, que debieran reunir las Entidades de esta naturaleza, sería posible concretar su número y replantearse sus fines, organización, servicios y prestaciones y, consecuentemente, el régimen financiero apropiado para subvenir las necesidades no sólo de estas entidades, sino del entero subsector público integrado en el

Estado, de forma que pueda darse satisfacción eficazmente al mandato contenido en el artículo 142 del texto constitucional.

4. EL ORIGEN DEL GASTO: LAS COMPETENCIAS LOCALES

Si algo caracteriza a nuestro sistema económico constitucional es la inexistencia de límites objetivos para el gasto público, más allá de que éste se haga de acuerdo con las leyes. Ni el déficit presupuestario ni la deuda pública tienen otro límite que el buen juicio del pueblo español al escoger a sus gobernantes.

La legislación local no contiene, salvo para la determinación de funciones y servicios mínimos u obligatorios, una especial regulación sobre las materias susceptibles de ser acometidas por la Administración municipal. En época de recursos abundantes su extensión apenas generó discusión; cuando se han trocado escasos, por no decir que se han volatilizado, se propone con intensidad el debate sobre la imperativa necesidad no de precisar las concretas funciones encomendadas a las entidades locales y por ello de la extensión de esos servicios, sino de modificar la financiación de las mismas para permitir que éstas puedan seguir prestando y desarrollando las denominadas «competencias impropias» por pertenecer al ámbito competencial de otras entidades.

En otros términos, la regulación del Régimen local en general y en concreto el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de diciembre, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), contiene un apoderamiento general al facultar a los ayuntamientos para que presten cuantas actividades y servicios consideren necesarios para satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal. A continuación, el precepto expresamente reconoce competencias municipales sobre un conjunto de materias que enumera en su apartado 2, a saber:

- a. Seguridad en lugares públicos.*
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*
- c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*
- e. Patrimonio histórico-artístico.*
- f. Protección del medio ambiente.*
- g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*
- h. Protección de la salubridad pública.*

- i. *Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.*
 - j. *Cementerios y servicios funerarios.*
 - k. *Prestación de los servicios sociales y de **promoción y reinserción social.***
 - l. **Suministro de agua** y alumbrado público; *servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*
 - ll. *Transporte público de viajeros.*
 - m. **Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.**
 - n. **Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos,** *intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.*
3. *Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.»*

Por su parte, los artículos 26 y siguientes de la LBRL determinan los distintos servicios mínimos que deberá prestar el Ayuntamiento en función del número de habitantes, así como la posibilidad de que se deleguen en los ayuntamientos competencias autonómicas y estatales, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. Nada se indica, sin embargo, de una delegación o encomienda en sentido inverso, seguramente por congruencia con el principio de subsidiaridad. Además, incluso se prevé que éstos se vean incapaces de prestar esos servicios mínimos que, en principio, resultarían determinantes de la propia existencia de la Entidad, sin que ese hecho presuponga la disolución de la misma.

Finalmente, en términos similares a los del apartado 2.n del antes citado artículo 25, el artículo 28 atribuye al municipio competencias generales para intervenir en cualesquiera materias, al prever que:

«Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.»

Lógicamente, la atribución competencial es la exhibición en negativo de la justificación presupuestaria del gasto público que permite a las Entidades la inclusión de créditos presupuestarios con los que dar satisfacción a cuantas actividades consideren oportunas, sea su prestación obligatoria o decisión municipal dirigida a complementar actividades de otras Administraciones, que pudieran ir desde la defensa del territorio hasta la política exterior, pasando por la gestión de la infraestructura y de los recursos hidráulicos.

Así, esa extensísima competencia resulta directamente vinculada con la capacidad de gasto, sin limitación, que en la Constitución está insita y luego reconocida en las normas de desarrollo del régimen local. A ello se contraponía, en el ámbito local, el principio de equilibrio presupuestario y la limitación en la asunción de préstamos. Es decir, la amplitud del gasto de cualquier entidad local tan sólo está limitada, económicamente, por su capacidad para allegar recursos con los que financiar ese gasto (equilibrio presupuestario), y para garantizarlo se limita la capacidad municipal para acceder al crédito a corto y a largo plazo en el Capítulo VI del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL).

Pero resulta desolador comprobar que, pese a una legislación tan restrictiva, la lista de los municipios a los que el Ministerio de Economía y Hacienda no autoriza a endeudarse durante el ejercicio 2011 por superar su deuda viva el 75% de sus ingresos, se extiende a 310 (un 4% del total), entre los que se incluyen algunos tan importantes como Madrid (con una deuda del 159% de sus ingresos), Valencia (106,6%), Málaga (127%), Córdoba (101,6%) o Santander (100,2%). También se encuentran en esta situación ciudades como Ávila (111,3%), Cuenca (82,8%), Jaén (120,5%), Teruel (187,1%), Huelva (88,2%), Zaragoza (115,35%), Cádiz (82,8%), Tarragona (97%), Santiago de Compostela (77,7%), Lleida (90,2%), Murcia (77,2%) o Ceuta (89,6%).

En definitiva, tal vez sería más oportuno restringir no las posibilidades de endeudarse, sino las de gastar, como decía el clásico:

«Vengamos a lo más moderno; digo que he visto otra carta, cuenta del año 1564 de las dichas rentas reales en el tiempo del rey don Felipe II, nuestro señor, por la cual consta que en la casa de su majestad, en la del príncipe don Carlos y en la del señor don Juan de Austria se gastaban cada un año ciento diez y ocho cuentos. Dirás: ¿en qué se podría estrechar el gasto? Eso no lo entiendo yo; los que en ello andan lo sabrán; lo que se dice es que se gasta sin orden y que no hay libro ni razón de cómo se gasta lo que entra en la dispensa y en la casa. La segunda traza sería que el rey, nuestro señor, se acortase en las mercedes; yo no soy de parecer que el rey se muestre miserable ni que deje de remunerar a sus vasallos y sus servicios, pero débense mirar dos cosas: que no hay en el mundo reino que tenga tantos premios públicos, encomiendas, pensiones, beneficios y oficios; con distribuirlos bien y con orden, se podría ahorrar de tocar tanto en la hacienda real o en otros arbitrios de que se podrían sacar ayudas de dineros. Lo segundo advierto que no son las mercedes demasiadas a propósito para ganar las voluntades y ser bien servido. La causa es que los hombres más se mueven por esperanza que por el agradecimiento; antes cuando han engrosado mucho, luego tratan de retirarse a sus casas»⁹.

⁹ MARIANA, J. DE: *Tratado y discurso de la moneda de vellón* (1609). Edición del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987.

5. LOS LÍMITES DE LA CAPACIDAD FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES

El Capítulo VI del TRLHL contiene, como se indicó, unas concretas limitaciones a la capacidad financiera de estas entidades. Tales limitaciones se manifiestan tanto en aspectos cuantitativos, la deuda viva no puede superar el 30% de los ingresos liquidados del ejercicio anterior para el acceso al crédito a corto plazo, como en aspectos cuantitativos y cualitativos respecto del largo plazo. El acceso al crédito a largo plazo está sujeto a mayores restricciones, pues sólo pueden acceder a él libremente, sin necesidad de previa autorización de los órganos que ejercen la tutela financiera, las Entidades locales que cumplan los siguientes requisitos:

1º Que de los estados financieros correspondientes a la liquidación de los presupuestos anteriores se deduzca un ahorro neto positivo.

2º Que el volumen vivo de las operaciones de crédito vigentes no superen el 110%¹⁰ de ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados de las entidades citadas en el apartado 1 del artículo 53 del TRLHL, esto es, la propia Entidad, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes.

3º Que no se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, o mediante emisiones de deuda pública o cualquiera otra apelación al crédito público.

4º En todo caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, 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.

Junto a ello, las restricciones derivadas de los escenarios previstos en la ejecución de la Ley de Estabilidad Presupuestaria respecto de déficit/superávit del conjunto del subsector local han pasado del equilibrio presupuestario durante 2008 a permitir un déficit del 0,6% del PIB para el subsector local en el año 2009, lo que se ha traducido en un aumento del 7,8% de la deuda viva financiera de las Entidades locales, que ha pasado de 32.000 millones de euros en 2008 a 34.500 millones en 2009, desconociéndose la que pueda alcanzar la contraída con proveedores.

¹⁰ El 75%, durante el ejercicio 2011, de acuerdo con las sucesivas reformas operadas por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, y la D. F. 15ª de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

El origen tuvo que ser un acontecimiento exterior, el Tratado de la Unión Europea, y la voluntad política de integrarnos en la Unión Monetaria, unánimemente expresado por todo el arco parlamentario, la que motivó el impulso de dos grandes criterios mensurables dirigidos a limitar la acción pública dentro de las premisas establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el del control presupuestario (limitación del déficit público) y el del gasto público (limitación de la deuda pública), y un criterio no mensurable, sin el cual los otros dos perdían el sentido, como hemos tenido ocasión de comprobar con ocasión de la crisis sufrida por Grecia: la transparencia y calidad de las cuentas públicas. Pese a ello, como señala un antiguo responsable de Administraciones Públicas¹¹, en un reciente artículo periodístico respecto del control de la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, *mutatis mutandi*, perfectamente aplicable al ámbito local, «*las desviaciones (sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria), cuando las hay, no pueden conocerse si no es por **declaración de parte**, como pasó en la Unión Europea con Grecia*»¹².

La Ley de Estabilidad no es únicamente una ley de resultados finales (ausencia de déficit o, en la actualidad, de limitación del déficit dentro del ciclo económico); lo es también de imposición de determinados medios para la consecución de estos fines. A partir del dictado de la ley, sea de la original como del Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria exige la implantación de los siguientes principios de aplicación en la gestión económica pública:

- Principio de estabilidad presupuestaria.
- Principio de plurianualidad.
- Principio de transparencia.
- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

La transparencia se configura como el mecanismo idóneo para que el ciudadano pueda verificar la calidad de la gestión pública desarrollada y, en consecuencia, valorar la acción política de la opción política que la desarrolló. Impone un deber a los poderes públicos, someter al juicio de los ciudadanos la información relativa a su ges-

¹¹ SEVILLA, J.: «Comunidades, ¿autónomas o descontroladas? Economía y empresa». *El Mundo* 20/2/2011.

¹² Manifestaciones del presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña en diciembre de 2010.

tión, al manejo de unos recursos públicos que le han sido confiados en la certeza de que hará un uso adecuado de los mismos, en el conocimiento exacto de los criterios adoptados en la toma de decisiones y en una adecuada conducta de los funcionarios públicos. En consecuencia, la transparencia se convierte en elemento crucial de conocimiento de los ciudadanos respecto a la gestión pública, y condición necesaria y simultánea para el establecimiento de los mecanismos de control interno y externo.

Por un lado, el objetivo final de las entidades públicas es el ciudadano, que al mismo tiempo es usuario y fuente de financiación de los bienes y servicios públicos. Por otro, los gestores de recursos públicos deben satisfacer las necesidades públicas. Para el necesario equilibrio en este modelo es preciso que todo mandatario público rinda cuentas del resultado de su gestión.

Por lo tanto, se configura la transparencia como el deber que tienen los poderes públicos de exponer y someter al análisis de los ciudadanos la información relativa a su gestión, como consecuencia de los recursos que los mismos les confían, así como los criterios en los que fundamentan sus decisiones y la conducta de sus funcionarios. Se pretende impulsar un «buen gobierno», caracterizado por la transparencia, accesibilidad y cercanía de los ciudadanos, la objetividad y equidad de trato, la existencia de servicios eficaces y efectivos, la instauración de normativas claras y, en definitiva, por la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito local¹³.

¹³ Las exigencias mencionadas en los apartados precedentes se ha traducido en el enorme esfuerzo desarrollado desde el Tribunal de Cuentas dirigido a impulsar la rendición de las cuentas de las Entidades locales, desde el ejercicio 2006 y siguientes, mediante procedimientos informáticos y telemáticos (en la actualidad, exclusivamente telemáticos), debiendo ajustarse el formato empleado para la rendición de las cuentas, con carácter obligatorio, al propuesto en su día por la IGAE (Resolución de 28 de julio de 2006). Como consecuencia de ello, el 30 de marzo de 2007 se dictó una resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas por la que se hizo público el acuerdo del Pleno de dicho Tribunal de 29 de marzo de 2007 sobre la exigencia de rendición de cuentas mediante procedimientos telemáticos. Así, el Tribunal de Cuentas ha planteado la necesidad de impulsar un cuerpo normativo para que el sector público local se incorporara de una forma homogénea al proceso de obtención y rendición de cuentas en soporte informático. Se planteó también la exigencia de que debería existir una fluida relación telemática con otros Órganos de Control Externo y con las Entidades locales, e incluso la adopción de acuerdos dirigidos a facilitar a éstas la simultánea rendición de cuentas a los Órganos de Control Externo. Para un análisis detenido de estos aspectos, *vid.* ALGARRA, A.; CABELLO, M. L., y FERRÁN, J. (2010): «La transparencia en la gestión pública: Principio general o necesidad básica», *Revista de Estudios Locales*. «Cunial», nº 132, monográfico dedicado a la gestión económico-financiera local, págs. 128-137. Madrid.

En todo caso, en los términos de la DA Única del Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, TR de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la nueva normativa supone una expresa regulación de las consecuencias económicas que las decisiones adoptadas por cada uno de los agentes intervinientes provocará y que podría incidir en la propia concepción de tutela financiera y de las facultades a ella inherentes:

«El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.»

6. INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

El municipalismo europeo se caracteriza por su heterogeneidad, producto tanto de factores históricos como sociales, hecho que se manifiesta no sólo en el tamaño geográfico y poblacional de las Entidades locales, sino también en el peso del gasto local en términos relativos, así como las preferencias de desconcentración de servicios locales en organizaciones instrumentales.

La variabilidad de magnitudes en la dimensión media de los municipios europeos, como puede observarse en el Cuadro 1, es manifiesta: frente a países en que la dimensión del municipio medio es importante (Portugal, Holanda, Dinamarca y Bélgica), existen otros con una gran atomización o fragmentación de los entes locales (Francia, Alemania o España).

Las dimensiones del municipio pueden condicionar la posibilidad de prestar el servicio individual o directamente, de ahí que si es de pequeñas dimensiones existe una probabilidad más elevada de efectuar una prestación de algunos servicios locales de forma compartida. Del mismo modo, si el municipio es de grandes dimensiones, debiendo asumir múltiples funciones, tanto establecidas por la norma jurídica como por la propia exigencia de los ciudadanos, es posible que descentralice o externalice su gestión en mayor grado que los municipios de tamaño pequeño.

El peso del gasto público local en Europa también presenta importantes disparidades, siendo clave, para entender esta distribución, el tamaño del sector público total, así como la intensidad del proceso de descentralización de la correspondiente estructura estatal, principalmente en beneficio de las Entidades locales.

**CUADRO I.
DIMENSIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALGUNOS PAÍSES DE LA U.E.**

PAÍS	% DE MUNICIPIOS CON MENOS DE 5.000 HAB.	% DE MUNICIPIOS ENTRE 5.000-10.000 HAB.	% DE MUNICIPIOS ENTRE 10.000-50.000 HAB.	% DE MUNICIPIOS ENTRE 50.000-100.000 HAB.	% DE MUNICIPIOS CON MÁS DE 100.000 HAB.	NÚMERO DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE HABITANTES MEDIO POR MUNICIPIO
Alemania	84	7	8	0,5	0,5	16.121	5.000
Austria	91,5	5,5	2,5	0,2	0,3	2.353	3.400
Bélgica	17	28	51	3	1	589	17.200
Dinamarca	7	43	44	4	2	275	19.100
España	86,2	6,4	6	0,7	0,7	8.082	4.800
Finlandia	41,6	34	21,3	1,3	1,3	455	11.200
Francia	95,2	2,5	2	0,1	0,1	36.559	1.600
Holanda	9,2	26,4	55,6	3,3	3,3	572	24.500
Italia	72,7	14,5	11,2	0,5	0,5	8.104	7.000
Portugal		36	50,5	5,1	5,1	275	34.200
MEDIA	56,04	20,33	25,21	2,54	1,48	7.339	12.800

A la cabeza del gasto público local se encuentra Dinamarca, cuyas entidades asumen competencias relativas a varios niveles educativos, a la gestión de hospitales, así como del pago de pensiones de jubilación y subsidios de desempleo. Finlandia tiene asimismo un porcentaje importante de gasto local sobre el PIB, puesto que asume importantes competencias educativas y sanitarias. En el otro extremo nos encontramos con países como Portugal o Bélgica, cuyas entidades locales tienen a su cargo un número mínimo de servicios básicos. Estos extremos pueden observarse en el Cuadro 2.

CUADRO 2.
PORCENTAJE DE GASTO LOCAL EN RELACIÓN CON EL PIB
Y EL GASTO DE LAS AAPP (2006)

PAÍS	% de gasto local sobre el gasto total de las AAPP	% de gasto sobre el PIB
Alemania	14,63	7,43
Austria	15,83	10,59
Bélgica	10,53	6,64
Dinamarca	60,27	32,49
España	12,98	6,14
Finlandia	33,43	18,16
Francia	17,63	9,95
Holanda	28,19	15,74
Irlanda	25,14	8,74
Italia	26,58	13,97
Portugal	12,72	6,04
Reino Unido	22,45	10,57
Media (no ponderada)	23,37	12,21

Fuente: Eurostat.

Respecto al modelo de financiación de los entes locales, no se puede hablar de un modelo de financiación local europeo porque simplemente no lo hay. Dependiendo del país en el que nos encontremos, el modelo y la estructura de ingresos es diferente. Atendiendo a la naturaleza de los impuestos destinados a financiar los entes locales podemos distinguir cinco modelos en el ámbito de la Unión Europea:

a) El modelo de los países anglosajones, que abarcaría los casos de Irlanda y Gran Bretaña, caracterizado por una imposición local vinculada a una sola figura tributaria, el impuesto sobre la propiedad del inmueble.

b) El modelo de los países nórdicos, en el que la financiación local se realiza estableciendo un impuesto proporcional sobre la renta individual que fija cada entidad a partir de la base imponible del impuesto sobre la renta. En Suecia este modelo de financiación es la única figura impositiva, mientras que en Dinamarca y Finlandia, además del anterior, un pequeño porcentaje de la recaudación local (alrededor del 10%) se obtiene a través de un recargo sobre el impuesto de sociedades y un impuesto específico sobre la propiedad del inmueble.

c) El modelo de los países federales europeos, mezcla de los dos anteriores, con un recargo sobre el impuesto sobre la renta individual (Bélgica), o alternativamente un porcentaje en la recaudación del mismo (Alemania y Austria), y un impuesto sobre la propiedad del inmueble. Alemania y Austria completan sus figuras impositivas locales con un impuesto sobre los beneficios de las actividades económicas.

d) El modelo latino (España, Francia, Grecia, Portugal e Italia), formado por un conjunto muy diversificado de impuestos, donde ninguna figura destaca por su peso relativo, existe una escasa participación en el impuesto sobre la renta y una gran dependencia de las transferencias. El sistema más equilibrado es el francés, donde adquiere relevancia la imposición sobre la actividad económica (*taxe professionnelle*), que representa casi un tercio de los ingresos totales.

e) Otros modelos. En el caso de Holanda, casi un 70% de la financiación proviene de un impuesto sobre la propiedad del inmueble y el resto de otras figuras impositivas menos relevantes, como el de circulación de vehículos y algunos impuestos verdes. Por último, las entidades locales de Luxemburgo obtienen más del 90% de sus recursos a través del impuesto sobre las actividades económicas.

En España, el régimen legalmente previsto con el que subvenir las necesidades financieras de las Entidades locales se estructura, en atención a su importancia y trascendencia económica, en dos grandes grupos: las transferencias estatales, derivadas de la participación en impuestos estatales o de la cesión de parte de los mismos cuando se trata de capitales de provincia o con una población superior a los 70.000 habitantes, y los propios tributos municipales. Dentro de éstos resultan de especial importancia los impuestos, los cuales, a su vez, se califican de obligatorios o potestativos.

La información correspondiente a la liquidación de los presupuestos 2009¹⁴ permite apreciar las siguientes singularidades relativas a los

¹⁴ MINISTERIO DE HACIENDA: *Liquidaciones de los Presupuestos de Entidades locales* (ejercicio 2009), DGCFFL.

porcentajes que representan los distintos ingresos de las Entidades locales españolas respecto al total de derechos liquidados, relativas a ingresos totales y las principales fuentes de ingresos, clasificados como impuestos directos¹⁵; impuestos indirectos¹⁶; transferencias corrientes, así como el resto de ingresos de los entes locales, en porcentaje sobre el total de ingresos y en valor absoluto, y totalizada por Comunidades Autónomas la información de las Entidades a ellas pertenecientes que, sintéticamente, se expone en los Cuadros 3 y 4.

La estructura financiera que se desprende de estos datos, exclusión hecha de los territorios forales vascos por su especificidad autonómica, pone de manifiesto la importancia fundamental de las transferencias corrientes derivadas de la participación en los tributos del Estado, a las que siguen, en orden decreciente, los impuestos directos, las tasas, precios públicos e ingresos por aprovechamientos urbanísticos y los impuestos indirectos. En el cuadro anterior se observa asimismo la escasa relevancia que en 2009 han tenido las enajenaciones de inversiones reales como consecuencia de la crisis del sector inmobiliario, que ha impedido a nuestras Entidades locales obtener una financiación tradicional derivada de la venta de terrenos. Por último, en términos nacionales el recurso al endeudamiento financiero durante el mencionado ejercicio ha supuesto el 7,5% del total de los derechos liquidados de dicho año.

La hacienda local española se caracteriza por quedar sujeta a unas grandes limitaciones creativas, de modo que la legislación estatal instituye y regula el régimen de los impuestos locales, permitiendo a las Entidades alguna capacidad sobre la determinación de los tipos e, incluso, en su aplicabilidad, dando lugar a una primera y tradicional clasificación tributaria: impuestos obligatorios y voluntarios de las entidades locales.

Serán obligatorios el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). El primero de estos impuestos constituye el principal recurso económico de los entes locales, llegando suponer en los países desarrollados el 2% del PIB¹⁷.

¹⁵ IBI, IVTM, IAE, I IVT. En las grandes ciudades y capitales de provincia aparece incorporado al saldo de impuestos directos la participación sobre el IRPF.

¹⁶ ICIO. En las grandes ciudades y capitales de provincia aparece incorporado a dicho saldo la participación en el IVA.

¹⁷ A este respecto, *vid.* BAHL, R. (2010): «La financiación de las Haciendas Subcentrales», *Papeles de Economía Española*, 125/126 (pág. 320). Madrid.

CUADRO 3. DERECHOS LIQUIDADOS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DE LAS MISMAS

	Derechos liquidados										
	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Enajenación inversiones reales	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros	Total ingresos	
Andalucía	22,52	2,67	12,59	30,95	1,86	1,03	19,06	0,72	8,62	100,00	
Aragón	19,66	3,31	14,06	32,49	1,80	3,48	19,55	0,44	5,22	100,00	
Principado de Asturias	26,73	3,23	13,87	25,15	4,37	0,42	19,79	0,11	6,33	100,00	
Illes Balears	21,11	3,24	15,10	28,01	1,44	0,18	21,83	0,19	8,90	100,00	
Canarias	14,70	14,05	9,07	38,88	1,47	0,17	15,05	0,31	6,30	100,00	
Cantabria	27,98	3,07	17,10	24,09	3,56	0,58	19,14	0,26	4,22	100,00	
Castilla y León	20,36	3,17	12,50	32,00	3,20	1,03	20,28	0,30	7,15	100,00	
Castilla-La Mancha	19,54	3,95	14,44	35,48	2,19	0,70	16,99	0,17	6,52	100,00	
Cataluña	26,07	2,24	14,60	32,53	1,95	0,75	14,36	0,62	6,88	100,00	
Extremadura	16,54	3,91	12,09	39,19	2,11	0,74	19,15	0,12	6,15	100,00	
Galicia	20,88	2,99	11,92	38,01	1,31	0,66	19,22	0,20	4,80	100,00	
Madrid	27,92	3,56	15,13	24,33	2,24	2,39	9,55	0,03	14,84	100,00	
Región de Murcia	25,71	4,96	13,66	20,20	1,77	0,76	22,93	0,41	9,59	100,00	
Comunidad Foral de Navarra	16,77	3,39	16,08	25,80	2,72	7,48	19,15	0,39	8,22	100,00	
País Vasco	37,17	36,93	4,21	14,05	0,42	0,28	3,21	0,54	3,19	100,00	
La Rioja	27,61	3,43	19,51	21,48	3,20	1,57	18,05	0,68	4,47	100,00	
Valencia	27,39	2,35	13,61	28,86	2,31	0,54	14,78	0,13	10,03	100,00	
Ciudad Autónoma de Ceuta	2,28	40,70	5,17	24,99	0,12	1,30	8,74	0,27	16,44	100,00	
Ciudad Autónoma de Melilla	3,57	25,22	6,44	41,78	0,06	0,03	11,70	0,12	11,09	100,00	
TOTAL	26,23	10,62	11,64	27,33	1,73	0,97	13,53	0,40	7,55	100,00	

Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidaciones de los Presupuestos de Entidades locales (ejercicio 2009), DGCFFEL y elaboración propia.

CUADRO 4. DERECHOS LIQUIDADOS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EUROS

	Derechos liquidados										
	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Enajenación inversiones reales	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros	Total ingresos	
Andalucía	2.424.063.577,27	287.461.584,10	1.355.612.785,61	3.331.530.203,73	199.752.098,35	110.514.269,50	2.051.661.732,17	77.136.908,69	927.616.820,41	10.765.349.979,83	
Aragón	407.317.327,30	68.472.841,38	291.281.488,77	672.975.485,20	37.278.409,05	72.028.636,34	404.947.185,43	9.177.238,44	108.131.220,20	2.071.609.832,11	
Princ. de Asturias	280.467.597,23	33.892.833,79	145.505.960,64	263.862.645,05	45.894.846,04	4.376.971,40	207.695.032,91	1.194.484,12	66.419.140,01	1.049.309.511,19	
Illes Balears	434.049.445,07	66.602.108,97	310.583.305,22	576.007.171,28	29.672.722,31	3.676.467,55	448.922.452,88	3.851.403,03	182.915.104,43	2.056.280.180,74	
Canarias	566.689.281,25	541.606.297,50	349.574.033,31	1.498.946.240,71	56.790.369,04	6.494.744,32	580.404.818,71	12.137.639,88	242.898.352,98	3.855.541.777,70	
Cantabria	179.691.514,12	19.711.729,36	109.842.999,30	154.734.453,98	22.867.329,87	3.705.048,04	122.913.609,60	1.669.021,47	27.126.227,26	642.261.933,00	
Castilla y León	686.941.232,60	106.830.651,71	421.828.027,67	1.079.362.872,25	107.938.692,46	34.851.042,43	684.125.794,69	10.267.385,73	241.138.040,03	3.373.288.739,57	
Castilla-La Mancha	480.098.762,80	97.091.003,70	354.858.901,38	871.626.451,67	53.745.692,75	17.311.303,52	417.427.273,64	4.274.510,40	160.286.693,76	2.456.720.593,62	
Cataluña	3.198.115.179,51	274.891.842,35	1.791.402.474,45	3.990.284.150,75	238.683.437,35	91.752.054,31	1.761.993.462,17	75.695.581,67	844.496.520,18	12.267.314.702,74	
Extremadura	230.015.198,84	54.428.880,32	168.151.437,94	544.952.136,59	29.295.103,18	10.302.051,91	266.342.298,72	1.679.327,66	85.525.921,34	1.390.692.356,50	
Galicia	625.443.085,58	89.655.674,12	357.128.639,38	1.138.665.515,46	39.262.584,28	19.693.910,17	575.839.128,33	6.030.803,45	143.708.499,10	2.995.427.839,87	
Madrid	2.556.605.082,84	326.562.962,89	1.385.026.123,32	2.227.888.378,53	205.359.171,68	219.054.645,63	874.646.086,42	2.308.504,58	1.359.285.623,08	9.156.536.578,97	
Región de Murcia	435.847.670,82	84.134.521,82	231.651.028,62	342.495.552,01	30.002.876,56	12.944.416,31	388.828.676,25	6.873.201,17	162.662.166,11	1.695.430.109,67	
C. Foral de Navarra	140.869.279,41	28.493.147,73	135.051.768,25	216.731.122,91	22.861.162,35	62.804.120,20	160.891.722,34	3.281.549,54	69.089.349,56	840.068.222,29	
País Vasco	5.874.787.944,40	5.837.034.299,30	665.097.708,68	2.220.935.232,72	65.767.553,38	44.301.930,50	507.709.613,34	85.504.270,41	504.957.218,11	15.806.095.770,84	
La Rioja	88.465.824,08	11.004.947,26	62.507.999,88	68.823.336,22	10.251.164,97	5.015.023,65	57.835.754,51	2.190.845,27	14.308.416,29	320.403.312,13	
Valencia	1.804.814.834,01	154.886.744,36	896.851.444,13	1.902.211.243,45	152.452.538,75	35.282.201,64	974.071.886,34	8.270.543,31	661.198.807,71	6.590.040.243,70	
Ceuta	6.966.815,57	124.575.506,65	15.818.018,36	76.491.381,61	355.738,90	3.980.343,02	26.760.899,76	813.215,68	50.330.332,74	306.092.252,29	
Melilla	9.198.462,51	64.988.454,18	16.592.754,70	107.664.802,59	159.432,63	74.709,15	30.141.773,99	310.034,05	28.581.522,71	257.711.946,51	
TOTAL	20.430.448.115,21	8.272.126.031,49	9.064.366.899,61	21.286.188.376,71	1.348.380.923,90	758.163.889,59	10.543.159.202,20	312.666.468,55	5.880.665.976,01	77.896.165.883,27	

Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidaciones de los Presupuestos de Entidades locales (ejercicio 2009), DGCFF y elaboración propia.

Con carácter potestativo, los ayuntamientos pueden establecer un Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), y un Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Si nos centramos exclusivamente en la imposición local en España, la imposición sobre la propiedad, que viene representada por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), significa aproximadamente un 42% del total de ingresos impositivos; el Impuesto sobre Actividades Económicas (impuesto municipal y recargo provincial) representa el 10%; el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) genera un 13% de los ingresos impositivos. El resto, hasta un 35%, lo generan el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos (IIVT) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)¹⁸.

¹⁸ La situación de los tipos impositivos de los principales impuestos locales, de acuerdo con los información proveniente del MEH, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales (DGCFAEL), resultaría ser la siguiente: por lo que se refiere al IBI, el tipo de gravamen **mínimo y supletorio será el 0,4%** cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3% cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el **máximo será el 1,10% para los urbanos y 0,90% para los rústicos**.

Sin embargo, los ayuntamientos *podrán incrementar los tipos fijados* en el apartado 1 del artículo 72 del TRLHL con los puntos porcentuales que para cada caso y naturaleza de los bienes (urbanos o rústicos) cuando concorra alguna de las circunstancias que se indicarán, así: por ser capital de provincia o Comunidad (incremento de 0,07 y 0,06, respectivamente), prestar el servicio público de transporte urbano (0,07 y 0,05) y si se prestan otros además de los obligatorios del artículo 26 TRLHL (0,06 y 0,06), finalmente, cuando la superficie rústica del término municipal supere el 80% del total (0,0 y 0,05).

En definitiva, que el máximo de los tipos mínimos podrían ascender al 0,6% para los bienes de naturaleza urbana y del 0,71 para los de naturaleza rústica. Por lo que a los tipos máximos se refiere, éstos tendrían como tope superior el 1,30 y 1,21%, respectivamente, del valor catastral.

No cabe olvidar que sobre los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto.

Por excepción, en los municipios en los que entren en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los ayuntamientos podrán establecer, durante un periodo máximo de seis años, tipos de gravamen reducidos, que no podrán ser inferiores al 0,1% para los bienes inmuebles urbanos ni al 0,075%, tratándose de inmuebles rústicos.

La evolución de los valores medios de los tipos impositivos existentes, según datos del Ministerio de Hacienda, permite apreciar que éstos han oscilado, para los bienes urbanos, entre el 0,63056 del año 2000, al 0,65739 en el año 2005 y el 0,66475 en el año 2010; para los de naturaleza rústica los valores promedios han sido: del 0,64853 en el año 2000, el 0,65826 en el año 2005 y el 0,67639 en el

Esta estructura del sistema tributario local es propia de un sistema tributario latino, cuyas características han quedado expuestas anteriormente y de la que resulta elemento nuclear la ausencia de una figura impositiva especial, como sucede en los modelos nórdico y anglosajón, así como el establecimiento de impuestos locales sobre la renta personal.

No obstante, ya la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, estableció para determinados tipos de municipios –los de mayor dimensión, turísticos y para las provincias– participaciones territorializadas en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales del 4, 3 y 1% respectivamente.

Por lo que a las transferencias corrientes se refiere, donde quedarían integrados los ingresos provenientes de la participación en los tributos del Estado, cuyo importe supone el 27% de los ingresos locales en media nacional, debe recordarse que está vinculada a diversos aspectos susceptibles de valoración subjetiva, cuya cuantificación no resulta completamente predecible, y que pueden alcanzar a un 25% del importe a transferir, como son la denominada eficacia fiscal de la Entidad y la capacidad tributaria.

Las dificultades financieras de las Entidades locales españolas pueden analizarse con más detenimiento a partir de los datos recogidos en el Cuadro 5, en el que aparecen reflejados la participación de las obligaciones reconocidas netas de las Entidades locales españolas, agrupadas por Comunidades Autónomas, respecto a los ingresos totales, así como el grado de cobertura de éstos sobre los gastos totales, para el ejercicio 2009.

año 2010. Por lo que en los denominados bienes de categorías especiales la evolución del valor promedio ha sido del 0,75643 en el año 2005 al 0,95603 en el año 2010.

Por lo que al IAE se refiere, tanto la fijación de las cuotas de impuestos como la determinación de las bonificaciones son de competencia estatal, resultando de la competencia municipal decidir sobre la incorporación a la ordenanza fiscal correspondiente de algunas de las bonificaciones descritas y calificadas como optativas.

El tipo del Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) está constituido por una tarifa concreta establecido en la Ley para cada tipo concreto de vehículo. No obstante, la norma faculta a cada ayuntamiento para aumentar las cuotas fijadas en el apartado 1 del artículo 95 TRLHL mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2, siendo en 2010, de acuerdo con la información referida por el Ministerio de Economía y Hacienda, de 1, el valor promedio del así denominado coeficiente de incremento.

Por lo que a los dos impuestos optativos se refiere no parece que sea posible mantener la importancia recaudatoria que hasta la fecha se había reconocido al IIVT. Por lo que se refiere al Impuesto de Construcciones Obras e Instalaciones (ICOI), cabe recordar que el tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4% de la obra, instalación o equipamiento, alcanzando el valor promedio del tipo de este impuesto el 3,47%.

**CUADRO 5.
PORCENTAJES DE GASTO DE LOS CAPÍTULOS I
Y 2 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS**

	% ingresos sobre gastos	Gastos de personal s/ ingresos	Gastos en bienes ctes. y servicios s/ ingresos	Total gastos cap. 1 y 2 s/ ingresos
Andalucía	102,59	31,74	19,77	51,51
Aragón	100,49	27,07	25,97	53,04
Principado de Asturias	101,40	25,42	25,34	50,76
Illes Balears	108,07	26,91	25,14	52,05
Canarias	101,76	29,88	25,24	55,12
Cantabria	99,44	29,16	35,26	64,43
Castilla y León	100,63	28,71	25,22	53,93
Castilla-La Mancha	101,96	32,62	23,76	56,37
Cataluña	100,98	24,01	25,89	49,91
Extremadura	107,91	31,90	19,74	51,64
Galicia	101,88	26,98	28,40	55,38
Madrid	114,53	27,76	30,20	57,96
Región de Murcia	105,07	26,34	29,08	55,42
Comunidad Foral de Navarra	101,42	24,47	23,16	47,63
País Vasco	99,72	7,62	8,77	16,39
La Rioja	91,98	24,07	33,45	57,52
Valencia	102,45	27,72	28,43	56,16
Ciudad Autónoma de Ceuta	106,73	28,43	25,28	53,71
Ciudad Autónoma de Melilla	106,19	25,95	38,79	64,74
TOTAL	102,95	23,83	22,32	46,14

Fuente: Ministerio de Hacienda: *Liquidaciones de los Presupuestos de Entidades locales* (ejercicio 2009), DGCFFEL y elaboración propia.

Como puede observarse, la participación de los gastos de personal de estas Entidades suponen, en media nacional, casi un 24% del gasto total de los municipios (se sitúan entre 7 y 8 puntos porcentuales por encima las Entidades locales de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura). Si incorporamos a los gastos del capítulo 1 los del 2, en bienes corrientes y servicios, la participación media alcanza el 46%, si bien dicha media se ve distorsionada por la escasa relevancia que ambos capítulos tienen en las Entidades locales vascas (el 16%). La explicación de este hecho se justifica por la notable relevancia que en dichas entidades tienen las transferencias corrientes concedidas, que reflejan la importancia de sociedades y organismos autónomos

dependientes, donde se ubica el personal y la mayor parte del gasto corriente.

Si excluimos las entidades vascas, el gasto medio de los capítulos 1 y 2 es de casi un 54% del total de los ingresos. En consecuencia, las posibilidades de reducir el nivel de gasto corriente con la estructura actual de los municipios españoles son muy limitadas, salvo que se decida adoptar drásticas medidas de reducción del personal al servicio de los municipios y de la oferta de empleo público en los años sucesivos.

7. LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN ESTATAL

La financiación local es una cuestión de enorme importancia cuyo tratamiento, es justo decirlo, ha quedado en la penumbra durante largas etapas de las últimas décadas en cuanto a su análisis y búsqueda de soluciones debido a que, desde la transición de 1978, ha acaparado mayor protagonismo el proceso de descentralización autonómica y de consolidación del llamado Estado de las autonomías. En estos 32 años la transferencia de competencias y su correspondiente reflejo presupuestario ha sido tan intensa que España ha pasado a ser uno de los países con mayor descentralización regional del mundo.

Este agudo proceso de descentralización administrativa ha producido una transformación extraordinaria en el reparto territorial del gasto correspondiente a las distintas Administraciones Públicas. Como resultado de este proceso de descentralización, actualmente en España la mitad del gasto público es gestionado por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, mientras que la Administración General del Estado apenas llega al 20% del gasto total.

Ahora bien, el Estado, a pesar de haber reducido su dimensión presupuestaria, sigue destinando un importante volumen de recursos de su presupuesto a la financiación de las Administraciones territoriales¹⁹.

De acuerdo con los sistemas vigentes, las Administraciones territoriales (exceptuando la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que se financian a través del sistema singular de régimen foral) cuentan con dos fuentes de financiación principales.

¹⁹ MEH: Informe económico-financiero. PGE 2009.

- Tributos cedidos y participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales.
- Transferencias del presupuesto de gastos del Estado.

La financiación a través de tributos cedidos y participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales no tiene reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, por cuanto estos recursos no se integran en el conjunto de ingresos presupuestados en el Estado.

Por el contrario, los Presupuestos Generales del Estado recogen como gasto la dotación de las transferencias a los entes territoriales, tanto las que resultan de la aplicación de los sistemas de financiación vigentes (fondo de suficiencia, fondos de compensación interterritorial, participación en ingresos del Estado de las Corporaciones Locales, etc.) como aquellas otras que se derivan de convenios, contratos-programa o acuerdos para financiar determinados bienes o servicios públicos prestados por Comunidades Autónomas y ayuntamientos.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, aplicable a partir del 1 de enero de 2002, tenía como característica principal su carácter integrador, porque incorporaba tanto la financiación de los servicios comunes como la financiación de la gestión de los servicios de sanidad y de los servicios sociales de la Seguridad Social.

La financiación de todas estas competencias se realizaba a través de los siguientes recursos:

1) La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios traspasados.

2) La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

3) La cesión del 35% de la recaudación líquida producida por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

4) La cesión del 40% de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

5) La cesión del cien por cien de la recaudación líquida del Impuesto Especial sobre la Electricidad distribuido por Comunidades Autónomas en función del índice de consumo.

6) El Fondo de Suficiencia.

Sin embargo, esta distribución ha sido sustancialmente modificada por la Ley 22 de diciembre de 2009, de 19 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Con independencia de las competencias normativas atribuidas por la ley a las Comunidades Autónomas sobre los impuestos, se ha producido la cesión de la recaudación de los tributos mencionados en los términos siguientes:

- Recaudación, conforme a sus valores normativos en el año 2007, computados según lo previsto en el artículo 3 de la Ley, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y Tasas; del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

- Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los residentes en la Comunidad Autónoma, correspondiente a una **participación autonómica del 50%** en el rendimiento de dicho impuesto.

- **Cesión del 50%** de la recaudación líquida por IVA.

- **Cesión del 58%** de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza y del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas; por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas; por el Impuesto sobre Hidrocarburos; por el Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

- Cesión del cien por cien de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

Además el Sistema de Financiación prevé la existencia de dos grandes grupos de Fondos:

- Por una parte, el dirigido a dar estabilidad al sistema, compuesto por el Fondo de Suficiencia Global, que opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia, y en cuya financiación participan las Comunidades Autónomas.

- Por otra parte, el grupo cuyo objetivo es aproximar a las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante y donde se sitúan el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, cuya financiación se obtiene con cargo a nuevos recursos del Estado.

A este respecto cabe convenir que, ante las obligaciones que impone el cumplimiento de los pactos de financiación autonómica, la

capacidad de alterar el régimen financiero local al modo tradicional –imperceptible para el ciudadano y, por ello, con plena elusión de la responsabilidad para el gestor local–, sin alterar la responsabilidad fiscal, no parece ya posible.

En definitiva, la nueva financiación autonómica supone una nueva minoración de los recursos estatales que, necesariamente, dificultará una posible regulación novedosa del sistema fiscal local con la incorporación de una mayor participación en los recursos del Estado.

8. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN LOCAL

En un momento de crisis económica como el actual, que se manifiesta con toda crudeza en las dificultades de financiación de las Administraciones Públicas, junto con la agresividad que muestran dichas Administraciones en la captación de recursos, el sector privado encuentra enormes dificultades en el acceso a esos recursos (siempre escasos)²⁰, por lo que no parece apropiado proponer fáciles modificaciones del modelo de financiación público dirigidas exclusivamente a incrementar la carga fiscal sobre los ciudadanos, sea en el ámbito local, autonómico o estatal. La disyuntiva, a nuestro juicio, radica en concebir al Estado del Bienestar como aquel que emplea el servicio público como instrumento para el bienestar de los ciudadanos y no para el bienestar del Estado, esto es, el fin último perseguido es el Estado del Bienestar, así concebido, y no el Bienestar del Estado.

Por ello, debe garantizarse la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales, dentro de un modelo de actuación que debería ser definido, como se apuntó, a través de una verdadera reforma estructural de las Administraciones Públicas.

El logro de dicho objetivo, en España, requiere una simplificación del marco competencial entre las distintas Administraciones mediante un mayor nivel de concreción de las funciones de unas y otras que permita eludir, en aplicación de los principios de eficacia y economía, la prestación por las Entidades locales de servicios encomendados a otras Administraciones a través de la técnica del servicio impropio. Lo expuesto conlleva el establecimiento de sistemas de financiación que, vinculados a los servicios y funciones encomendados a cada Administración, garanticen la adecuada distribución de

²⁰ El aumento de las necesidades de financiación del sector público provoca un «efecto expulsión» del sector privado, denominado *crowding-out* financiero.

los recursos existentes, su aplicación a los fines previstos, los logros obtenidos y en condiciones de ser prestados, garantizando la igualdad de todos los españoles. Además, esta reforma debe contribuir a eliminar los perversos efectos que sobre la actividad económica pudiera generar la ruptura del mercado interior, para lo cual es preciso garantizar la aplicación del principio general de que ha de ser la Administración más eficiente quien ejerza la competencia, aunque ello suponga la eliminación determinadas instituciones y organismos que, carentes de competencias, hubieran devenido innecesarias por ser sus funciones inequívocamente asignadas a otras entidades públicas.

Como se ha señalado anteriormente, el futuro desarrollo de la financiación local difícilmente puede incorporar nuevas cesiones o incrementos en la participación de los impuestos estatales ante el riesgo de situar a la propia Hacienda estatal en estado de insolvencia. Tampoco parece oportuno en la actualidad incrementar hasta el límite máximo los tipos existentes en los tributos locales o habilitar nuevas figuras impositivas, so pena de estrangular la incipiente recuperación económica. Sin embargo, sí parece evidente que el establecimiento de un nuevo modelo de financiación va a exigir el áspero encuentro con quienes tienen la condición de financiador último, esto es, el ciudadano, al que los poderes locales deberán acudir requiriéndole el pago de precios públicos o tarifas por bienes y servicios que hasta ahora eran de libre acceso o cuasi gratuitos o, en su defecto, comunicarle su desaparición como servicios locales.

Tal vez, la principal manifestación de la capacidad financiera de las Entidades locales, en especial de las denominadas de gran población, derive no tanto de la extensión y perfección de su sistema impositivo cuanto de su capacidad de minorar el gasto, sea a consecuencia de la reorganización de la Administración Local y de su sector empresarial como del control del gasto ordinario.

En cualquier caso, y respecto a la financiación específica de los entes locales, dada la situación de hecho en la que nos encontramos, las propuestas deben incidir en los aspectos siguientes:

- Dar entrada al sistema tributario municipal, así como al autonómico, en los grandes impuestos estatales, atribuyéndole capacidad para fijar tarifas dentro de una horquilla de tipos estatalmente fijada. En definitiva, instituir como elemento fundamental de la financiación pública en todos sus niveles el principio de corresponsabilidad fiscal, sin perjuicio de mantener la integridad de la Administración tributaria.

– Corregir los mecanismos establecidos en la participación en los ingresos del Estado, estableciendo un correcto marco competencial y financiero que suponga una mayor exigencia de los municipios en el logro de la estabilidad presupuestaria. A tal efecto debe profundizarse en el análisis de los planes de saneamiento financiero que elaboran los distintos entes locales, evitando la inclusión de previsiones excesivas por ficticias de los ingresos a liquidar y de la reducción del volumen de gasto, igualmente injustificadas y excesivas, con un exhaustivo examen de los capítulos 1 y 2 del presupuesto de gastos.

– Asumir que no resulta posible obtener una mayor recaudación a partir de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria que han constituido tradicionalmente la principal fuente de financiación local, dado que numerosos municipios han ajustado de forma bastante reciente los valores catastrales, valoración que incluso es superior a la del mercado tras la crisis del sector inmobiliario, acompañado por la fijación de tipos impositivos cercanos a los máximos fijados en el artículo 72 del TRLHL.

– Tampoco existe mucho margen para un incremento significativo en los tipos impositivos del resto de impuestos municipales.

– Es necesario mejorar la tributación a través de las tasas como consecuencia del incremento en la prestación de servicios impropios por la mayor parte de los municipios grandes y medianos.

– Respecto a los pequeños municipios, es preciso reordenar el mapa municipal y fomentar la intermunicipalidad, de forma que las Diputaciones Provinciales o las Comunidades Autónomas uniprovinciales asuman un mayor protagonismo en la prestación de los servicios de gestión económica y financiera que dichos municipios exigen.

– En todo caso es necesario profundizar en las responsabilidades de los representantes legales de las Administraciones Públicas, y por ende de las Entidades locales, en relación con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de forma que diluya la oposición localista a la racionalización de los organigramas públicos y del mapa local.

– Evitar estructuras administrativas municipales que, por emulación, sean replicantes de otras de mayor dimensión, limitando la presencia de entidades dependientes, precisando las normas especiales que rigen la creación y registro de las sociedades municipales y organismos autónomos, así como las concretas actividades que, por no ser estrictamente administrativas, permiten la creación de las primeras y la sumisión de su actividad al régimen de competencia.

Deben introducirse mecanismos de transparencia en la gestión pública desarrollada que faciliten su conocimiento por la ciudadanía y el acceso a los datos que la soportan.

8.1. Alternativas al actual modelo de financiación

Pues bien, llegado a este punto, cabe plantear dos alternativas al modelo de financiación:

a) La primera de ellas (reformista o continuista) supondría mantener el modelo de financiación instaurado en 1998, con sus sucesivas reformas hasta la actualidad, cuyos elementos centrales son el IBI y el principio de beneficio (tasas y precios públicos), y la PIE como elemento de cierre del modelo.

Respecto al IBI, debe seguir siendo el eje de la fiscalidad local, tanto por razones teóricas como por su homologación con los impuestos sobre la propiedad existentes en los países de nuestro entorno, sin olvidar el argumento más pragmático de que su rendimiento económico es importante para nuestros ayuntamientos.

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo de gestión costosa y cuyo mantenimiento en la órbita local es frecuentemente cuestionado. Los ciudadanos no comprenden que los ayuntamientos les graven anualmente por la tenencia de vehículos y además les cobren como usuarios tasas y precios públicos (vados, zonas de aparcamiento regulado, etc.). Por otra parte, la reciente cesión a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre Matriculación y de una parte del Impuesto sobre Carburantes, unido al escaso carácter territorial de los vehículos dadas las interconexiones entre localidades debidas a desplazamientos por motivos laborales o comerciales, permite considerar la posibilidad de traspasar el impuesto al ámbito autonómico (integrándolo en el Impuesto sobre Matriculación).

Respecto a los impuestos potestativos, han tenido un importante impacto recaudatorio. Con todo, éstos deberían modularse adecuadamente, fundamentalmente el ICIO.

Pasando al terreno de las transferencias, la PIE ha venido siendo el instrumento sobre el que se pretendía complementar la financiación básica de las Haciendas locales sobre la base de los principios de suficiencia y autonomía, en tanto que la PICA's, pese a su carácter constitucional, ha sido en realidad irrelevante. La PIE ha venido funcionando como una transferencia incondicional para garantizar la suficiencia, y como tal, la teoría nos dice que debería distribuirse con

criterios que tengan en cuenta las necesidades de gasto de las Entidades locales y además que traten de nivelar diferencias en capacidad fiscal propia, amén de incorporar alguna medida de esfuerzo fiscal.

Por último, deberían darse las condiciones para el despliegue definitivo de la PICA's, una vez se está consolidando competencial y financieramente el modelo autonómico.

b) La segunda de ellas (renovadora o innovadora) implica modificar sustancialmente las bases de financiación del sector público territorial a partir de la idea de la modificación del modelo general de todas las Administraciones Públicas; dado que todas las Administraciones Públicas territoriales forman parte del mismo sector público y las fuentes de las que se pueden obtener recursos son limitadas, los rendimientos de las grandes figuras tributarias (básicamente IRPF e IVA) deberían ser compartidas en todos los niveles de gobierno.

Respecto al IRPF, las Entidades locales podrían establecer tipos impositivos proporcionales sobre la misma base imponible que el resto de Administraciones Públicas dentro de unos límites superior e inferior fijados legalmente. En el IVA, la distribución de la recaudación entre Administraciones Públicas se debería plantear teniendo en cuenta el peso relativo de las competencias de gasto de cada nivel y la distribución interna, atendiendo a criterios de la distribución territorial del consumo. La fiscalidad se complementaría con el IBI y, desde luego, con PIE y PICA's, para garantizar mecanismos explícitos de nivelación de capacidades fiscales.

Todo ello exige la reforma del modelo de financiación autonómica, con el establecimiento de techos de gasto para las Comunidades Autónomas, y el reconocimiento de la función local en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida por nuestra Carta Magna. El modelo coherente de financiación de todas las Administraciones debe realizarse en torno a los principios de suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad constitucional.

Esta posición innovadora únicamente podría llevarse a cabo con la aplicación de una profunda reforma estructural de las Administraciones Públicas españolas que acabe con las ineficiencias y duplicidades en la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

ALGARRA, A.; CABELLO, M. L., y FERRÁN, J. (2010): «La transparencia en la gestión pública: principio general o necesidad básica», *Revista de*

- Estudios Locales*. «Cunial», nº 132, monográfico dedicado a la gestión económico-financiera local, págs. 128-137, Madrid.
- BAHL, R. (2010): «La financiación de las Haciendas subcentrales», *Papeles de Economía Española*, nº 125/126, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (2005): *De los pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea*. Número monográfico: «75 años de política económica», *Revista del Instituto de Comercio Exterior (ICE)*. Madrid.
- MARIANA, Juan DE (1609): *Tratado y discurso de la moneda de vellón*. Edición del Instituto de Estudios Fiscales de 1987. Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (coord.) (2000): *Economía del sector público español*. Ariel Economía. 1ª edición, Barcelona.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: Informe económico-financiero. PGE 2009.
- SEVILLA, J.: «Comunidades ¿autónomas o descontroladas? Economía y Empresa». *El Mundo*, 20/2/2011.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Salamanca.

Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria

José Folgado Blanco

Profesor titular de Economía y Hacienda Pública (UAM) y
ex secretario de Estado de Presupuestos y de Economía

I. INTRODUCCIÓN

El endeudamiento de las Entidades locales y los límites al mismo fijado en la legislación de estabilidad presupuestaria es un tema de trascendencia para el funcionamiento de la economía porque se trata de la administración más cercana al ciudadano. Su tratamiento, sin embargo, no debe impedir, sino que adquiere pleno sentido si se enmarca en el conjunto del endeudamiento de las Administraciones Públicas –muy grave en España, más por su reciente crecimiento explosivo que por su volumen actual– o incluso en la problemática del endeudamiento global. Familias y empresas se han aprestado a gastar más de lo que ingresan durante mucho tiempo, amparadas en una política monetaria laxa con tipos de interés muy bajos no sólo en España, sino en todo el mundo occidental. Según un estudio de McKinsey¹, la deuda total media pública y privada de 10 países desarrollados, entre los que se encuentra España, creció desde el 200% del PIB en 1995 al 300% en 2008.

Los consumidores se han aprestado a endeudarse para tratar de acelerar su bienestar, las empresas para expandir su negocio y los inversores para mejorar sus rendimientos. También las instituciones financieras elevaron sustancialmente su endeudamiento para obtener un presunto alto rendimiento en la masiva concesión de préstamos hipotecarios con poco control y alto riesgo. Pero en los últimos años

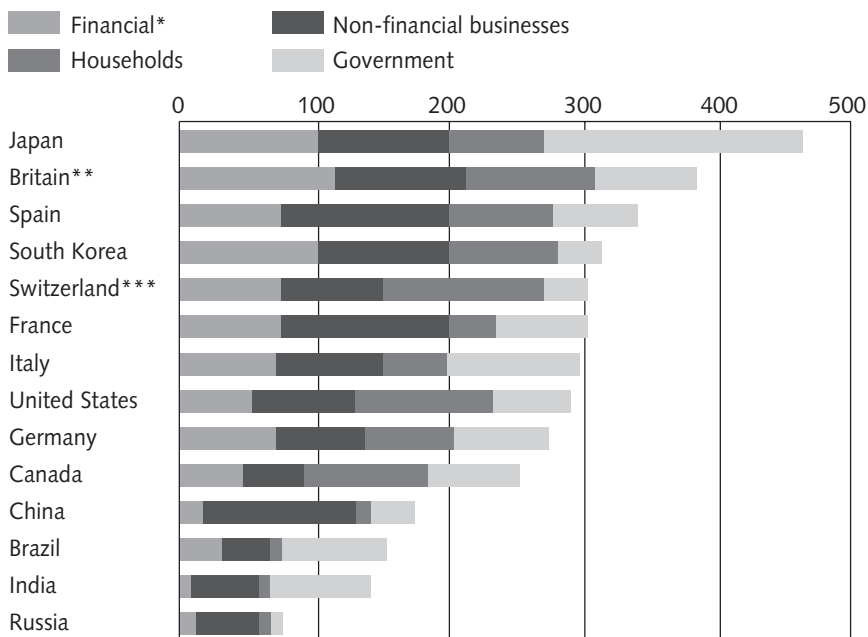
¹ Vid. THE ECONOMIST: *Repent at leisure. A Special report on debt*, June 26th 2010, págs. 3 y 4.

todos esos agentes institucionales tratan de reducir su nivel de endeudamiento porque así lo exige el contexto de crisis. Sin embargo, la deuda global de los países desarrollados apenas se contiene debido a que se ha producido un deslizamiento de la deuda desde el sector privado al público a medida que los gobiernos han tratado de salvar a sus respectivas economías de caer en recesión. El endeudamiento global en España, que alcanza 3,85 veces el PIB, es de los más elevados del mundo, como puede verse en el gráfico, y la aceleración en el endeudamiento de las Administraciones Públicas durante los últimos años ha contribuido a ello, generando desconfianza en los mercados.

GRÁFICO I

Owe dear

Debt as % of GDP, 2008



* Asset-backed securities removed because of double-counting.

** Adjusted to remove foreign-owned financial debt.

*** 2007.

Source: McKinsey

La legislación sobre estabilidad presupuestaria y los compromisos asumidos ante las autoridades comunitarias en materia de control del déficit y deuda suponen *de facto* desconfiar del papel expansivo compensatorio asignado a las Administraciones Públicas.

Pero éstas encuentran graves dificultades para llevar a cabo esas correcciones presupuestarias en un contexto de grave crisis y crecien-

te demanda de los ciudadanos. El comportamiento presupuestario de las Entidades locales, al margen de gestores más o menos eficientes, es fruto de una compleja problemática de los gobiernos locales en cuanto a funciones, propias o asumidas *de facto*, que realizan y en lo relativo al cuadro tributario y a las transferencias de otras Administraciones. Por ello, no debería demorarse más la aprobación de las tantas veces prometidas nuevas leyes de gobierno local y de financiación local. No cabe olvidar que los ayuntamientos son la puerta de entrada de las demandas de los ciudadanos a los que no les importa mucho saber cuál es la Administración competente, sino que se les ayude a arreglar su problema o a cubrir sus necesidades básicas.

Vamos a acercarnos a continuación al problema del endeudamiento de las Entidades locales, insertándolo en el contexto de la deuda de las Administraciones Públicas y del conjunto de la economía española. El apartado siguiente de este artículo también se centra, como es lógico, en los instrumentos y los términos del control del déficit y deuda públicos, y en especial de las Entidades locales, fijados por las autoridades europeas y españolas y exigido para recuperar la confianza de los mercados. Me ha parecido igualmente oportuno incluir un apartado sobre algunas de las causas más relevantes del endeudamiento local y extraer algunas conclusiones sobre las líneas de actuación y reforma a emprender en el próximo futuro para que las Entidades locales puedan cumplir eficazmente la misión encomendada sin que sea un problema el déficit ni la deuda.

II. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL CONTEXTO NACIONAL

La crisis financiera, inmobiliaria y económica que ha azotado con mayor o menor intensidad a todo el mundo desarrollado desde mediados de 2007 ha tenido, como uno de sus efectos más sobresalientes, el fuerte aumento del endeudamiento de los respectivos sectores públicos, en parte como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y en parte por las propias políticas activas beligerantes de los gobiernos, no sólo los centrales, sino también los autonómicos y locales. En el caso de España, la deuda de las Administraciones Públicas pasó de 380.661 millones de euros en 2007, el 36,1% del PIB, a 638.767 millones de euros en 2010, el 60,1% del PIB. Es decir, en este periodo mientras el PIB apenas crecía un 0,9%, la deuda pública se incrementaba en nada menos que un 67,8%.

Una reflexión directamente relacionada con este comportamiento del endeudamiento público consiste en analizar los efectos expansivos reales deseados con el comportamiento registrado del déficit y de

la deuda. El saldo presupuestario público español pasó de un superávit del 2% en 2007 a un déficit del 11,1% en 2009 y 9,2% en 2010. Es un déficit que no tiene precedente conocido y que explica la mencionada expansión de la deuda. Hay autores, como los Premios Nobel de Economía Krugman y Stiglitz, que propugnan una beligerancia presupuestaria aún más intensa en este contexto de debilidad de la demanda privada y enorme tasa de paro. No es ésta la posición mayoritaria de los gobiernos de los países desarrollados y de la Unión Europea. Por el contrario, se considera esencial para ganar la confianza de los mercados y alcanzar una recuperación sobre bases sólidas que se cumpla con lo que estipula el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fija unos límites al déficit y la deuda en % del PIB y una senda de corrección asumida por los gobiernos responsables. En nuestro país no sólo por compromiso comunitario, sino por convencimiento de su conveniencia esencial se estableció desde 2001 una normativa estricta sobre estabilidad presupuestaria, cuyo análisis y evolución, especialmente dedicada a la administración local, se analiza en el siguiente apartado.

El comportamiento de la deuda pública ha sido muy diferente según Administraciones. Resulta llamativo el enorme crecimiento de la deuda de las Comunidades Autónomas, que casi se duplica (aumento del 93%) en el periodo 2007-2010. En el polo opuesto se encuentran las Corporaciones locales que sólo han registrado en ese periodo un aumento del 20%. De hecho en 2010 la deuda de las Corporaciones locales, 35.442 millones de euros, aumenta sólo el 2,1% sobre 2009, significando una importante desaceleración sobre el crecimiento registrado en años anteriores, mientras que las Comunidades Autónomas ven acelerar en el pasado año el ritmo de aumento de la deuda sobre años anteriores, en los que ya era muy elevado (Cuadro 1). Por ello, resulta prioritaria la contención de la deuda de las Comunidades Autónomas que más contribuyen a esa evolución inasumible, y el gobierno central debiera poder decidir las medidas a adoptar para hacer eficaz y creíble para los operadores del mercado el objetivo de reducción del déficit, que es el que está detrás de ese comportamiento peligroso de la deuda. Se halla en juego la credibilidad de los mercados y, por tanto, la capacidad de recuperación de la actividad y del empleo.

La deuda de las Entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones, cabildos y consejos) se situó en el 3,3% del PIB en 2010, sólo 0,5 puntos superior al año previo a la crisis (2007), mientras que en las Comunidades Autónomas pasó del 5,7% del PIB en 2007 al 10,9% en 2010, y en la Administración central, del 27,6% al

**CUADRO I.
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SEGÚN PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO**

	TOTAL		ADMINISTRACIÓN CENTRAL			COMUNIDADES AUTÓNOMAS		CORPORACIONES LOCALES				
	Millones	% var.	% PIB	Millones	% var.	% PIB	Millones	% var.	% PIB	% PIB		
2000	373.506	3,3	59,3	312.576	3,3	46,9	39.474	5,1	6,3	19.793	0,7	3,1
2001	377.806	1,2	55,5	312.394	0,0	45,9	43.706	10,7	6,4	20.170	0,7	3,0
2002	383.170	1,4	52,5	313.780	0,4	43,0	46.460	6,5	6,4	21.522	6,7	3,0
2003	381.591	-0,4	48,7	308.401	-1,7	39,4	48.995	5,5	6,3	22.914	6,5	2,9
2004	388.701	1,9	46,2	311.399	1,0	37,0	51.994	6,1	6,2	24.153	5,4	2,9
2005	391.083	0,6	43,0	307.622	-2,2	33,8	56.849	9,3	6,3	25.535	5,7	2,8
2006	389.507	-0,4	39,6	302.975	-1,5	30,8	57.961	2,0	5,9	27.570	8,0	2,8
2007	380.661	-2,3	36,1	291.442	-3,8	27,7	59.827	3,2	5,7	29.392	6,6	2,8
2008	433.611	13,9	39,8	332.025	13,9	30,5	69.806	16,7	6,4	31.780	8,1	2,9
2009	561.319	29,5	53,2	438.946	32,2	41,6	87.665	25,6	8,3	34.708	9,2	3,3
2010	638.767	13,8	60,1	487.870	11,1	45,9	115.455	31,7	10,9	35.442	2,1	3,3

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

45,9%, respectivamente. En realidad, la deuda de las Corporaciones locales ha ido reduciendo su aportación año tras año a la deuda pública total, situándose en el 5,5% en el 2010, cifra que es inferior a la mitad de lo que representa su participación en la asignación de recursos públicos, que es del 13%.

Ello no quiere decir que no sea también un problema la deuda de las Entidades locales y, por consiguiente, deben ser bienvenidas las medidas de contención, incluida la última de 2010, que prohíbe nuevo endeudamiento a largo plazo en 2011 si la deuda preexistente supera el 75% de los ingresos ordinarios. De todas formas, como se verá en el apartado siguiente, las normas de estabilidad presupuestaria no deben cerrar en falso los problemas de las Entidades locales, porque es posible que la dura limitación al endeudamiento bancario haya derivado en algunos casos hacia un mayor endeudamiento con proveedores, es decir, un cambio de deuda bancaria por deuda mercantil, incumpliendo *de facto* la Ley 15/2010, de lucha contra la morosidad.

Según el recientemente aprobado Programa de Estabilidad 2011-2014, este año la deuda pública alcanzará el 67,3% del PIB, y, a pesar de la reducción programada del déficit, la deuda seguirá aumentando en los próximos cuatro años hasta situarse cerca del 70% del PIB.

Resulta obligado interrogarnos y tratar de dar respuesta convincente a por qué el impacto enorme y presuntamente expansivo que representa el aumento de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas en 258.105 millones de euros en el periodo 2007-2010, equivalente al 25% del PIB de un año, debido al aumento histórico del déficit, no ha servido para reanimar la actividad y el empleo, sino que, por el contrario, al concluir el primer trimestre del 2011 hemos batido el récord de parados, según la EPA, con 4.910.200 personas que quieren trabajar y no encuentran empleo, el 21,3% de la población activa. Tampoco se han conseguido grandes avances en nuestra tasa de crecimiento, con un PIB que apenas avanza un 1%.

Dos son los motivos por los que entiendo que el enorme aumento del déficit y de la deuda en los últimos tres años no han generado efecto expansivo alguno, sino todo lo contrario. En primer lugar, los otros sectores institucionales de la economía están tratando de reducir su deuda después del enorme aumento de la misma hasta 2007. Uno de los más importantes elementos de debilidad de la economía española en la actualidad se halla en el fuerte endeudamiento acumulado de las familias por la adquisición masiva de inmuebles y bienes de consumo duradero. Ello provocó hasta 2007 una elevación del empleo ligado a esos sectores, que a su vez incrementó la deman-

da global de consumo. Se tardará años en reducir esa deuda de las familias, sobre todo por la propia evolución del empleo y de los salarios, de manera que el consumo se ha mantenido muy debilitado hasta la actualidad, como se ha puesto de manifiesto con la caída registrada próxima al 6% en el primer trimestre de 2011.

Las instituciones financieras, por su parte, registraron también en aquellos años hasta 2008 un fuerte endeudamiento porque les era muy rentable la expansión crediticia, especialmente la hipotecaria, ante una política monetaria expansiva de los bancos centrales dado que no se veían en el horizonte tensiones inflacionistas. Ahora la necesidad real de hacer frente al ascenso de morosidad con aumento de recursos propios está obligando a estas instituciones a una fuerte restricción del crédito y centrar sus esfuerzos en la reestructuración, especialmente intensa y necesaria en las Cajas de Ahorro.

En segundo lugar, el déficit y la deuda pública no ha realizado el efecto expansivo deseado porque esa deuda, sumada a la del sector privado, arroja un nivel de endeudamiento global en España de 3,8 veces el PIB, de los más elevados del mundo, generando desconfianza en los mercados, en la medida que pueden ver como causa de dicho endeudamiento un insuficiente nivel de competitividad, evidenciado en un déficit corriente con el exterior de los más elevados del mundo, incluso en este momento de estancamiento económico.

Más del 40% de nuestro déficit corriente viene provocado por las importaciones energéticas, ámbito en donde nuestra dependencia externa se encuentra cercana al 85%, frente al 50% de la UE. En la medida en que, como recoge el FMI en su reciente análisis sobre las perspectivas de la economía mundial, «no cabe descartar un *shock* negativo persistente en la oferta de petróleo en los próximos años», ello agudizará los desequilibrios en las cuentas corrientes de los países, siendo el efecto sobre nuestra economía más intenso y peligroso dado el desequilibrio de partida en la balanza corriente. Este riesgo tendría un impacto directo sobre nuestro potencial de crecimiento y, por consiguiente, sobre el déficit y la deuda de las Administraciones, incluidas las Entidades locales.

Esta situación puede generar algunas dudas sobre la capacidad para hacer frente a los vencimientos de esa deuda dado el bajo crecimiento económico previsto. Aparte de la aportación coyuntural de algunos sectores, como el turismo y las exportaciones, resulta evidente que el potencial de crecimiento sólo puede venir mediante las reformas estructurales que el gobierno con desigual éxito ha pretendido llevar a cabo, pero que son necesarias y urgentes para recuperar

la confianza de los inversores propios y foráneos. En particular se presta especial atención a la capacidad y voluntad percibida de aplicar un programa creíble de reducción del déficit y corrección de la deuda de todas las Administraciones Públicas, a pesar de las dificultades que genera la debilidad económica presente.

III. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU CUESTIONADA REFORMA

Durante la primera mitad de los años noventa, la experiencia de grave crisis económica, muy alta tasa de paro y desequilibrios presupuestarios superiores a lo exigido para entrar en el euro, dio lugar a un importante cambio de rumbo en la política presupuestaria a partir de 1996. Los rigurosos controles de gasto público y de déficit en la segunda mitad de los años noventa se basaron sobre todo en la firmeza de la convicción política de que la crisis y el paro no se resolvían con más gasto público compensatorio y más déficit. Ello permitió entrar en el euro y sentar las bases para un crecimiento sostenido basado en la confianza que tal política, además de otras reformas, imprimió en los mercados inversores.

Pero en los años siguientes se consideró necesario que lo que había sido firmeza política se convirtiera en cuerpo legal básico para dar permanencia y sostenibilidad a tales políticas, sobre todo porque surge además el referente de la normativa comunitaria a partir de 1997 con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en Dublín, que establece mecanismos de coordinación de las políticas presupuestarias de los países de la Unión Monetaria. Prohíbe déficit anuales superiores al 3% del PIB, salvo circunstancias excepcionales, o una caída del PIB del país superior al 2%, y la deuda no debe ser superior al 60% del PIB, techo que había sido fijado en 1991 en el Tratado de Maastricht.

Así es como surgieron las Leyes de Estabilidad Presupuestaria aprobadas en 2001, pero gestadas y maduras desde años antes: la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

Estas leyes perseguían el objetivo básico de la estabilidad presupuestaria, pero tenían muy en cuenta que en un contexto de descentralización presupuestaria como el español, donde las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales controlan y asignan prácticamente la mitad del gasto público total, se hacía necesario asegurar la

coordinación de esfuerzos entre todas las Administraciones Públicas: la central, las autonomías y las Corporaciones locales. Con esta norma se trata de responsabilizar a cada una de las Administraciones Públicas con ese objetivo básico de la estabilidad presupuestaria.

Estas Leyes, en su redacción original, obligaban a mantener el equilibrio presupuestario a todas las Administraciones Públicas, pero permitían incurrir en déficit si se producían situaciones excepcionales, que «deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan», y requería un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección.

Pero pueden producirse situaciones de incumplimiento, por parte de alguna de las Administraciones, de las obligaciones contenidas en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria o de los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Si, como consecuencia de ello, se provocara el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE, derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Estado obligará a asumir a la Administración o entidad pública correspondiente la parte que le sea imputable de las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado (art. 11 de la Ley 18/2001).

El objetivo concreto de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de los grupos en particular, es fijado por el gobierno en el primer cuatrimestre de cada año a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Dicho acuerdo, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad, se envía para su discusión y, en su caso, aprobación a las Cortes Generales. Si el objetivo de estabilidad propuesto no fuera aprobado, el gobierno dispone del plazo de un mes para enviar un nuevo objetivo.

Por lo que respecta a las Entidades locales, también deberán ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para ello, el gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará anualmente un objetivo. En caso de desequilibrio, las Entidades locales deberán elaborar un plan económico-financiero, que será sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación, siendo el Ministerio de Hacienda el responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio. La au-

torización del Estado a las Corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso.

En 2006 se introdujeron algunas modificaciones en la normativa tendentes a flexibilizar el cumplimiento del objetivo del equilibrio presupuestario, modificaciones que están en línea con la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento realizada en 2005. Resultado de esta reforma son la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la anterior. En la exposición de motivos de la Ley se dice: «Las leyes vigentes (la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre) aplican el principio de estabilidad con rigidez, independientemente de la situación económica, de modo que no sólo se pierde capacidad para combatir el ciclo, sino que incluso podían implementarse políticas de carácter procíclico.»

Entre los artículos modificados está el artículo 5 de la Ley 18/2001, en el que se define el concepto de estabilidad presupuestaria como «la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales».

La reforma, al introducir una definición más flexible de estabilidad presupuestaria, persigue la libre actuación de los estabilizadores automáticos y concede cierto margen a la política fiscal de carácter anticíclico. Así, cuando la tasa de crecimiento del PIB sea superior al 3% es obligado cerrar las cuentas con superávit, y cuando sea inferior al 2% se permitirá un déficit anual de hasta el 1% del PIB. Este déficit se reparte de la forma siguiente: un 0,75% para el Estado, un 0,20% para las Comunidades Autónomas y el 0,05% restante para las Corporaciones locales. Adicionalmente el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales que tengan cedidos tributos del Estado podrán presentar déficit cuando éstos fueran provocados por incrementos de inversión en programas dirigidos a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a I+D+i. Dicho déficit será como máximo del 0,5% del PIB anual, para el conjunto, distribuido de la forma siguiente: 0,20% Estado, 0,25% Comunidades Autónomas y 0,05 Corporaciones locales.

En 2007 se culminó la configuración del nuevo marco jurídico regulador de la estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades locales mediante la promulgación del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento de de-

sarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las citadas entidades. Entre las novedades del Reglamento, cuya aplicación se inició en los Presupuestos del ejercicio 2008, destaca la fijación de un objetivo individual de estabilidad para cada Entidad local, el establecimiento de un mecanismo de supervisión y alerta para tomar medidas cuando se constate el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad y el desarrollo de criterios más estrictos establecidos por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para autorizar operaciones de endeudamiento, así como un impulso al principio de transparencia, tanto en cuanto a la composición del sector público local como en lo referente al ámbito presupuestario y al endeudamiento de dicho sector.

Cabe citar, por último, dos disposiciones recientes que afectan directamente a las Entidades locales. En primer lugar, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, establece, en su artículo 14.dos, que a partir del 25 de mayo de 2010 y hasta el 31 de diciembre de 2011 las Corporaciones locales no pueden endeudarse a medio y largo plazo. Esta norma sufrió dos correcciones: una inmediata, excluyendo el 2010 de esa prohibición de endeudamiento, y otra en Ley de Presupuestos para 2011, por la que se limita la prohibición de endeudamiento en 2011 para las entidades cuyo nivel preexistente fuera superior al 75% de sus ingresos ordinarios del último ejercicio.

La otra disposición aparece en el Programa de Estabilidad 2011-2014, aprobado en Consejo de Ministros el 29 de abril de 2011 y remitido a la Unión Europea por el gobierno español, que establece el déficit cero en las cuentas de las Entidades locales en el año 2014, confirmando la senda de reducción del déficit previsto para los ejercicios inmediatamente anteriores, del 0,8% del PIB en 2011, del 0,3% del PIB en 2012 y 0,2% del PIB en 2013.

CUADRO 2.
NECESIDAD O CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN
SEGÚN PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

	2010 (A)		2011 (P)	2012 (P)	2013 (P)	2014 (P)
	Millones €	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
Administraciones Públicas	-98.227	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
Administración central	-52.798	-5,0	-2,3	-3,2	-2,1	-1,5
Comunidades Autónomas	-35.997	-3,4	-3,3	-1,3	-1,1	-1,0
Corporaciones locales	-6.844	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2	0,0
Seguridad Social	-2.588	-0,2	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: Programa de Estabilidad 2011-2014, Gobierno de España.

La crítica que suele hacerse a la reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a partir de 2006² se basa, por un lado, en la dificultad para calcular la situación crítica en la que se encuentra en cada momento la economía, con el importante margen de discrecionalidad política que implica, y, por otro lado, resulta difícil alcanzar ese equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo si, como parece lógico, los déficit y superávit no van a registrar la misma cuantía. En realidad, esos cambios que buscan una mayor flexibilidad operativa lo que han inducido es a una legitimación mayor o menor del déficit y a hacer más difícil la consolidación presupuestaria, en perjuicio de la deseada confianza de los mercados y la reducción del riesgo país.

IV. AFRONTAR LAS CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

Como hemos visto, el peso de la deuda de las Corporaciones locales en el total del endeudamiento público (5,5% en 2010) es inferior a la mitad del peso relativo que tienen en el total de asignación de recursos de las Administraciones Públicas (13%). Y, además, su aumento en 2010 fue mínimo, 2,1%. No son las Corporaciones locales, por tanto, las que están contribuyendo de manera relevante a uno de los problemas más graves que tiene la economía española, el excesivo endeudamiento, y que se está viendo agravada por el rápido crecimiento que desde 2007 ha registrado la deuda de las Administraciones Públicas.

La legislación relativa a la financiación local, con sus exigentes limitaciones al endeudamiento, contribuye a esa posición relativa menos desequilibrada de las Corporaciones locales. Y debe mantenerse esa regulación estricta que fija el déficit cero en 2014 e incluso debería considerarse el reducir progresivamente el techo de endeudamiento global que se halla cifrado con carácter general en el 110% de los ingresos ordinarios. Debe ser así, porque los gobiernos locales, al tener la administración más cercana a los ciudadanos con los que se encuentran en evaluación directa y continua, pueden tener la tentación de buscar beneficios políticos, proporcionando obras o servicios corrientes sin exigir los impuestos necesarios para cubrirlos, lo que significa dejar su coste para ser financiado por las futuras Corporaciones locales. Esto es lo que diversos autores califican como teoría de

² RUBIO GUERRERO, Juan José, y ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago: «La fracasada reforma de la Ley de Estabilidad», *Expansión*, 25 de abril de 2011.

la ilusión fiscal³, en virtud de la cual los gobiernos se ven favorecidos por la ilusión que provoca en los ciudadanos el tener una percepción reducida del coste de los servicios que reciben, bien porque subestiman los costes de tributación, bien porque tengan un peso relevante las transferencias de otras Administraciones o porque se trata de inversiones financiadas con deuda.

Pero aquellas decisiones sobre déficit y endeudamiento no arreglan el problema de la financiación local en relación con las funciones que realizan ni clarifican cuáles son esas competencias. De hecho, la FEMP ha afirmado reiteradamente que las llamadas competencias impropias pueden ascender a unos 7.000 millones de euros. Según un estudio⁴ para el periodo 2003-2007, el volumen de gasto no obligatorio ascendió al 25,8% del total del gasto liquidado, concentrándose en cuatro funciones: seguridad y protección civil, cultura, promoción social y otros servicios comunitarios y sociales. Es un gasto corriente en un 80%. Un informe del Senado sobre financiación local señala que, con carácter previo a cualquier otra consideración, debe procederse a la identificación de todas aquellas competencias que, correspondiendo la titularidad teórica a otra Administración, son ejercidas impropriamente por las Entidades locales. En no pocas ocasiones se trata de servicios realizados por las Corporaciones locales mediante convenio con las respectivas Comunidades Autónomas, quienes subvencionan parte del coste de esos servicios mediante transferencias corrientes condicionadas. Los ayuntamientos se ven obligados a participar en esos proyectos o servicios e incluso a mantenerlos una vez que desaparecen, normalmente por razones presupuestarias, las ayudas externas que dieron origen a esos servicios.

El principio de lealtad institucional exige que cuando se atribuye una nueva competencia o ésta conlleve una nueva prestación de servicios o se adopten medidas que impliquen menos recaudación, deben ir acompañadas de la asignación de financiación suficiente y adecuada. Es probable que un reconocimiento explícito de estas competencias permitiera regularizar la situación financiera y nos colocaría más en sintonía con gobiernos federales, como los Estados Unidos o Alemania, en cuanto a participación de los entes locales en el total del sector público. Aquel reconocimiento situaría la participación relativa de las Entidades

³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: «Estabilidad presupuestaria y Entidades locales: una visión de conjunto», REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, 2008.

⁴ Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007. FEMP y Fundación y Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2011.

locales en el 20%, frente al 13%, actual, y bajarían en la misma proporción las Comunidades Autónomas hasta el 30%.

Otra de las causas de tensión financiera de los ayuntamientos y engrosamiento de las cifras de deuda está en las inversiones municipales. Para la realización de dichas inversiones ha jugado un papel relevante la ejecución de patrimonio municipal de suelo (PMS) procedente de las entregas obligadas en los planeamientos urbanísticos. En las etapas de expansión de la actividad constructora los ayuntamientos tenían ahí una fuente, en apariencia generosa, de financiación de inversiones que han podido llevar a edificaciones suntuosas o, lo que es incluso peor, a inversiones cuyo mantenimiento ha comportado importantes flujos de gasto recurrente sin capacidad para hacer frente a ellos con los ingresos ordinarios. El Plan E del gobierno central para inversiones locales o su equivalente en los programas regionales son fórmulas en principio correctas de financiación condicionada de las inversiones de los ayuntamientos por otras Administraciones. Si estuvieran bien estructuradas y conveniadas con los ayuntamientos harían prescindible esa fuente de especulación inmobiliaria en manos de los ayuntamientos, que son las cesiones de suelo estipuladas legalmente en los planeamientos urbanísticos.

Otra de las causas del endeudamiento local se halla en determinados aspectos regulatorios relacionados con el cuadro tributario local. A título de ejemplo cabe citar dos supuestos. En primer lugar, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) está demostrado que es el impuesto que mayores ventajas tiene para seguir siendo y con mayor intensidad el impuesto estrella de las Entidades locales, como sucede también en otros países. La experiencia demuestra que no es conveniente que la legislación vigente mantenga un abanico tan amplio de tipos a decidir por el ayuntamiento.

La cercanía a los ciudadanos tiene muchas ventajas para ajustar servicios a la verdadera demanda de los ciudadanos, pero condiciona en exceso al decidir por el gobierno local el tipo que va a aplicar desde el 0,4% (o menor en determinadas circunstancias) hasta el 1,1% del valor catastral fijado por el gobierno central. Entiendo que si se quiere contribuir a una financiación propia y ordenada de los ayuntamientos se tiene que reducir ese abanico en torno al límite superior. Así se contribuiría a atender al objetivo de suficiencia financiera y hacer más improbable el déficit y la deuda, sobre todo teniendo en cuenta la creciente presión sobre los presupuestos municipales de las nuevas exigencias de tratamiento de residuos urbanos. También debe el gobierno central fijar unos criterios más precisos para que las tasas municipales vean reforzado su papel exigiendo la aplicación del

principio legal del beneficio cubriendo el coste del servicio. Hoy muchas tasas no cubren su coste presupuestario para evitar el coste de popularidad que implican.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El endeudamiento es como una droga. Genera sensación de bienestar a corto plazo porque permite prestar servicios o realizar infraestructuras sin aparente coste o en todo caso inferior a la sensación de los beneficios que proporciona a los ciudadanos. Pero luego vienen los dolores de cabeza en forma de más gastos financieros (intereses), que restan capacidad de prestación de servicios, y los vencimientos para los que normalmente no se dispone de fondos. El resultado conocido es más endeudamiento, lanzando un problema aún mayor para siguientes consistorios.

Dado que los ayuntamientos no tienen o no deben tener funciones estabilizadoras ni redistributivas, como afirma la teoría del federalismo fiscal, por su reducido alcance espacial y por desconocer las verdaderas circunstancias personales y familiares de los ciudadanos, sino que se centran en la prestación de servicios mediante una asignación eficiente de recursos, debería estar prohibido por ley el endeudamiento de los municipios, fijando una senda de reducción de la existente hasta su eliminación mediante la actuación en ambas vertientes presupuestarias. Las inversiones solamente debieran poderse financiar con recursos propios, y si se suprimiesen las distorsionadoras cesiones de suelo en los planeamientos urbanísticos, entonces debería establecerse en la nueva Ley de Financiación Local un sistema de *financiación condicionada* por el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva como parte integrante del sistema ordinario de financiación local. Podrían en todo caso tipificarse las circunstancias muy excepcionales en las que el gobierno central permitiese la realización de una inversión importante y urgente con endeudamiento, estipulando las condiciones de amortización de la misma.

Por otro lado, en los supuestos de inestabilidad presupuestaria la legislación vigente (art. 193 del Texto Refundido de la LRHL de 2004) establece para su corrección la necesidad de aplicar medidas de: reducción de gasto en el ejercicio siguiente, el endeudamiento durante el mandato o establecer superávit presupuestario en el próximo ejercicio. Debería suprimirse la posibilidad de endeudamiento y alcanzar el reequilibrio por las otras dos vías (menos gastos y/o más ingresos) en orden a restablecer el ahorro neto positivo y el remanente positivo de tesorería. Si el déficit no supera un determinado nivel (en la actuali-

dad el 5,53% de los ingresos ordinarios) entonces no es necesario presentar un Plan Económico-Financiero de reequilibrio. En cualquier caso debería excluirse la posibilidad de endeudamiento.

Todos los municipios debieran verse obligados progresivamente a la obtención de las certificaciones oficiales reconocidas en materia de transparencia y calidad de los servicios. En especial la aplicación del principio de transparencia debe centrarse muy especialmente en la explicación convincente de una proyección realista de ingresos presupuestarios y en el cómputo de los derechos de dudoso cobro, así como en las cuentas y presupuestos consolidados de las empresas y organismos autónomos de titularidad pública, para evitar falseamientos intencionados del remanente de tesorería que al final se iban a traducir en mayor endeudamiento cuando se haga imposible el embolsamiento del problema. Los habilitados nacionales juegan un papel decisivo en este proceso y los evaluadores externos para poder obtener el certificado de transparencia. Probablemente una de las conclusiones deba ser que las agrupaciones de servicios locales son imprescindibles bajo diversas modalidades para reducir costes y ganar en eficiencia, lo que llevaría a un menor endeudamiento.

Como afirma la FEMP, el Estado de Bienestar se juega cada vez más a escala local. En ese nivel se afrontan con realismo los derechos y necesidades de los ciudadanos en los más diversos frentes que condicionan su vida diaria. Bien merece el esfuerzo de nuestros representantes nacionales para que elaboren y aprueben unos buenos textos de las futuras leyes de gobierno local y de financiación local que proporcione estabilidad, suficiencia financiera y autonomía a las Entidades locales. Uno de los mayores retos de esa nueva legislación consiste en acertar con una clarificación de competencias entre las diferentes Administraciones, regularizar lo que ha venido en llamarse la segunda descentralización desde las Comunidades Autónomas hacia las Corporaciones locales de competencias que en la mayoría de los supuestos ya se están ejerciendo y dar estabilidad a la financiación local con mejora en la tributación local, una adecuada financiación incondicionada y establecer la mencionada financiación condicionada para los proyectos de inversión.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE ESPAÑA (2001): *Boletín Estadístico*, abril 2011.

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2007): *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*.

- FEMP (2010): *El municipalismo en un estado cooperativo*. Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2008): «Estabilidad presupuestaria y Entidades locales: una visión de conjunto», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 29, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011): *Perspectivas de la economía mundial*.
- MAS FONTMERTA, Daniel, y otros (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles 2004-2007*. FEMP y Fundación Democracia y Gobierno. Local, 2011.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2011): *Programa de Estabilidad 2011-2014*. Madrid.
- RUBIO GUERRERO, Juan José, y ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago (2011): «La fracasada reforma de la Ley de Estabilidad», *Expansión*, 25 de abril de 2011.
- THE ECONOMIST (2010): *Repent at leisure. A special report on debt*, June 26th 2010.

Colaboración entre Entidades locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos

Cristina Herrero Sánchez
Andrés de la Fuente Honrubia
Gustavo Hernández Sánchez

Dirección General de Coordinación Financiera con las
Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.
Ministerio de Economía y Hacienda

INTRODUCCIÓN

España es un Estado descentralizado en el que los distintos niveles de gobierno ejercen su actividad de acuerdo con el reparto competencial vigente, cuya estructura básica está definida en la propia Constitución española. En este marco asistimos a un proceso de descentralización propiciado tanto por factores políticos como por cuestiones relacionadas con la eficiencia y la economía, ya que las características de determinados bienes y servicios aconsejan su prestación por parte de las Administraciones territoriales que, por razones de proximidad, están en mejores condiciones para responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Las Administraciones Públicas territoriales, Comunidades Autónomas y Entidades locales gestionan alrededor del 50% del gasto total de las Administraciones Públicas; casi en exclusiva, sanidad y educación y con una participación mayoritaria en actividades relacionadas con el medio ambiente, vivienda y actividades recreativas y culturales.

En este contexto, en los últimos años, se ha producido un aumento en el tamaño de los sectores públicos local y autonómico. Así, desde 2004, el número de entes locales y autonómicos incorporados a los inventarios de entes, que gestiona y publica el Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, han crecido en 551 y 634 entidades respectivamente. Por otro lado, muchos de estos entes están coparticipados por ambas Administraciones, constituyéndose así como un importante mecanismo de colaboración para la prestación de servicios públicos de interés común. Como exponente de esta situación puede observarse que alrededor del 25% de las sociedades mercantiles inventariadas por las Comunidades Autónomas tienen una participación directa de Entidades locales, o sus entes dependientes, porcentaje que se eleva a más del 80% en el caso de los consorcios.

El presente artículo se centrará en el estudio de la organización de las Administraciones Públicas territoriales desde la perspectiva de su actuación conjunta, para lo cual analizaremos las formas jurídicas en las que ésta se materializa y las ramas de actividad que concentran dicha colaboración. Además, en el caso de los consorcios, donde la regulación es escasa y heterogénea, se pretende realizar un análisis comparado de la regulación de esta figura, tanto en el ámbito estatal como en las diferentes disposiciones autonómicas reguladoras de la Administración Local.

1. MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.1. Entes territoriales

La Constitución española de 1978 (CE) establece un modelo de Estado descentralizado. En su artículo 137 organiza territorialmente al Estado «en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Además señala que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

De este artículo pueden destacarse dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la consideración de las distintas instancias como entes territoriales, que en consecuencia tendrán una serie de competencias orientadas a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de su ámbito geográfico, y, en segundo lugar, la autonomía, que supone que los entes están facultados para decidir la forma en que han de cumplir los fines que les encomiende el sistema normativo dentro de los límites que fije el propio sistema.

Si bien la CE les otorga un carácter preferente, hay que apuntar que la tipología de entes locales no se agota con los municipios y provincias. El artículo 141.4 hace referencia a las islas, y el mismo artícu-

lo 141, en su apartado tercero, señala que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». Pero es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) la que se encarga, en su artículo 3, de enumerar las Entidades locales, clasificándolas en dos grupos: por un lado, el artículo 3.1 enuncia las «Entidades locales territoriales», que son el municipio, la provincia y la isla, en los archipiélagos balear y canario, y por otro lado, el artículo 3.2 señala que «gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales» las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. La diferencia fundamental entre las dos categorías radica en el carácter necesario de las Entidades locales territoriales, que imperativamente han de existir, mientras que las de la segunda categoría pueden constituirse o no, según sean creadas por la legislación de las Comunidades Autónomas o, en su caso, por el grupo de municipios que las constituyan.

1.2. Competencias

Una vez enumerados los distintos entes territoriales, hay que aludir a la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico, comenzando por la CE.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la CE, en su Título VIII, sigue el sistema de listas más cláusula residual¹. Así, se pueden distinguir cuatro categorías: las competencias exclusivas del Estado, las propias de las Comunidades Autónomas, las competencias delegadas de las Comunidades Autónomas y finalmente las competencias compartidas o concurrentes con el Estado. En cuanto a las competencias compartidas con los Entes locales serán analizadas posteriormente, ya que la CE no las establece.

El artículo 149 recoge las competencias exclusivas del Estado con una enumeración que combina materias y facultades jurídicas, de manera que en ocasiones se reserva la materia en bloque al Estado (correspondiéndole todo tipo de facultades sobre la misma, como es el caso de la defensa o las relaciones internacionales), otras veces se

¹ El artículo 149.3 establece la cláusula residual en un sentido doble, ya que dice que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos», pero, además, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

atribuye un determinado sector de la materia (ferrocarriles y transporte comunitario), o finalmente se le puede encomendar un determinado tipo de potestades sobre una materia (por ejemplo, la legislación de la misma, como es el caso de la legislación mercantil, penal y penitenciaria).

Por lo que se refiere a las competencias propias de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 147.2 de la CE, los Estatutos de Autonomía contendrán «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». El 148.1 comienza diciendo que «las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias», para recoger a continuación un amplio listado de las mismas², sobre el que se volverá más adelante, y el 148.2 reconoce la posibilidad de «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149», aludiendo a la facultad de incluir en sus Estatutos de Autonomía la competencia sobre las materias no atribuidas expresamente al Estado por la CE.

Las competencias delegadas de las Comunidades Autónomas suponen una ampliación extra estatutaria de competencias, bien a través de ley marco, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 150 de la CE, o bien a través de las llamadas leyes de transferencia o delegación, a las que se refiere el apartado 2 de este mismo artículo.

² El listado del artículo 148.2 CE es extenso: «Organización de sus instituciones de autogobierno. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Los montes y aprovechamiento forestales. La gestión en materia de protección del medio ambiente. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. Ferias interiores. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La artesanía. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. Asistencia social. Sanidad e higiene. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.»

Para terminar, hay que hablar de las competencias concurrentes o compartidas con el Estado, cuya existencia se deduce de los artículos 148 y 149, y que se producen, entre otros casos, cuando la legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las Comunidades Autónomas, cuando el Estado se reserva la competencia para legislar en determinadas materias, pero otorga a las Comunidades Autónomas la facultad para legislar en cuanto afecte a sus singularidades, o finalmente, materias en las que el Estado se reserva la legislación básica y las Comunidades Autónomas pueden realizar tanto el desarrollo legislativo como la posterior ejecución de la competencia.

Por lo que se refiere a las **competencias de los entes locales**, la CE no las recoge explícitamente, sólo garantiza la autonomía local, estableciendo, en su artículo 149.1.18, la reserva del Estado para la regulación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», que incluiría, por tanto, a la Administración Local y permitiría definir cuáles son sus competencias.

Esta regulación se concretó en la citada LBRL, que pasamos a analizar en lo relativo a las competencias de los entes locales. Así, es en los artículos 25 y 36 de la LBRL en los que se recogen los ámbitos materiales de actuación de los entes locales.

El artículo 25.1 LBRL otorga al municipio la posibilidad de «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal», pero limita la actuación municipal, ya que la condiciona a que se haga «en el ámbito de sus competencias», que están definidas en las leyes según establecen los artículos 2 y 25 LBRL.

En el artículo 25.2 se enumeran las materias en las que el municipio ejercerá competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». El listado no es homogéneo, por un lado aparecen materias que requieren de una concreción posterior por el legislador competente, como es el caso de la protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico o protección civil, y por otro lado se recogen funciones específicas que no necesitan de un reconocimiento expreso por el legislador, como sucede con el suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales³.

³ El listado del artículo 25.2 incluye competencias en las siguientes materias: Seguridad en lugares públicos. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Protección civil, prevención y extinción de incendios. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y

Por su parte, el artículo 26 regula los servicios mínimos que necesariamente deberá prestar el municipio, que en buena medida coinciden con los servicios específicos referidos anteriormente, aumentando el número de servicios por tramos de población⁴.

Finalmente, el artículo 28 de la LBRL regula mediante una cláusula general la posibilidad de que los municipios puedan «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente».

En cuanto a las competencias propias de las provincias, el artículo 36 de la LBRL les otorga las que dispongan las leyes estatales y autonómicas y además una serie de técnicas de intervención, apoyo y asistencia en relación con los municipios, como son la «coordinación de los servicios municipales», «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», o «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal».

Para completar la visión de las competencias de los entes locales hay que aludir a la delegación de competencias, posibilidad que el artículo 27 de la LBRL reconoce a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas, y que para estas últimas se concreta

jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Patrimonio histórico-artístico. Protección del medio ambiente. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. Protección de la salubridad pública. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Cementerios y servicios funerarios. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Transporte público de viajeros. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

⁴ Artículo 26.1: «Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.»

en algunas normas de régimen local, sobre todo a partir de las últimas modificaciones de los Estatutos de Autonomía, en las que se habla también de transferencia de competencias y se amplía su número respecto a las previstas en el artículo 25 de la LBRL⁵.

1.3. Concurrencia de competencias autonómicas y locales

Comparando el listado del artículo 148.1 de la CE con los artículos 25 y 26 de la LBRL se observa una concurrencia competencial en un buen número de materias, por ejemplo, en vivienda, servicios sociales, protección del medio ambiente, turismo o bibliotecas. Además de estos listados, la LBRL contiene otra disposición que posibilita de forma explícita la existencia de competencias autonómicas y locales que recaigan sobre la misma materia. Se trata del ya citado artículo 28 de la LBRL, que recordemos contempla la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, tales como las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Habiendo asumido las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía la práctica totalidad de las competencias recogidas en el artículo 148.1 de la CE, se produce en muchos supuestos un solapamiento de competencias entre las diversas Administraciones Públicas, de manera que apenas se encuentran ámbitos competenciales que sean exclusivos de una Administración.

El ejercicio de las competencias atribuidas a los entes locales se desarrolla dentro del marco establecido por las leyes estatales y autonómicas en función del ámbito sectorial en que se encuadren las distintas actividades. En la mayoría de los supuestos, a pesar de la denominada «segunda descentralización» en cuya virtud las Comunidades transfieren competencias a los entes locales, aquéllas se reservan, en la mayoría de los casos, facultades de ordenación o planificación general, de manera que siguen apareciendo competencias compartidas, haciéndose necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración para no caer en ineficiencias ni duplicidades⁶.

⁵ La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dedica los artículos 16 a 23 a regular la transferencia y delegación de competencias propias de la Junta de Andalucía. También la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, regula la delegación de competencias en los artículos 146 a 149.

⁶ De acuerdo con el artículo 103 de la CE: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.»

Entre los mecanismos previstos para esa colaboración conviene citar a los órganos creados por varias Comunidades, como el Consejo Andaluz de Concertación Local o el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León⁷, que son órganos mixtos para el diálogo y la cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales, previéndose en ambos casos que el correspondiente Consejo, en el que las Entidades locales deberán estar representadas con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional, sea consultado en la preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las Entidades locales. No obstante, se trata de órganos colegiados, de carácter consultivo y deliberante, que no están dotados de personalidad jurídica y que no prestan servicios de forma directa, de modo que no son objeto de análisis en este trabajo.

1.4. Entes creados para la colaboración administrativa

Como se ha dicho anteriormente, de la existencia de competencias compartidas entre las instancias autonómicas y locales surge la necesidad de establecer mecanismos de cooperación.

Son varias las fórmulas jurídicas reconocidas por el ordenamiento que pueden ser utilizadas para la prestación de servicios de forma conjunta por entes públicos pertenecientes a distintas Administraciones: consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles.

A continuación haremos un análisis de todas ellas, con especial referencia a los consorcios por un doble motivo: en primer lugar, el consorcio es una figura creada específicamente por el ordenamiento jurídico para la colaboración y cooperación entre distintas Administraciones, a diferencia de las sociedades y fundaciones, que tienen su origen en el ámbito privado y cuyo propósito no es, en principio, la colaboración interadministrativa, y en segundo lugar porque se trata de una fórmula cada vez más empleada, como se verá más adelante al estudiar su evolución numérica.

a) Consorcios

Al consorcio se refiere el artículo 57 de la LBRL diciendo que «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administra-

⁷ Creados, respectivamente, por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, y por la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

ción local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban».

Por su parte, el artículo 87 establece la posibilidad de que en el consorcio participen también «entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público».

Finalmente, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), en su artículo 110, añade a lo dispuesto en la LBRL la mención de los estatutos de los consorcios, «que determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero»; la referencia a sus órganos de decisión, que «estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos», y por último la posibilidad de que «para la gestión de los servicios de su competencia pueda utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local».

A partir de estos artículos se pueden enunciar los rasgos principales que caracterizan a los consorcios:

– *Personalidad jurídica propia e independiente*: el consorcio tiene personalidad jurídica diferente de la de los entes que se consorcian, gozando de capacidad de obrar, con las ventajas que puede suponer la creación de un ente específico en cuanto a flexibilidad y agilidad en la gestión.

– *Composición variable*: el consorcio requiere para su existencia de varias entidades, bien sean locales, autonómicas, estatales o incluso entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. La heterogeneidad de su composición lo diferencia de las mancomunidades, que están formadas exclusivamente por municipios⁸ y cuyo análisis excede, por tanto, el ámbito de este trabajo. Existe la posibilidad de que en el consorcio se integren exclusivamente municipios⁹,

⁸ De acuerdo con el artículo 44 de la LBRL: «Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios.»

⁹ Así lo establecen distintas leyes autonómicas, como la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, o la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, que hablan explícitamente de «consorcios locales».

aunque esta fórmula es cuestionada por parte de la doctrina y de la jurisprudencia.

– *Carácter voluntario*: la cooperación interadministrativa no puede ser impuesta, de manera que la creación de esta figura es libre para todos los entes intervinientes. Así, para el nacimiento de su personalidad jurídica se requiere de la existencia de un documento (generalmente un convenio o un acta de constitución) en el que de forma conjunta todos los participantes procedan a crearlo.

– *Estabilidad*: se crea un ente con personalidad jurídica porque se tiene vocación de permanencia, ya que en otro caso lo más apropiado sería acudir a un convenio o un acuerdo.

– *Finalidad*: gestión de servicios públicos o colaboración en asuntos de interés común.

– *Naturaleza jurídico-pública*: aunque no se derive claramente de los artículos traspuestos al dar cabida a entidades privadas sin ánimo de lucro, los consorcios son entes constituidos por voluntad de instancias públicas que persiguen fines de interés común, es decir, público, por lo que existe cierta unanimidad en la doctrina en considerar su naturaleza jurídico-pública, idea refrendada también por la jurisprudencia¹⁰.

– *Flexibilidad*: que deriva, en parte, de un cierto vacío normativo, al que luego se aludirá, y en parte también de las posibilidades de autorregulación que otorgan los Estatutos, que se aprueban por los miembros del consorcio, y constituyen la norma básica de la entidad, con la limitación de que no pueden incluir cláusulas contrarias a la legalidad vigente. Cumplido ese requisito, las distintas leyes autonómicas establecen contenidos mínimos para los estatutos, que pueden completarse en base a la autonomía de voluntad de los entes consorciados. Entre otros aspectos existe coincidencia en que ese contenido mínimo debe incluir la relación de entidades o instituciones consorciadas; los criterios de representación; el domicilio y sede social; los fines perseguidos; el régimen orgánico; el régimen de funcionamiento; el régimen financiero, presupuestario y contable; las especialidades del régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación; la duración del ente; los procedimientos de disolución y liquidación, y el procedimiento para la modificación de Estatutos.

¹⁰ Véase la Sentencia nº 458/2002, de 4 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, comentada en este sentido por FERREIRA FERNÁNDEZ, J. (2009): «Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 310, pág. 196.

Otro argumento indicativo de la flexibilidad es que al frente del consorcio suele encontrarse un órgano ejecutivo profesionalizado. De acuerdo con el artículo 110.4 del TRRL, «sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos», y en términos similares se expresan las distintas leyes autonómicas. No obstante, en la práctica suelen confluír en los consorcios, al menos, dos órganos: uno amplio, de carácter deliberante, en el que están representados todos los miembros (Junta de Gobierno, Asamblea General o Junta Rectora), y otro que se encarga de la gestión ordinaria del consorcio, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por la Junta de Gobierno, y que puede ser unipersonal, con un gerente o director, o colegiado, con una comisión ejecutiva u órgano similar, en el que, lógicamente, habrá un menor número de representantes de los entes miembros del consorcio.

El último rasgo que ayuda a defender la flexibilidad del consorcio es que por regla general éstos se crean para la realización de una sola actividad o la prestación de un único servicio de carácter general. Esto puede defenderse al menos en contraposición con otras figuras, como las mancomunidades, que suelen asumir la prestación de varios servicios simultáneamente, como, por ejemplo, abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos...

Para completar la caracterización de los consorcios conviene efectuar un breve **análisis de la normativa** por la que se rigen, comparando las distintas disposiciones autonómicas en tres aspectos concretos: los entes intervinientes, el procedimiento para su creación y su régimen de presupuestación, contabilidad y control.

Antes de iniciar este análisis hay que llamar la atención sobre la ausencia de regulación que, hasta fechas recientes, existía en general en esta materia, de manera que en ocasiones se producía, y produce, una indeterminación en su adscripción jurídica al sector público que en cada caso corresponda, siendo difícil establecer cuáles son los controles a los que se deben someter en materia presupuestaria y financiera, o en la gestión de personal. No obstante, cada vez son más las normas autonómicas que regulan este tipo de entes, delimitando el régimen jurídico aplicable, fundamentalmente en los aspectos relativos a su creación y a su control presupuestario y financiero. Así, en 2010 aparecieron al menos siete leyes que contienen cláusulas referidas a los consorcios¹¹. Hay que apuntar, además, que no todas las

¹¹ La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; la Ley 7/2010, de

Comunidades regulan la figura con la misma intensidad. Las normas en las que aparecen los consorcios suelen ser las distintas leyes de régimen jurídico, tanto autonómico como local, además de las referencias que en ocasiones figuran en sus leyes de Hacienda. Así, en alguna Comunidad, como Illes Balears, hay hasta tres leyes que regulan directamente el consorcio¹², mientras que en otras, como Asturias, no hay una normativa específica que los regule¹³.

Comenzando por los **entes intervinientes**, las distintas normas autonómicas respetan el artículo 87 de la LBRL, contemplando la posible participación de las diferentes Administraciones Públicas y dando cabida también a entes privados sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Respecto a esa participación privada, la mayoría de las normas no contienen ninguna limitación a la misma, aunque se pueden citar algunas particularidades. Así, el artículo 149 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia señala que en los consorcios que celebren las Entidades locales con entes privados «en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público». Por el contrario, el artículo 270.3 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, reconoce implícitamente la posibilidad de que haya mayoría privada al hablar de «los consorcios en los que la participación pública sea mayoritaria...»¹⁴.

En cuanto al **procedimiento para su creación**, las distintas normas de régimen jurídico autonómico y también alguna de las de fi-

21 de julio, del sector público instrumental de Illes Balears; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia; la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, y finalmente, en Murcia, la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

¹² Ley 3/2003 de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

¹³ No obstante, los consorcios están incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 13/2007, de 14 de febrero, por el que se establece la documentación que determinadas sociedades mercantiles, entidades y entes públicos, fundaciones y consorcios deben remitir a la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, modificado por el Decreto 22/2008, de 27 de marzo.

¹⁴ En cualquier caso, se trataría de supuestos residuales. En el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas sólo hay un consorcio en el que el porcentaje de voto nominal en los órganos de gobierno es de mayoría privada. Hay ocho en los que ese porcentaje alcanza el 50%.

nanzas exigen, en el caso de participación de la Comunidad, la autorización previa del correspondiente gobierno autonómico. Por su parte, las leyes autonómicas reguladoras de régimen local siguen un esquema similar, disponiendo que los órganos competentes de cada una de las entidades interesadas tienen que aprobar su participación en el consorcio y someter los Estatutos, o un proyecto o borrador de los mismos, a información pública como trámite previo a su aprobación. Una vez aprobados definitivamente los Estatutos y los acuerdos para la creación de los consorcios (aprobación que en el caso de las Entidades locales suele requerir de mayoría absoluta del Pleno), los entes intervinientes proceden a la constitución del consorcio mediante la firma del correspondiente convenio o acta fundacional. La suscripción del documento determinará el nacimiento de la personalidad jurídica del consorcio, salvo en el caso de Andalucía, en el que se otorga carácter constitutivo a la publicación de los Estatutos¹⁵.

En relación con la publicidad de los consorcios, hay que apuntar que buena parte de las normas exigen la publicación de sus Estatutos en el correspondiente *Diario Oficial*. En algunos casos sin ningún requerimiento más¹⁶, mientras que en otros supuestos la exigencia se extiende además a los acuerdos o convenios¹⁷, que también serán objeto de publicación.

Finalmente, son varias las normas reguladoras de los Registros de Entes Locales de las distintas Comunidades, que disponen la necesidad de inscripción de los consorcios en dichos Registros cuando la participación local sea mayoritaria¹⁸.

Para terminar el análisis normativo hay que hacer una breve referencia al **régimen de contabilidad, presupuestación y control** de los consorcios.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 80.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, «la publicación de los Estatutos del consorcio en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* tendrá carácter constitutivo y determinará el nacimiento del mismo y el reconocimiento de su personalidad jurídica».

¹⁶ Véase el artículo 60 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears; el artículo 48 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, o el artículo 115 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

¹⁷ Véase el artículo 95 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁸ Véase el artículo 4 de la Orden de 17 de septiembre de 2010 por la que se desarrolla la organización y el funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Locales, o el artículo 3 del Decreto 10/2004, de 13 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Entidades Locales de La Rioja.

Como se ha dicho anteriormente, la normativa dictada por las Comunidades pretende superar el vacío normativo en el que tradicionalmente se ha desenvuelto la figura del consorcio. Así, en ocasiones a través de las leyes de finanzas o de hacienda¹⁹ y otras veces mediante las leyes de régimen jurídico de las Comunidades²⁰, se ha tratado de delimitar los supuestos en los que se entiende que el consorcio queda sometido a la normativa autonómica. En el primer grupo de normas, las de hacienda autonómica, la sujeción se establece a efectos financieros y presupuestarios, y en las leyes de régimen jurídico o administración autonómica, desde un punto de vista más amplio, ya que se someterán a todo el ordenamiento autonómico²¹. Como particularidad, en el caso de Murcia, es en la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas, en donde se establece, en su artículo 36, la sujeción de los consorcios financiados o controlados mayoritariamente por la Comunidad al régimen previsto en su ley de hacienda.

¹⁹ En este grupo se pueden incluir el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda de Canarias; la Ley 14/2006, de 24 de octubre de Finanzas de Cantabria; la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de Castilla y León; el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, y la Ley 5/2007, de 19 de abril, de Hacienda de Extremadura.

²⁰ En este grupo se pueden incluir la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen de la Administración de las Islas Baleares; la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia; la Ley 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración Foral de Navarra, y la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

²¹ En este sentido son significativas las normas de 2010 aludidas anteriormente. Así, la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, habla explícitamente de «consorcios autonómicos»; la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de Illes Balears, se expresa en similares términos al definir en su artículo 58 los «consorcios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears», mientras que en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, no se les da la definición de «autonómicos», pero sí se les incluye, cuando cumplen determinados requisitos, en el ámbito de aplicación de la Ley. También hay normas anteriores que utilizan una terminología similar, por ejemplo, el artículo 57 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, define los «consorcios de la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Los requisitos fijados por las distintas normas para someter a los consorcios al control financiero y presupuestario autonómico giran en torno a dos criterios: la financiación mayoritaria y el control de los órganos de gobierno, con algunas particularidades en la definición de estos dos términos²². Con independencia de esas diferencias, no hay homogeneidad en la combinación de los criterios elegidos. Así, en los casos de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Región de Murcia o la Comunidad Foral de Navarra basta con que se cumpla uno de los dos criterios, financiación o control mayoritario de la Comunidad (y en el caso de Andalucía, la financiación mayoritaria puede producirse bien en la constitución o bien con posterioridad) para que el consorcio quede sometido al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la correspondiente ley de hacienda o finanzas²³. En cambio, en Canarias, Castilla y León,

²² En cuanto a la financiación mayoritaria, en algunos casos se habla sólo de aportación inicial, como en el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón; en otros se alude a la financiación inicial y al compromiso de financiación futura, como en la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, y en otros casos no se especifica el momento, como en la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears.

Respecto al control orgánico, algunas normas, como la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen de la Administración de las Islas Baleares, y la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears, hablan de «designación de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección», mientras que en otros casos, como en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda de Canarias, o la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, se alude a que los actos del ente estén sometidos «al poder de decisión» de órganos de la Comunidad Autónoma, siguiendo la terminología de la Ley 43/2007, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

²³ No obstante, las leyes de finanzas pueden matizar los criterios de las normas de régimen jurídico. En este sentido se puede citar el caso andaluz, ya que al artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, le basta con que se cumpla uno de los requisitos (financiación mayoritaria en la constitución, compromiso de financiación mayoritaria o designación de más de la mitad de los miembros del órgano de dirección) para sujetar al consorcio «al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía», mientras que el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en su artículo 5, somete al régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad de esa Ley a los consorcios en los que sea «mayoritaria la representación», entendiendo como tal que «más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus agencias y sociedades mercantiles del sector público andaluz», y en el caso de que no hubiera control orgánico, pero sí «financiación mayoritaria de la Junta de Andalucía», establece que «podrán quedar sometidos al control financiero previsto en esta Ley cuando, mediando razones justificadas para ello,

Extremadura y Galicia se requiere de la concurrencia de los dos requisitos, financiación mayoritaria y control orgánico por parte de la Comunidad para que el consorcio quede sujeto a los controles de sus leyes de hacienda, criterio que coincide con el expresado en la Ley 43/2007, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para la delimitación de los consorcios integrados en el sector público estatal²⁴. Por último, son varias las Comunidades en las que se establece un único criterio: Castilla-La Mancha, Cataluña y La Rioja. Es interesante el caso de Castilla-La Mancha, donde únicamente se alude al criterio de financiación, pero en un doble supuesto, ya que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, somete a los principios de esa ley a los consorcios «cuando la participación de la Administración regional en su financiación sea superior al 50%», y además cuando esa participación «sea inferior al 50%, pero sea mayoritaria en el consorcio en relación a la participación del resto de componentes individualmente», estableciendo así una cláusula de cierre que ayudaría a evitar situaciones de vacío legal, que pueden producirse con facilidad en los consorcios en aquellos casos en los que ninguno de los niveles territoriales ostente el control orgánico o financiero de la entidad. Para La Rioja se habla de «posición mayoritaria en la Junta de Gobierno»²⁵, que puede identificarse con el criterio del control orgánico, y, finalmente, en el caso de Cataluña se utiliza únicamente el criterio de financiación²⁶.

b) *Fundaciones*

El artículo 34 de la CE reconoce «el derecho de fundación, para fines de interés general, con arreglo a la Ley.» Por su parte, el artículo 8 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, tanto en

así lo acuerde el Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda».

²⁴ Artículo 2.1.h): «Los consorcios (...) cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.»

²⁵ Artículo 57 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

²⁶ Así parece desprenderse del artículo 3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, que incluye dentro de su ámbito de aplicación a los consorcios «en los que participan de forma mayoritaria las Administraciones, organismos y entidades públicas...».

su apartado primero como en el cuarto, permite a las Entidades públicas la constitución de fundaciones²⁷.

El artículo 2 ofrece un concepto de fundaciones definiéndolas como «las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general», mientras que en el artículo 3.1 se recoge un listado no excluyente de esos fines²⁸, entre los cuales se encuentran la defensa del medio ambiente, la asistencia social o los fines culturales, laborales, sanitarios, o deportivos, que son materias en las que tienen competencias tanto la Administración Autonómica como la Local.

Las Administraciones Públicas pueden, por tanto, participar en fundaciones que destinen su patrimonio a la consecución de fines de interés general, y esos fines pueden coincidir con servicios que se correspondan con competencias compartidas por varias Administraciones, en cuyo caso la fundación serviría de vehículo de colaboración entre las distintas instancias públicas.

En cuanto a la forma de instrumentar esa colaboración, ésta se plasmará en los Estatutos, que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Fundaciones recogen, entre otros extremos, los fines fundacionales, las reglas básicas para la aplicación de los recursos y la composición del patronato. Este último es el órgano de gobierno de la fundación, integrado por varios miembros o «patronos», tres al menos, de manera que lo lógico será que los entes públicos que participen en la fundación designen a alguno de los patronos, aunque no tiene por qué guardarse proporcionalidad entre la financiación y la representación en el patronato.

La utilización de las fundaciones, que se rigen por el derecho privado en la prestación de servicios públicos, es cuestionada por buena

²⁷ Artículo 8.1: «Podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas.» Artículo 8.4: «Las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario.»

²⁸ Artículo 3.1: «Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.»

parte de la doctrina por entender que se trata de una fórmula para evitar el régimen jurídico-administrativo, eludiendo así parte de los controles en materia presupuestaria, de personal o de contratación. No obstante, cuando las fundaciones tienen el carácter de «Fundaciones del Sector Público»²⁹ son varias las normas que establecen controles para evitar esa huida del Derecho administrativo³⁰.

c) *Sociedades*

El artículo 6 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere a las sociedades mercantiles como un instrumento de cooperación entre distintas Administraciones, ya que al regular los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas señala que «cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil».

En el ámbito local, la posibilidad de prestar servicios públicos mediante sociedades mercantiles aparece recogida en diversas normas. Así, el artículo 85.2 de la LBRL se refiere a la «sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública» como una de las formas de gestión directa de servicios públicos de competencia local. En ese caso se trataría de una sociedad íntegramente perteneciente a la Enti-

²⁹ Se puede utilizar, por ejemplo, la definición que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ofrece en su Disposición Adicional Decimosexta, según la cual: «Se consideran fundaciones del sector público aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones Públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público. b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.»

³⁰ Como sucede, por ejemplo, con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 3.1.f) incluye a estas fundaciones dentro del sector público, por lo que tendrán el carácter de poder adjudicador, o, en materia de personal, la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya virtud al personal del sector público fundacional se le aplicarán los deberes que conforman el denominado código de conducta de los empleados públicos, los principios rectores del acceso al empleo público y de la selección del artículo 55 (aunque no el resto de requisitos contemplados por la Ley 7/2007), de manera que su personal será seleccionado con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en cuanto a los órganos de selección deberán respetar, entre otros, los principios de publicidad, transparencia e imparcialidad. También se les aplica el cupo de reserva para personas con discapacidad del artículo 59. En lo demás, su personal se regirá por el derecho laboral común.

dad local. A continuación, el mismo artículo 85.2 de la LBRL hace referencia a la «gestión indirecta mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público». Entre esas formas de gestión indirecta el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incluye a la «sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas». En esa sociedad podrían participar, por lo tanto, la Administración Local y la autonómica³¹.

En cuanto a las actividades, dadas las características de la sociedad mercantil, se tratará de la prestación de bienes y servicios con contenido económico, si bien hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 85.3 de la LBRL, «en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad».

Estas sociedades estarán sometidas al derecho privado, de manera que su organización y funcionamiento se ajustarán, en general, a la legislación mercantil, sin perjuicio de la aplicación de los Estatutos de la sociedad y de las particularidades que hayan podido establecer las distintas Administraciones en los acuerdos o normas que autoricen su participación en la entidad³².

Hay que apuntar, finalmente, que, al igual que sucede con las fundaciones, la utilización de sociedades mercantiles en la prestación de servicios públicos es cuestionada por suponer una huida del Derecho administrativo. Cuando se trata de sociedades participadas mayoritariamente por el sector público estarán sometidas a control en el ámbito presupuestario, contable y financiero, pero en cualquier caso se tratará de controles menos intensos que los aplicados a los entes de Derecho público³³.

³¹ En el mismo sentido el artículo 104.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, señala que «para la gestión indirecta de los servicios podrán las Entidades locales utilizar las formas de sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad».

³² Así lo establece el artículo 104.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local al señalar que «en el acuerdo constitutivo podrán establecerse las especialidades internas, tanto estructurales como funcionales, que, sin perjuicio de terceros, exceptúen la legislación societaria aplicable en la medida necesaria para promover y desarrollar la empresa mixta de carácter mercantil o cooperativo».

³³ Así, disfrutan de una mayor flexibilidad, ya que su presupuesto es estimativo, aplican el régimen de contabilidad privada y no están sometidas a función interven-

2. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES FORMAS JURÍDICAS DE COLABORACIÓN

Tal y como se ha comentado en el primer punto, dentro de las diversas formas de colaboración entre las Administraciones Públicas, cabe destacar aquellas en las que esta colaboración da lugar a una entidad con personalidad jurídica propia e independiente. En el presente apartado se ofrece un análisis de los consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles participados conjuntamente por varias Administraciones, siempre y cuando la participación pública suponga una posición de dominio, directa o indirectamente. El estudio de estas entidades se centra en tres aspectos:

Evolución, situación actual y efecto previsto de las medidas de reordenación del sector público autonómico.

Delimitación de la Administración Pública a la que pertenecen (posición de dominio) y del subsector de las Administraciones Públicas en el que se incluyen a efectos de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria (metodología de contabilidad nacional).

Identificación del sector de actividad, de acuerdo con la clasificación CNAE, en el que desarrollan sus competencias.

Para este fin se ha utilizado como fuente de información el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, cuya creación y mantenimiento están regulados en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 relativos al suministro de información al Ministerio de Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria. Así mismo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece, en su artículo 6.1. c), el suministro de información, por parte de las Comunidades Autó-

tora. En materia de contratación tendrán el carácter de poder adjudicador, de acuerdo con el artículo 3.1.d) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y en cuanto al personal, al igual que sucede con el personal del sector público fundacional, se le aplica la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya virtud el personal del sector público empresarial debe cumplir los deberes que conforman el denominado código de conducta de los empleados públicos, los principios rectores del acceso al empleo público y de la selección del artículo 55 (aunque no el resto de requisitos contemplados por la Ley 7/2007), de manera que su personal será seleccionado con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en cuanto a los órganos de selección deberán respetar, entre otros, los principios de publicidad, transparencia e imparcialidad. También se les aplica el cupo de reserva para personas con discapacidad del artículo 59. En lo demás, su personal se regirá por el derecho laboral común.

nomas al Ministerio de Economía y Hacienda, sobre el detalle de todas sus unidades dependientes.

De acuerdo con esta normativa, en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas se integran las Administraciones Generales de cada una de las Comunidades Autónomas; los organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes de la Administración General de las Comunidades Autónomas; las universidades y entidades y fundaciones en las que éstas participen; las sociedades mercantiles en las que la Comunidad tenga participación mayoritaria en su capital social, la mayoría de los derechos de voto o la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración; las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno de los sujetos enumerados y los consorcios que las Comunidades Autónomas hayan podido constituir con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés general. Así mismo se incluyen las sociedades mercantiles u otros entes en los que participen los sujetos enumerados anteriormente junto a otras Administraciones Públicas o entidades privadas, aun cuando ninguna Comunidad Autónoma, individualmente considerada, ostente una posición de dominio, directa o indirecta, sobre la sociedad o entidad participada y siempre y cuando dicha Entidad deba ser considerada pública debido a que esté controlada mayoritariamente por el sector Administraciones Públicas en su conjunto. De esta forma, el citado inventario integra aquellas entidades con personificación jurídica propia constituidas con la finalidad de llevar a cabo la colaboración interadministrativa, siempre y cuando exista un dominio público del conjunto de los niveles territoriales intervinientes, y por esta razón es la herramienta utilizada para llevar a cabo el presente análisis en relación a la colaboración autonómica-local. Los datos que se ofrecen a continuación utilizan especialmente esta fuente de información y aparecen referidos a la situación vigente a 1 de julio de 2010 en la medida en que se trata de los últimos datos publicados. A este respecto debe indicarse que los mismos son objeto de actualización semestral cada 1 de junio y 1 de diciembre, reflejando, respectivamente, la situación existente a 1 de enero y 1 de julio del año correspondiente.

Así mismo se ha utilizado la información incorporada al informe sobre el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, de actualización semestral, que se publica en el apartado de Informes sobre el sector público autonómico de la web del Ministerio de Economía y Hacienda y que ofrece, entre otras cuestiones, una información sistematizada de la última publicación, con

especial referencia a las posiciones de dominio de las Comunidades Autónomas sobre los entes inventariados y sus principales datos de sectorización.

2.1. Los consorcios coparticipados por Entidades locales y autonómicas

a) Volumen y evolución

Según los datos disponibles en la última actualización del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, el número de consorcios existentes a 1 de julio de 2010, en los que concurren entidades locales y autonómicas, se eleva a 556 unidades, representando un 85,4% del total de consorcios integrados en dicho inventario.

De estas unidades, en 414 entidades participan exclusivamente Entidades locales y autonómicas. En otros 44 consorcios participa además la Administración General del Estado o alguna de sus entidades dependientes, mientras que la colaboración de Entidades locales y autonómicas con entidades privadas asciende a 75 entes. Finalmente, en 23 unidades concurren todos los tipos de consorciados descritos, esto es, Entidades locales, autonómicas y estatales, así como entidades privadas.

Atendiendo a los datos por Comunidades Autónomas, se observa cómo las Comunidades de Andalucía, Illes Balears y Cataluña son las que aglutinan el mayor porcentaje de estas entidades, representando entre las tres Comunidades el 67,1% de los consorcios vigentes a 1 de julio de 2010. Esta circunstancia pone de manifiesto que en dichas Comunidades Autónomas se ha recurrido al consorcio como forma de gestión de un determinado sector de actividad, como veremos en el apartado siguiente. Así, de los 143 consorcios constituidos en Andalucía, 93 unidades corresponden a los consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico constituidos de forma paritaria entre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos, mancomunidades y, en su caso, Diputaciones Provinciales, correspondientes. Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Illes Balears, en torno al 20% de los consorcios constituidos se refieren a consorcios de aguas, e idéntico porcentaje representan los consorcios del Plan Mirall, relativos a la recuperación y mejora de centros históricos y turísticos. Finalmente, la Comunidad Autónoma de Cataluña mantiene una mayor diversidad en los sectores afectados por los consorcios constituidos, destacando en cualquier caso los de carácter urbano y sanitarios.

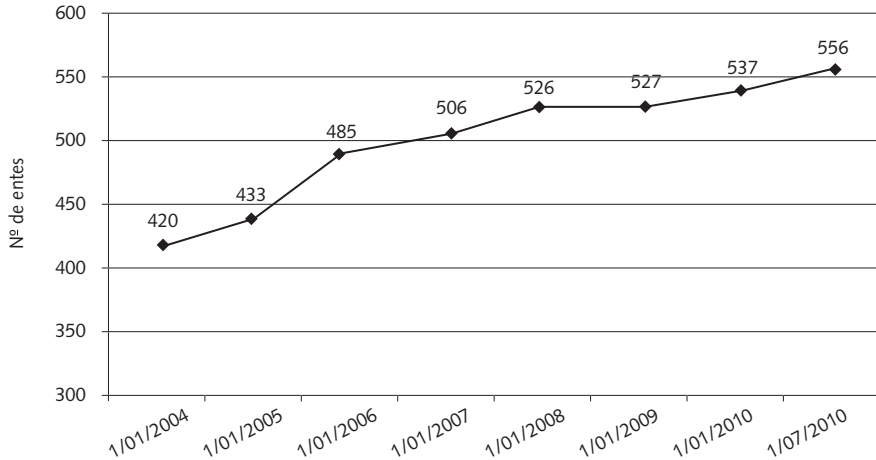
Por lo que respecta a la evolución registrada en los últimos años, se aprecia un aumento en el número de consorcios en el periodo 2004-2010, al registrarse 136 consorcios más a 1 de julio de 2010 con respecto a la situación existente a 1 de enero de 2004, siendo en Cataluña y Baleares donde mayor incremento se ha producido en la utilización de esta figura, con un aumento de 44 y 37 consorcios respectivamente. La variación interanual se sitúa en un intervalo del 2 al 4%, con la excepción del ejercicio 2008, en el que se mantuvo prácticamente el número de consorcios, y el ejercicio 2005, en el que se registró un incremento del 12%, incidiendo especialmente en esta evolución la constitución de consorcios en la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

CUADRO I.
CONSORCIOS COPARTICIPADOS SEGÚN TIPO DE COMPONENTE

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades Locales (EELL)	Estado y EELL	EELL y privados	Estado, EELL y privados	TOTAL ENTES
Andalucía	130	8	2	3	143
Aragón	9	0	3	0	12
Principado de Asturias	3	1	4	1	9
Illes Balears	84	3	5	0	92
Canarias	6	2	0	2	10
Cantabria	2	1	0	2	5
Castilla y León	5	1	4	1	11
Castilla-La Mancha	4	3	1	4	12
Cataluña	84	12	40	2	138
Extremadura	6	1	7	1	15
Galicia	13	3	2	0	18
Comunidad de Madrid	22	4	1	1	28
Región de Murcia	24	0	4	3	31
Comunidad Foral de Navarra	5	1	0	0	6
La Rioja	2	0	0	0	2
Comunitat Valenciana	15	3	2	0	20
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
Varios	0	1	0	0	4
TOTAL	414	44	75	23	556

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DE LOS CONSORCIOS PARTICIPADOS POR
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES



Aun cuando las cifras anteriores se corresponden con la evolución registrada hasta el 1 de julio de 2010, resulta interesante anticipar en qué medida pueden verse afectados los consorcios con coparticipación local y autonómica por los procesos de reestructuración iniciados en algunas Comunidades Autónomas con la finalidad de ajustar y reducir sus estructuras empresariales o asociativas. Así, atendiendo a las diferentes normas y disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas, puede observarse que la reducción prevista afecta especialmente a las mismas Comunidades en las que la figura del consorcio había adquirido un protagonismo principal, así como a la Región de Murcia.

De esta forma, la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010 (*BOJA*, nº 147, de 28/07/2010) ha previsto la extinción por una comisión liquidadora de los Consorcios Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, adscribiendo el resultante de esta liquidación, con carácter preferente, al Servicio Andaluz de Empleo y secundariamente a las Administraciones Locales. Igualmente se ha previsto la integración del Consorcio Centro de Transporte de Mercancías de Málaga en la empresa Red Logística de Andalucía, S. A.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Illes Balears se ha previsto una profunda reestructuración de los consorcios coparticipados según el borrador del proyecto presentado por el gobierno balear con fecha 2 de junio de 2010. Así, los consorcios relativos al

Plan Mirall, al Plan D y de Aguas se dividen para cada caso en tres consorcios (Mallorca, Menorca e Ibiza), integrándose en alguno de ellos todos los consorcios preexistentes sobre estas materias, por lo que se pasaría de 64 consorcios a un total de 9. De igual manera se ha previsto la integración de otros 16 consorcios en seis entidades, cinco de ellas de nueva creación, y la extinción adicional de otras dos entidades (Consortio para el Fomento del Uso del Catalán (COFUC) y Consortio de Menorca Reserva de la Biosfera).

En relación a Cataluña, la Comunidad ha previsto, mediante acuerdo de 1 de junio de 2010, la extinción de 9 consorcios coparticipados con Entidades locales y la desvinculación en otros 2.

Igualmente es destacable la reducción prevista en la Región de Murcia, en la que se prevé la extinción de 25 consorcios y la desvinculación en otro, por lo que la Comunidad pasaría de los 31 consorcios coparticipados actualmente a un total de 5 entidades.

También afecta este proceso a la Comunidad Autónoma de Galicia, que ha previsto por Decreto 36/2011, de 17 de febrero, la integración de tres consorcios de incendios y salvamento en un consorcio provincial de nueva creación, y a las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid, donde también está prevista la extinción de dos consorcios en la primera (Consortio Parque Arqueológico de Segóbriga y Consortio Parque Arqueológico de Recópolis) y uno en la segunda (Consortio Escuela de Hostelería La Barranca).

b) Control y sectorización

Una vez analizado el volumen y evolución de consorcios en los que Entidades locales y Comunidades Autónomas coparticipan, conviene detenerse en quién ostenta el control de estas entidades, para lo cual se analiza el porcentaje de voto atribuido a las distintas Administraciones en los órganos de gobierno, así como, en su caso, el subsector institucional del sector Administraciones Públicas al que quedan adscritas, atendiendo a la metodología de cuentas nacionales, indicándose a continuación los porcentajes que representan los distintos casos analizados sobre los consorcios sobre los que se dispone de información en relación a su composición.

De esta forma, en el 23% de los consorcios analizados la Comunidad Autónoma asume un papel director al ostentar más del 50% de los derechos de voto en su órgano de gobierno, quedando sectorizadas en su inmensa mayoría como Administraciones Públicas en el subsector Comunidades Autónomas.

CUADRO 2. CONTROL DE CONSORCIOS COPARTICIPADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Total consorcios	Participación CCAA > 50%	Participación EELL > 50%	Participación Estado > 50%	CCAA y EELL = 50%	Resto	Sin dato disponible
Andalucía	143	7	15	2	84	8	27
Aragón	12	2	7		1	2	
Principado de Asturias	9		2		1	1	5
Illes Balears	92	28	47		9	6	2
Canarias	10	1	5	2		2	
Cantabria	5			1	2	2	
Castilla y León	11		4		2	4	1
Castilla-La Mancha	12	3	2			5	2
Cataluña	138	35	15		43	38	7
Extremadura	15	3	5			7	
Galicia	18	2	10		2	3	1
Comunidad de Madrid	28	8			14	5	1
Región de Murcia	31	22	2		2	5	
Comunidad Foral de Navarra	6		2		1	0	3
La Rioja	2					0	2
Comunitat Valenciana	20	2	10		1	0	5
Varios	4			1		3	
TOTAL	556	113	126	6	162	93	56

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInv/CCAA/SECCIONES/fmSelComunidad.aspx>

Por su parte, en el 25% de los consorcios las Entidades locales mantienen una mayoría en los derechos de voto, si bien su sectorización resulta más diversa, estando pendientes de clasificar la mitad de estos consorcios, según los últimos datos disponibles en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, especialmente significativo es el caso de los consorcios con constitución paritaria entre Entidades locales y Comunidades Autónomas, con un 32% de los casos analizados, si bien una parte importante de los mismos corresponden a los anteriormente aludidos Consorcios Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico. En estos casos, la práctica totalidad de las unidades sectorizadas como Administraciones Públicas figuran en el subsector Comunidades Autónomas.

El último supuesto sería aquel en el que los derechos de voto de entidades autonómicas y locales son inferiores al 50%, representando dichos consorcios el 20% de las entidades analizadas. En estos casos la sectorización corresponde en mayor medida, y por este orden, a las Comunidades Autónomas y al Estado, y en menor medida a las Entidades locales.

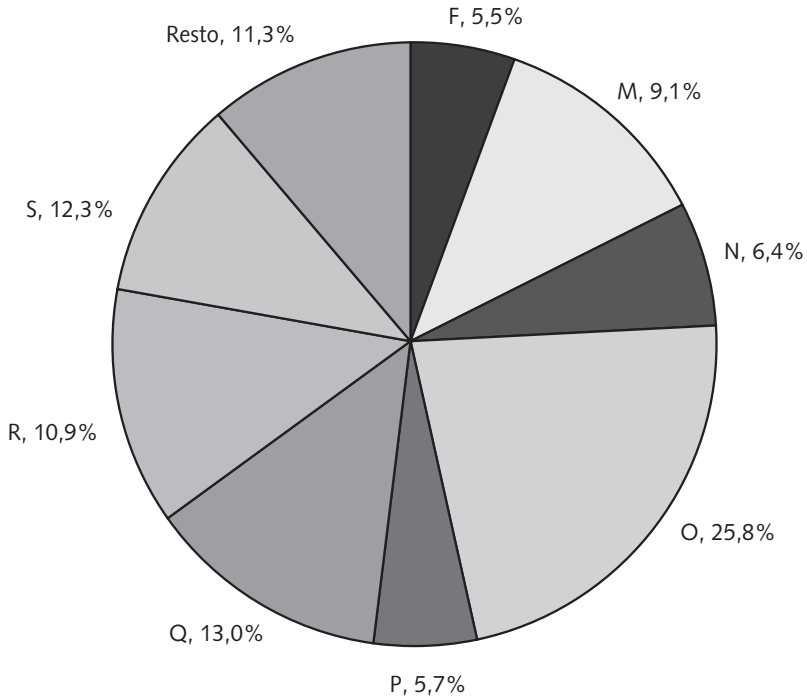
c) Sectores de actividad

La figura del consorcio resulta más o menos proclive a su utilización atendiendo al tipo de actividad o prestación de servicios realizada. Por ello, analizando las actividades ejercidas por los consorcios coparticipados por el ámbito local y autonómico, según las distintas ramas de actividad previstas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

En torno al 25% de las actividades ejercidas por los consorcios analizados se llevan a cabo en materia de Administración Pública y Seguridad Social obligatoria (rama O), destacando a continuación otras ramas, relativas a actividades sanitarias y de servicios sociales (rama Q), actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (rama R) y otros servicios (rama S), que vienen a representar porcentajes del 10 al 13% del conjunto de actividades analizadas.

También resultan destacables, por orden de importancia, otros sectores de actividad, como los relativos a actividades profesionales, científicas y técnicas (rama M), actividades administrativas y servicios auxiliares (rama N), educación (rama P) y construcción (rama F), todos ellos con porcentajes que oscilan entre el 5 y el 10%.

GRÁFICO 2.
PRINCIPALES GRUPOS DE ACTIVIDAD DE CONSORCIOS



Sectores de actividad: F (Construcción); M (Actividades profesionales, científicas y técnicas); N (Actividades administrativas y servicios auxiliares); O (Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria); P (Educación); Q (Actividades sanitarias y de servicios sociales); R (Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento); S (Otros servicios).

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

2.2. Las sociedades mercantiles coparticipadas por Entidades locales y autonómicas

a) Volumen y evolución

Según los datos disponibles en la última actualización del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, el número de sociedades mercantiles existentes a 1 de julio de 2010, en las que concurren Entidades locales y autonómicas, se eleva a 151 unidades, lo cual equivale al 22% de las sociedades mercantiles integradas en el inventario de entes.

En estas sociedades concurren diversos accionistas, si bien resulta de interés indicar el carácter público o privado de los mismos. Así, en

33 de las 151 sociedades están presentes los tres niveles de la Administración, esto es, Entidades locales, Comunidades Autónomas y Estado, si bien en 17 de ellas la participación pública es total, mientras que en las 16 restantes, además, se integran accionistas privados. Finalmente, cabe indicar que en la mitad de las entidades analizadas existe algún tipo de participación de accionistas privados, si bien en 62 sociedades la participación de componentes privados concurre con Entidades locales y autonómicas.

CUADRO 3.
SOCIEDADES MERCANTILES COPARTICIPADAS SEGÚN TIPO
DE COMPONENTE

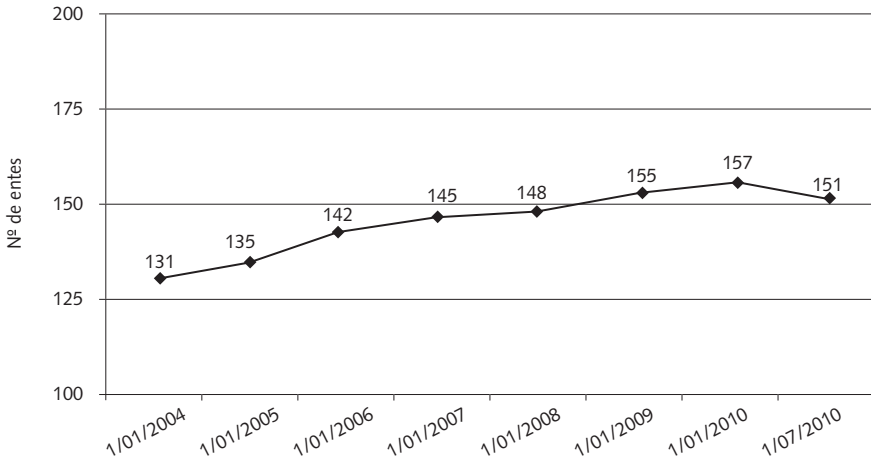
COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades Locales (EELL)	Estado y EELL	EELL y Privados	Estado, EELL y Privados	TOTAL ENTES
Andalucía	8	1	20	7	36
Aragón	10	1	6	3	20
Principado de Asturias	2	1	6		9
Illes Balears	2		2		4
Canarias	8	2	6	1	17
Cantabria	7	1			8
Castilla y León	1	3	1	1	6
Castilla-La Mancha			1	1	2
Cataluña	5	2	8	2	17
Extremadura					0
Galicia	4		4		8
Comunidad de Madrid			2		2
Región de Murcia	3	2	2	1	8
Comunidad Foral de Navarra	1	1	1		3
La Rioja	2	1	1		4
Comunitat Valenciana	3	2	1		6
Varios			1		1
TOTAL	56	17	62	16	151

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

Atendiendo a los datos por Comunidades Autónomas, se observa cómo las Comunidades de Andalucía, Aragón, Canarias y Cata-

luña son las que aglutinan el mayor porcentaje de sociedades, representando entre las tres Comunidades el 59,6% de las sociedades vigentes a 1 de julio de 2010. Si bien en el caso de los consorcios, tal y como se ha expuesto anteriormente, la concentración en determinadas Comunidades Autónomas obedecía fundamentalmente a la utilización de esta figura para la gestión de determinados sectores o ciertos tipos de actividad, en el caso de las sociedades mercantiles no cabe extraer esta conclusión, ya que del análisis de las sociedades mercantiles constituidas en estas Comunidades Autónomas se puede advertir que se corresponden a sectores muy diversos.

GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES PARTICIPADAS
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES



Por lo que respecta a la evolución registrada en el número de sociedades mercantiles vigentes en los últimos años, cabe concluir que se ha mantenido una tendencia creciente en la constitución «neta» de sociedades desde el ejercicio 2004 al 2010, al registrarse 20 entidades más a 1 de julio de 2010 con respecto a la situación existente a 1 de enero de 2004, siendo en Aragón y Andalucía donde se registra un mayor incremento neto, con 9 y 5 sociedades respectivamente. Por lo que se refiere a la evolución anual registrada, los incrementos anuales en términos porcentuales se sitúan en un intervalo del 1 al 3% aproximadamente, con la excepción de dos anualidades. Por un lado, en el ejercicio 2005 el número de entidades de esta naturaleza aumentó un 5,2%, al registrarse una creación neta de 7 sociedades, mientras que en el ejercicio 2008 el incremento fue del 4,7%, con un incremento de 6 entidades.

Aun cuando las cifras anteriores se corresponden con la evolución registrada hasta el 1 de julio de 2010, resulta interesante anticipar en qué medida pueden verse afectadas las sociedades mercantiles con coparticipación local y autonómica por los procesos de reestructuración iniciados en algunas Comunidades Autónomas con la finalidad de ajustar y reducir sus estructuras empresariales o asociativas. Así, atendiendo al análisis de las diferentes normas y disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas, puede observarse que la reducción prevista afecta a siete Comunidades.

En primer lugar, la Región de Murcia es la Comunidad que mayor reducción de sociedades mercantiles coparticipadas ha previsto, dado que el Acuerdo del Consejo Gobierno de 25/02/2011 prevé la extinción de tres entidades (Soc. para la Promoción Turística del Noroeste, S. A. (SODETUR); INDUSTRIALHAMA, S. A., y Urbanizadora Municipal, S. A.) y la enajenación de la participación en otras dos [S. A. de Promoción y Equipamiento de Suelo de Lorca (SAPRELORCA) y Centro Integrado de Transportes de Murcia, S. A. (CITMUSA)].

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010 (*BOJA*, nº 147, de 28/07/2010) ha previsto la baja por fusión en la entidad «Red Logística de Andalucía, S. A.» de dos sociedades mercantiles, «Parque Logístico de Córdoba, S. A.» y «Zona de Actividades Logísticas de Algeciras, S. A.», que junto con otras entidades pasarán a integrarse en la nueva entidad constituida.

También se ven afectadas dos sociedades mercantiles por el proceso de reestructuración previsto en la Comunidad de Madrid por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, donde se prevé la disolución de la «Sociedad Pública de Turismo Madrid, S. A.» y la enajenación de las participaciones en la entidad «Centro de Transportes de Coslada, S. A.».

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias y la de Cataluña han previsto cada una de ellas la baja de una entidad por disolución, «Canarias Congress Bureau, Maspalomas Gran Canaria, S. A.» y «Túnel de Toses, S. A.», respectivamente. La Comunidad Foral de Navarra establece, en su Acuerdo de 16 de diciembre de 2010, la baja por fusión de «Territorio Roncalia, S. L.», y la Comunidad de Castilla y León dispone en la Ley 9/2010 la fusión de ADE Parques Tecnológicos y Empresariales de C. y L., S. A., en otra entidad coparticipada por entidades locales (Centros Europeos de Empresas e Innovación de Castilla y León, S. A.).

En cualquier caso debe indicarse que la efectividad de las medidas indicadas anteriormente no resulta inmediata, dado que los procesos de disolución y fusión conllevan los correspondientes trámites previstos legalmente, lo que en ocasiones puede dar lugar a que entre el momento de iniciar las actuaciones correspondientes y la inscripción definitiva en el Registro Mercantil de la fusión, y especialmente de la disolución de la sociedad, exista un importante lapso temporal.

b) Capital social, control y sectorización

El análisis efectuado sobre el número de sociedades mercantiles puede completarse atendiendo a la significación económica de las mismas, para lo cual cabría considerar el capital social medio de las sociedades analizadas, el cual asciende, para el conjunto de entidades, a 10.950.730 euros. Esta variable resulta igualmente de interés como matización del análisis por Comunidades Autónomas anteriormente realizado en la medida en que se observa cómo Cataluña pasa a ser la primera Comunidad en términos de capital social medio, con más de 30 millones de euros; Aragón la segunda, con casi 20 millones de euros por sociedad, y Andalucía la tercera, con algo más de 11 millones de euros.

Otro aspecto a destacar es el análisis del tipo de accionista que ostenta el control de estas entidades, para lo cual se analiza el porcentaje de participación en el capital social que mantienen las distintas Administraciones, así como los datos relativos al subsector institucional del sector Administraciones Públicas al que quedan adscritas, en su caso, atendiendo a la metodología de cuentas nacionales.

De esta forma, en 54 sociedades mercantiles la Comunidad Autónoma mantiene un porcentaje de participación nominal superior al 50%, entendiéndose por porcentaje nominal el resultante de sumar las participaciones de los componentes de dichas sociedades que en último extremo estén controlados por la Administración de la Comunidad Autónoma o sus organismos y entidades públicas. El 64,8% de estas sociedades no han quedado sectorizadas en el sector Administraciones Públicas según los datos obrantes en el inventario de entes, mientras que el 20,4% sí están integradas en dicho sector institucional, estando el resto pendientes de sectorizar.

En el resto de sociedades, esto es, aquellas en las que las Comunidades Autónomas no mantienen una posición mayoritaria, pueden diferenciarse aquellas en las que la posición mayoritaria proviene de otros agentes de aquellas otras sociedades en las que ninguna Administración o ningún componente privado ostenta dicha posición mayoritaria. En

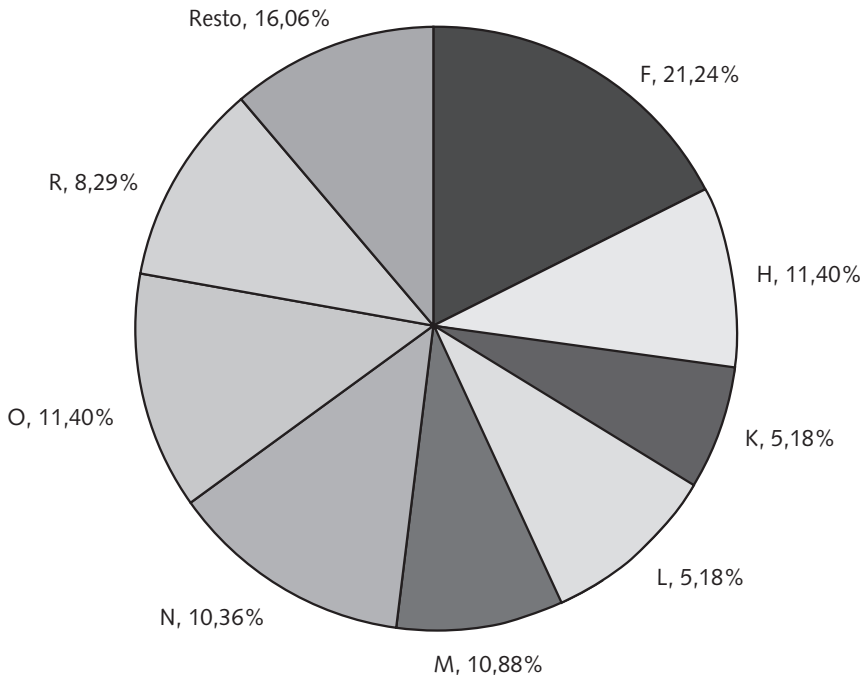
CUADRO 4. SOCIEDADES MERCANTILES COPARTICIPADAS SEGÚN TIPO DE COMPONENTE

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Capital social total	Capital social medio	% participación nominal medio por CCAA	% participación directo EELL	% participación directo Estado	% participación directo privados
Andalucía	410.631.499,72	11.406.430,55	49,8	32,5	10,8	6,6
Aragón	383.949.552,31	19.197.477,62	85,7	9,0	0,8	4,5
Principado de Asturias	30.053.209,45	3.339.245,49	41,4	14,3	9,0	35,3
Illes Balears	3.633.474,15	908.368,54	53,6	30,9	0,0	15,5
Canarias	81.730.784,37	4.807.693,20	31,5	46,7	2,0	7,8
Cantabria	10.233.180,88	1.279.147,61	77,2	21,9	1,0	0,0
Castilla y León	35.091.662,00	5.848.610,33	82,3	9,6	2,6	5,5
Castilla-La Mancha	19.175.939,10	9.587.969,55	73,2	9,4	1,5	15,9
Cataluña	525.751.505,81	30.926.559,17	45,2	5,5	0,1	10,1
Extremadura	-	-	-	-	-	-
Galicia	39.970.536,58	4.996.317,07	88,5	9,4	0,0	2,2
Comunidad de Madrid	18.105.728.,52	9.052.864,26	51,1	10,0	0,0	38,9
Región de Murcia	16.056.181,13	2.007.022,64	55,0	26,5	12,2	6,3
Comunidad Foral de Navarra	2.363.643,00	787.881,00	17,4	46,2	35,6	0,8
La Rioja	31.044.304,66	7.761.076,17	90,0	1,4	1,0	7,6
Comunitat Valenciana	43.447.875,25	7.241.312,54	55,8	0,9	1,4	1,6
Varios	2.321.164,17	2.321.164,17	32,5	26,4	0,0	41,1
TOTAL	1.653.560.241,10	10.950.730,07	58,6	15,7	3,5	8,1

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

el primer caso cabe concluir que en 23 sociedades las Entidades locales mantienen una posición de dominio con porcentajes de participación directos superiores al 50%, cifra que asciende a 8 entidades en el caso de componentes privados. Por último, no hay ninguna entidad coparticipada por los tres niveles de la Administración en la que el Estado mantenga una posición mayoritaria, si bien existen 10 sociedades constituidas en el ámbito de proyectos de alta velocidad en las que el Estado mantiene un 50% del capital social, dividiéndose el 50% restante entre Entidades locales y Comunidades Autónomas de forma paritaria. Por lo que se refiere a la sectorización de estas entidades, sólo el 19,8% quedan integradas en el sector Administraciones Públicas (9 en el subsector Estado, 8 en Comunidades Autónomas y 2 en Entidades locales), mientras que el 39,6% no se integra en dicho sector institucional, quedando el resto pendientes de sectorización.

GRÁFICO 4.
PRINCIPALES GRUPOS DE ACTIVIDAD DE SOCIEDADES MERCANTILES



Sectores de actividad: F (Construcción); H (Transporte y almacenamiento); K (Actividades financieras y de seguros); L (Actividades inmobiliarias); M (Actividades profesionales, científicas y técnicas); N (Actividades administrativas y servicios auxiliares); O (Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria); R (Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento).

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/fmSelComunidad.aspx>

c) Sectores de actividad

En este último apartado se ofrece información sobre las principales ramas de actividad en las que las sociedades mercantiles coparticipadas por Entidades locales y Comunidades Autónomas mantienen mayor presencia. Para ello, tal y como se ha indicado en el caso de los consorcios, se utilizan los grupos de actividad previstos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas.

Así, cabe destacar que es el sector de la construcción (rama F) en el que se concentran el mayor número de actividades desarrolladas por las sociedades mercantiles analizadas al representar el 21,2% del total de actividades revisadas.

A continuación se observan cuatro sectores de actividad con una presencia similar en torno al 11%, siendo éstos las ramas H (Transporte y almacenamiento), N (Actividades administrativas y servicios auxiliares), M (Actividades profesionales, científicas y técnicas) y O (Administración Pública y Seguridad Social obligatoria).

2.3. Las fundaciones coparticipadas por Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas

En el caso de la figura fundacional el análisis viene condicionado por la información disponible en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas en la medida en que no resulta posible discernir el carácter local o estatal de los patronos que componen los órganos de gobierno de las fundaciones participadas por las Comunidades Autónomas. No obstante, sí se pueden extraer conclusiones sobre el grado de colaboración de la Administración autonómica con el resto de Administraciones territoriales que exponemos a continuación brevemente.

Así, de la información contenida en el apartado componentes de las fundaciones incluidas en el inventario de entes se puede concluir que el 55,7% de las mismas tiene un control mayoritario por parte de las Comunidades Autónomas o sus entes dependientes, si bien en el 30,0% de las mismas participan también otras Administraciones Públicas.

Por otro lado, en el 9,6% de las fundaciones inventariadas el control corresponde a Entidades locales, Estado o conjuntamente a ambos.

Finalmente, en el 15,6% de las fundaciones el control de las Administraciones Públicas se produce de forma conjunta entre todas ellas, si bien en el 38,5% de las mismas la composición en el patronato es de forma paritaria entre Comunidades Autónomas, por un lado, y Estado y Entidades locales, por el otro.

El resto de entidades hasta llegar al 100% se corresponden con fundaciones en las que su integración en el inventario viene condicionada por estar financiadas de forma mayoritaria por cualquier de los entes incluidos en dicho inventario.

CUADRO 5.
CONTROL DE FUNDACIONES COPARTICIPADAS POR
COMUNIDADES AUTÓNOMAS JUNTO A ESTADO
Y ENTIDADES LOCALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Total fundaciones	Participación CCAA > 50%	Participación EELL y Estado > 50%	Participación pública conjunta > 50%	Financiación mayoritaria sin control
Andalucía	68	42	3	13	10
Aragón	22	9	1	5	7
Principado de Asturias	13	2	2	3	6
Illes Balears	26	16	1	5	4
Canarias	15	11	1	3	0
Cantabria	11	9		1	1
Castilla y León	44	26	4	4	10
Castilla-La Mancha	26	10	2	7	7
Cataluña	55	45	2	4	4
Extremadura	15	11		3	1
Galicia	66	15	24	13	14
Comunidad de Madrid	30	20	1	6	3
Región de Murcia	24	17		4	3
Comunidad Foral de Navarra	13	9	1		3
La Rioja	10	8			2
Comunitat Valenciana	51	23	4	6	18
Varios	12	6	2	1	3
TOTAL	501	279	48	78	96

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciotelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

Sobre la base del anterior análisis cabría concluir que la figura fundacional se constituye igualmente como un instrumento habitual para la colaboración de las distintas Administraciones Públicas, ya que en la mitad de las fundaciones inventariadas, aproximadamente, tienen presencia la Comunidad Autónoma y otra Administración territorial en el órgano de gobierno de la fundación.

3. CONCLUSIONES

La atribución de competencias a los distintos niveles de las Administraciones Públicas establecida en la normativa vigente exige la colaboración entre éstas con el fin de evitar duplicidades en la prestación de los servicios públicos, cuestión imprescindible en una organización administrativa eficiente.

Esta colaboración conlleva, en ocasiones, la constitución de entes con personalidad jurídica propia a quienes se les encomienda la realización de una determinada actividad de interés general. Las sociedades mercantiles, las fundaciones y, principalmente, los consorcios son las formas jurídicas en que se personifica la prestación conjunta de servicios públicos, con especial intensidad en el ámbito de los entes territoriales: Comunidades Autónomas y Entidades locales.

En particular, los consorcios son la figura específicamente creada por el ordenamiento jurídico para la colaboración y cooperación interadministrativa, lo que justifica la evolución creciente de este tipo de entidades registrada en los últimos años y la preocupación autonómica por cubrir el vacío legal existente, hasta fechas recientes, en su regulación.

Por último, hay que tener en cuenta que los procesos de reordenación del sector público autonómico iniciados por casi todas las Comunidades afectan a estas unidades como parte integrante de dicho sector.

Una aproximación al sector público empresarial local

Melania Mur
Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el sector público empresarial en España ha estado sometido a un profundo cambio en su estructura y composición. En esta evolución se observan dos tendencias claramente diferenciadas en función del ámbito territorial de adscripción. Por un lado, a medida que se ha avanzado en el proceso de descentralización de competencias iniciado en España con el desarrollo del Estado de las Autonomías, ha crecido el sector público empresarial adscrito a la Administración territorial (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos). Por otro, la Administración Central ha experimentado un proceso de reestructuración y privatizaciones que ha llevado a una reducción del tamaño de su sector público empresarial. Como resultado, entre 1998 y 2008, por cada empresa pública que ha desaparecido en el ámbito estatal se han creado aproximadamente 19 dependientes de los gobiernos autonómicos y/o locales.

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir a profundizar en el análisis y características del sector empresarial adscrito a la Administración territorial y, más en particular, a la Administración Local en España. Con el propósito de alcanzar este objetivo se revisan los datos disponibles sobre la evolución del sector público empresarial local en España y se revisa brevemente la literatura empírica que analiza los factores que han impulsado el crecimiento del mismo. El estudio de estas cuestiones ha ganado relevancia especialmente por sus consecuencias sobre el endeudamiento de la Administración terri-

torial (Gómez Agustín, 2006; Cuadrado Roura y Carrillo, 2008). La investigación sobre las Entidades locales es una tarea imprescindible en España en la que aún queda mucho por hacer y es necesario seguir profundizando en el estudio de estas cuestiones.

La información sobre el sector público local ha mejorado notablemente en los últimos años, sin embargo, la ausencia de información homogénea en algunos casos y el grado de confusión que rodea la obtención de algunos datos, en otros, ha dificultado nuestro objetivo principal. Pese a estas dificultades, los datos son bastantes indicativos de la espectacular proliferación de entes creados al amparo del sector público autonómico y local.

En la consecución de este objetivo general vamos, en primer lugar, a clarificar algunas cuestiones relacionadas con el sector público local, cuya comprensión es necesaria para el seguimiento del resto del trabajo. En segundo lugar, se analiza la evolución a lo largo del periodo 1998-2008 del sector público empresarial autonómico y local. Este análisis se ha completado con un breve repaso a los cambios registrados en los principales indicadores de las empresas públicas territoriales. A continuación se ofrece una revisión de las razones habitualmente aludidas en la literatura especializada que podrían explicar el importante crecimiento de las empresas públicas autonómicas y locales. El trabajo concluye con unas consideraciones finales.

2. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL

El sector público local en España agrupa las Entidades locales territoriales de reconocimiento institucional¹ –Municipios, Provincias, Cabildos y Consejos Insulares (arts. 137 y 141 CE)– y de reconocimiento en la legislación ordinaria –mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y Entidades locales de ámbito inferior al municipio (art. 3 LRBRL), así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales, cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad local (art. 85 LRBRL). Igualmente, las Entidades locales pueden prestar servicios en colaboración con otras Administraciones Públicas y particulares a través del consorcio, entidad de carácter mixto y con

¹ La regulación de las Haciendas locales viene determinada por la Constitución Española (CE), por la Carta Europea de Autonomía Local y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y sus desarrollos posteriores que se concretan en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales, modificada por la Ley 51/2002 y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

competencias decisorias o de gestión² (art. 87 de la LRBRL). Además, las Entidades locales pueden tener participación mayoritaria, aunque no íntegra, en sociedades mercantiles.

Los municipios son las entidades locales básicas de la organización territorial del Estado en España (art. 11.1 de la LRBRL). Disponen de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local implanta, en su artículo 25, la competencia genérica de los municipios para *«promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»*³.

Por su parte, la provincia y su órgano, la Diputación, tienen la función principal de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, garantizando la prestación en la totalidad de su territorio de los servicios municipales, así como coordinar las funciones de la Administración territorial. Además del municipio y la provincia, la organización del sector público local también contempla para la gestión de intereses comunes o la prestación de servicios públicos otros regímenes especiales formados por órganos forales, cabildos, consejos insulares y mancomunidades.

Las Entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y pueden organizar la gestión de los servicios dentro de su ámbito competencial. Estos servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. Los nuevos modos de gestión directa de los servicios públicos contemplados en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local son: gestión por la propia Entidad local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local (cuyo capital social pertenece íntegramente a la Entidad local o a un ente público de la misma).

Por otro lado, los municipios pueden optar entre diversas formas de gestión indirecta⁴ (art. 85): concesión, gestión interesada, concier-

² Esta fórmula organizativa para prestar servicios locales no es una Entidad local en términos jurídicos, no obstante, su utilización hace necesario considerarlas dentro del entramado de sistemas de gestión empresarial de las Corporaciones locales.

³ El listado de competencias de las que disponen los ayuntamientos: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección del medio ambiente, defensa de los consumidores, protección de la salubridad pública, prestación de servicios sociales, suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, etc. A esta lista de competencias municipales, recogidas en el artículo 25.2 de la Ley de Bases, hay que añadir aquellas otras competencias que hayan podido ser delegadas a los municipios por parte de las Comunidades Autónomas, del Estado o de otras Entidades locales.

⁴ La Ley 57/2003 contiene una modificación en los modos de gestión indirecta al suprimir la figura del arrendamiento.

to y sociedad mixta cuyo capital social sólo pertenezca parcialmente a la Entidad local⁵. La legislación española no contempla, por tanto, la provisión privada de servicios municipales, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, en los que sí es posible⁶. Esto es, en todos los casos la titularidad y la responsabilidad última de la provisión del servicio público está en manos del municipio, independientemente de que sea una empresa privada la que produzca el servicio.

En síntesis, la legislación española permite a las Entidades locales constituir empresas públicas para la ejecución de las funciones en el ámbito de sus competencias. También pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

En el ámbito estatal, el sector público empresarial queda integrado, según el artículo 3 de la Ley General Presupuestaria, por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, las entidades estatales de derecho público, distintas a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales, y los consorcios.

En el ámbito territorial, sin embargo, como constata la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en su Informe de 2008, no se ha producido un desarrollo legislativo paralelo. La mayoría de las Comunidades Autónomas han seguido un planteamiento normativo similar al estatal, sin embargo, en el ámbito local no existe un consenso claro en la delimitación del sector empresarial y, en consecuencia, un primer problema es la definición del concepto de empresa pública local utilizado.

En este trabajo, siguiendo a Cuadrado Roura y Carrillo (2008), se entenderá que forman parte del sector público empresarial local, y por tanto son empresas públicas, las sociedades mercantiles y las entidades de derecho público en cuyo capital social la participación directa o indirecta de una Entidad local resulte mayoritaria.

⁵ Un análisis detallado sobre las sociedades de economía mixta como forma de gestión indirecta de servicios públicos de especial relevancia en el ámbito local puede encontrarse en Santiago Iglesias (2010).

⁶ En Estados Unidos y en otros países se da la posibilidad de que los municipios (al menos una parte de los mismos) presten el servicio mediante un mercado privado en el que existe libertad para que varias empresas compitan por el negocio en una determinada área geográfica. En este caso, la empresa privada es la encargada de producir y proveer el servicio, y los consumidores le pagan directamente.

Somos conscientes que esta definición estricta no abarca el total de agentes que se han ido configurando en los últimos años en la Administración territorial, puesto que no incluye, por ejemplo, aquellas sociedades participadas por Entidades locales en las que la participación individual de la Entidad local en el capital social no es mayoritaria, aunque la mayoría del capital sea público. Por este motivo complementamos la información sobre las empresas públicas locales con un breve inventario de las sociedades mercantiles en las que no es mayoritaria la titularidad de la Administración Local y que se encuentran en la situación prevista en la disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria (LGP). También se incluye un breve inventario de los consorcios públicos creados por las diferentes Administraciones en los últimos años.

3. EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS Y LOCALES

3.1. Evolución de las empresas públicas autonómicas y locales

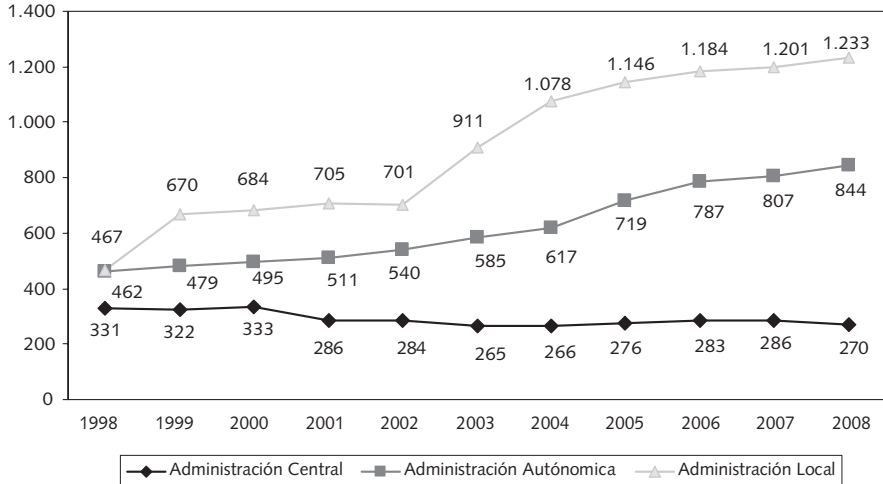
El Gráfico 1 muestra la evolución en el número de empresas públicas dependientes de las diferentes Administraciones en los últimos años⁷. Para su elaboración se han tomado los datos publicados por la IGAE en sus inventarios anuales sobre el sector público empresarial y fundacional.

En la última década, la reducción de empresas públicas de ámbito estatal ha venido acompañada por un aumento espectacular de las adscritas al sector público territorial. De tal manera que, a 31 de diciembre de 2008, el inventario del sector público empresarial estaba formado por un total de 2.347 empresas, de las que 270 son de ámbito estatal, 844 corresponden a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, 1.018 están adscritas a los ayuntamientos y 215 son empresas de ámbito provincial.

En concreto, las Corporaciones locales han experimentado un importante crecimiento en el número de empresas públicas, especialmente significativo en el año 2003. Durante el periodo analizado, el número de empresas públicas adscritas a las Corporaciones locales prácticamente se ha triplicado en España, frente a las 467 empresas públicas locales existentes en 1998; a finales de 2008 dicho número se había incrementado hasta 1.233 (766 nuevas empresas públicas locales). A nivel autonómico se han creado 382 nuevas empresas, situándose, a finales de 2008, en 844 empresas autonómicas.

⁷ El crecimiento del sector público empresarial de Comunidades Autónomas y entes locales a principios de los noventa puede consultarse en GIRÁLDEZ (1999).

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN NÚMERO DE EMPRESAS (1998-2008)



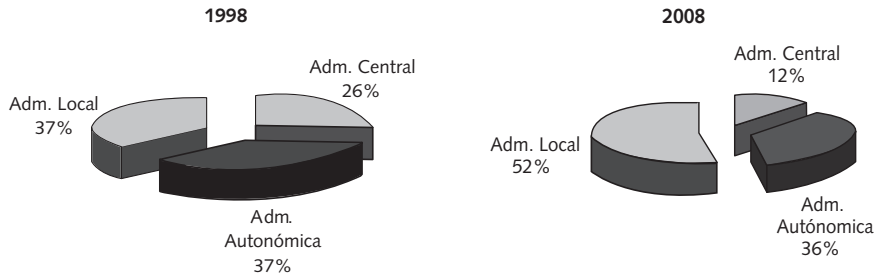
Fuente: IGAE.

Este crecimiento registrado en el número de empresas dependientes de la Administración Local ha provocado que su peso relativo haya aumentado y, en la actualidad, representen el 52% del sector público empresarial del país (Gráfico 2). Sin embargo, a nivel autonómico, aunque ha crecido el número de empresas adscritas, su peso relativo dentro de la configuración del sector público empresarial total ha disminuido ligeramente⁸ (36% en 2008). El restante 12% corresponde al Estado.

El crecimiento registrado por las empresas públicas autonómicas y locales no se ha distribuido de manera homogénea en el territorio. El Gráfico 3 presenta la evolución del inventario del sector público empresarial autonómico a partir de la información proporcionada por la IGAE para los años 1998 y 2008. Efectivamente, una rápida inspección revela la gran diversidad de implantación territorial de este tipo de entidades. En 2008, al igual que en los años anteriores, tres Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco y Andalucía) concentraban casi el 35% de las empresas públicas autonómicas. Por tipos de actividad destacaban las entidades gestoras de infraestructuras, las de radio-televisión, las sociedades de desarrollo y promoción económica y, más recientemente, las entidades de gestión sanitaria, de educación y de investigación.

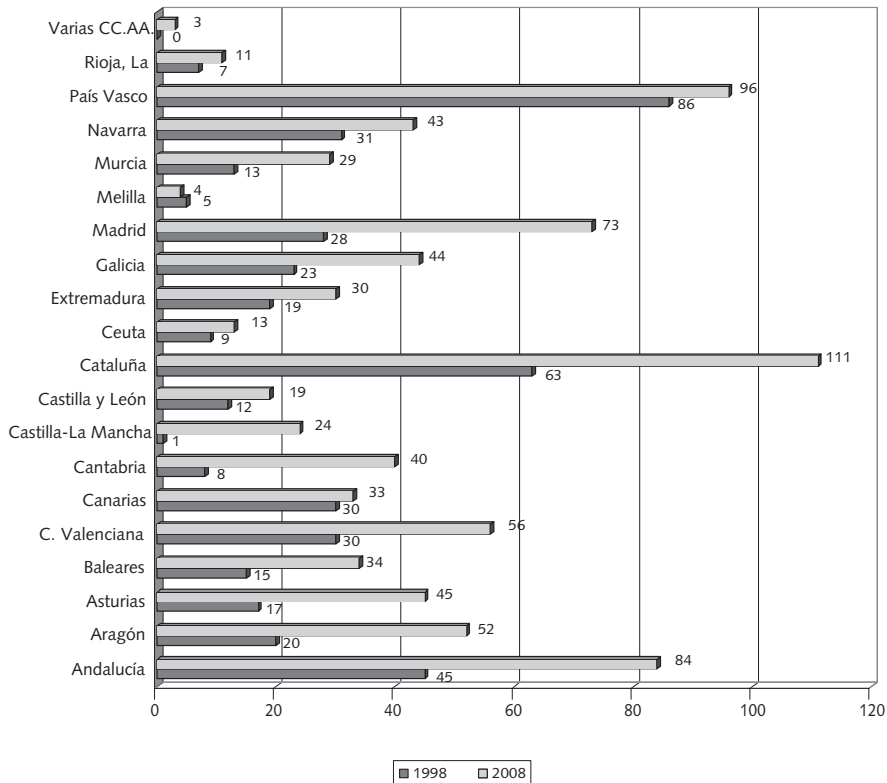
⁸ Para ANGOITIA (2004) esto se debe a que el proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas está ya consolidado y, en la actualidad, el traspaso de competencias se estaría produciendo hacia las Entidades locales.

GRÁFICO 2.
COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (1998 Y 2008)



Fuente: IGAE.

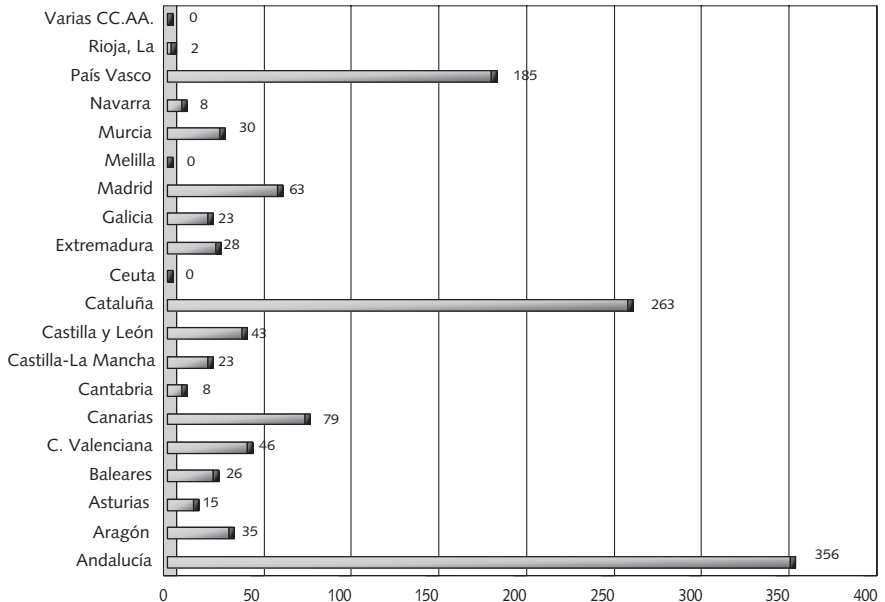
GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DEL INVENTARIO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL AUTONÓMICO (NÚMERO DE ENTIDADES)



Fuente: IGAE.

Por otro lado, destacan nuevamente en cuanto a número de empresas públicas de ámbito local las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco, que conjuntamente concentran el 63,5% de las empresas públicas locales existentes en España (Gráfico 4).

GRÁFICO 4.
INVENTARIO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL
(PROVINCIAL Y MUNICIPAL). AÑO 2008



Fuente: IGAE.

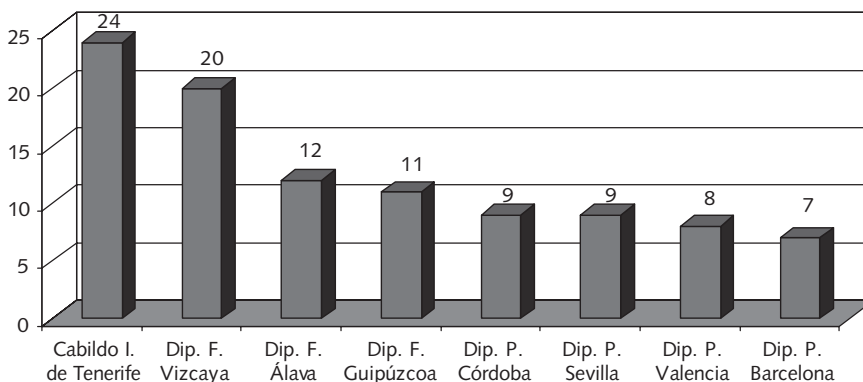
Nota: El ámbito provincial engloba además de a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, las Entidades locales formadas por varios municipios, esto es, comarcas, áreas o entidades metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Si descendemos al ámbito provincial, el Cabildo Insular de Tenerife y la Diputación Foral de Vizcaya, con 24 y 20 empresas, respectivamente, suman el 20% del total de empresas públicas provinciales (para el año 2008). En el gráfico 5 figuran las Diputaciones, Consejos y Cabildos que cuentan con una mayor concentración de empresas públicas provinciales.

Por su parte, en el ámbito municipal, los ayuntamientos que tienen un número de empresas dependientes superior a 15 son: Barcelona (28 empresas), Estepona (18), Marbella (19) y Reus (16). Hay que señalar que si bien los municipios de Barcelona y Reus ya contaban con 12 y 15 empresas dependientes en 1998, respectivamente, no ocurría así en los municipios de Marbella y Estepona. Especialmente significativa es,

por tanto, la evolución de estos dos municipios malagueños, puesto que al principio del periodo de estudio no tenían ninguna empresa pública adscrita. En general, los principales campos de actuación de estas empresas municipales son: saneamiento de aguas y gestión de residuos sólidos, la promoción cultural y deportiva, entre otros.

GRÁFICO 5.
EMPRESAS PÚBLICAS DEPENDIENTES DE LAS DIPUTACIONES,
CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES (DIPUTACIONES Y CABILDOS
CON UN INVENTARIO > 7 EMPRESAS PROVINCIALES, 2008)



Fuente: IGAE.

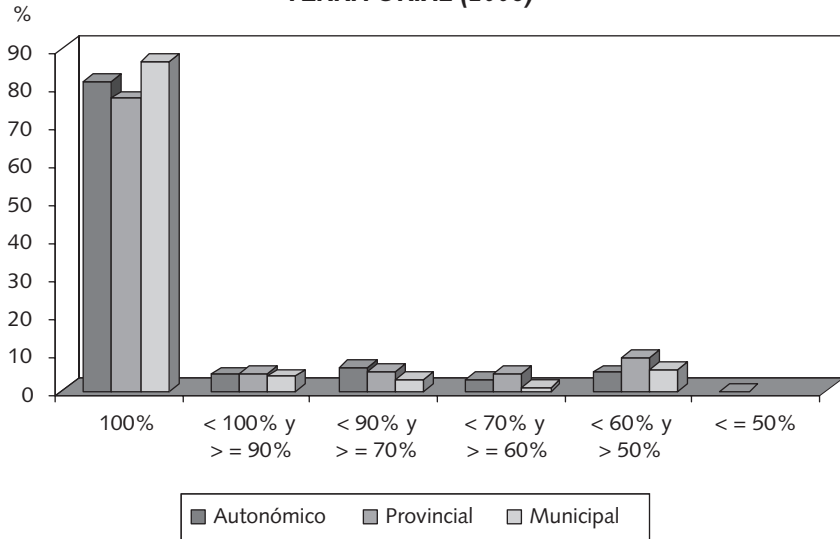
Por otra parte, el 86,2% de las empresas locales mantienen la totalidad del capital en manos del sector público, porcentaje que se sitúa en el 76,7 en el caso de las empresas de propiedad provincial y en el 81,2 en el caso de las empresas autonómicas (Cuadro 1 y Gráfico 6).

CUADRO I.
GRADO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
TERRITORIAL (2008)

Participación	Sector Público Empresarial Territorial					
	Autonómico		Provincial		Municipal	
	Nº entidades	%	Nº entidades	%	Nº entidades	%
100%	685	81,16	165	76,74	878	86,25
< 100% y >= 90%	37	4,38	10	4,65	40	3,93
< 90% y >= 70%	53	6,28	11	5,12	30	2,95
< 70% y >= 60%	27	3,20	10	4,65	12	1,18
< 60% y >= 50%	41	4,86	19	8,84	58	5,70
<= 50%	1	0,12	-	-	-	-
TOTAL	844	100,00	215	100,00	1.018	100,00

Fuente: IGAE.

GRÁFICO 6.
GRADO DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
TERRITORIAL (2008)



Fuente: IGAE.

Como ya hemos comentado, al objeto de completar el inventario de empresas públicas, en el Cuadro 2 se relacionan las sociedades mercantiles en las que no es mayoritaria la titularidad de ninguna de las Administraciones participantes y que, por tanto, se encuentran en la situación prevista en la disposición adicional novena de la LGP, esto es, *«en las que participan, de forma minoritaria, las entidades que integran el sector público estatal, la Administración de las Comunidades Autónomas o Entidades locales, o los entes a ellas vinculados o dependientes, cuando la participación de los mismos considerada conjuntamente fuera mayoritaria o conllevara su control político»*.

De manera simultánea a la proliferación de empresas públicas territoriales comentada, en la última década se ha generalizado la constitución de consorcios públicos por las diferentes Administraciones territoriales dada su gran capacidad de adaptación a las necesidades de gestión de los servicios públicos. Dada la importancia que están adquiriendo, fundamentalmente en el ámbito autonómico y local, consideramos importante incluir en esta revisión una breve pincelada sobre la evolución reciente del inventario de consorcios públicos.

A partir de la información proporcionada por la IGAE para el año 2008 podemos afirmar que el número de consorcios, tanto de naturaleza empresarial como administrativa, se eleva a 1.004, correspon-

diendo el 62% al ámbito autonómico, un 37% al local y el 1% de carácter estatal, como se observa en el Gráfico 7. Son, en concreto, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía las que más utilizan la figura del consorcio, como también ocurría en el caso de las empresas públicas.

CUADRO 2.
ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA DE LA LGP

Ámbito	Sociedades mercantiles
Andalucía	3
Aragón	3
Asturias	5
Baleares	1
C. Valenciana	3
Canarias	4
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	0
Castilla y León	5
Cataluña	2
Ceuta	0
Extremadura	0
Galicia	2
Madrid	0
Melilla	1
Murcia	3
Navarra	0
País Vasco	4
Rioja, La	1
Varias Comunidades Autónomas	0
TOTAL AUTONÓMICO	38
PROVINCIAL	3
MUNICIPAL	3
TOTAL	44

Fuente: IGAE.

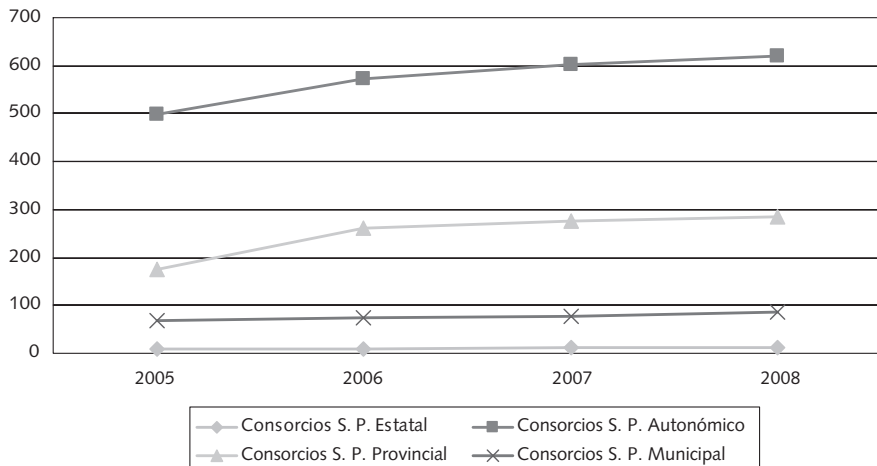
Los servicios gestionados mediante consorcio en el caso de los Ayuntamientos son básicamente los servicios de protección civil, la recogida, eliminación y tratamiento de residuos sólidos urbanos y las comunicaciones. Para las restantes Entidades locales también se encuentran las funciones de promoción de la cultura, el medio am-

biente, el saneamiento, el abastecimiento y la distribución de agua (Utrilla, 2006).

No obstante, esta información hay que tomarla con las necesarias cautelas porque, como señala la IGAE, por un lado, la información sobre los consorcios con participación de ámbito local es muy difícil de obtener, puesto que, dadas las características de los consorcios, en los que figuran asociados Diputaciones, Ayuntamientos e incluso Entidades locales menores, es complicado disponer de un listado completo. Y, por otro, en los consorcios de ámbito territorial no siempre se dispone de información sobre su adscripción, por lo que la IGAE opta porque cada consorcio figure adscrito a la Administración territorial de mayor ámbito geográfico que participe en el mismo.

Por último, señalar que este crecimiento en el número de empresas regionales, provinciales y locales puede tener aspectos tanto positivos como negativos (Utrilla, 2006). Entre los aspectos positivos podrían citarse: el incremento de la flexibilidad en la prestación de los servicios, la incorporación de incentivos para conseguir una gestión más eficiente de los recursos o la introducción de nuevas formas de gestión. Por otro lado, entre los negativos cabría mencionar la falta de transparencia de la actuación pública o la relajación de los mecanismos de información y control propios de la Administración.

GRÁFICO 7.
EVOLUCIÓN DEL INVENTARIO DE CONSORCIOS PÚBLICOS

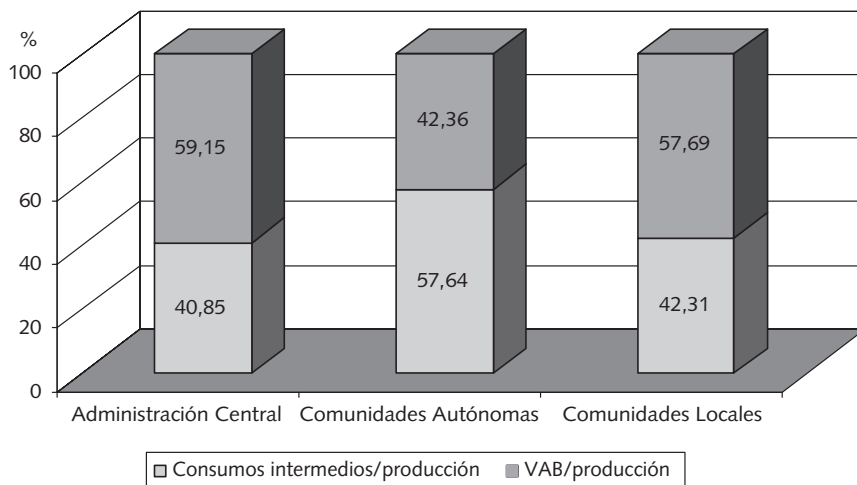


Fuente: IGAE.

3.2. Principales indicadores de las empresas públicas autonómicas y locales

Este crecimiento en el número de empresas territoriales ha venido acompañado de cambios en sus principales indicadores económicos. Así, el valor de la producción del conjunto de empresas públicas españolas en 2007, último año para el que se dispone de la información proporcionada por la IGAE a partir de su publicación *Cuentas de las empresas públicas*, era de 31.589 millones de euros, de los que el 95,4% correspondía a las sociedades no financieras. Dentro de estas sociedades no financieras, las dependientes de las Administraciones territoriales suponían el 30% de la producción total (9.039 millones de euros). Las pertenecientes a las Comunidades Autónomas generaron una producción de 5.513 millones, y las de las Corporaciones Locales, de 3.526 millones de euros.

GRÁFICO 8.
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN. SOCIEDADES NO FINANCIERAS PÚBLICAS



Fuente: IGAE, *Cuentas de las Empresas Públicas 2007*, y elaboración propia.

Por otra parte, estas empresas no financieras territoriales tenían unos niveles de ahorro comparativamente menores que las dependientes de la Administración Central, ya que suponían en 2007 el 31,6% del total de ahorro.

Las empresas dependientes de las Corporaciones locales se caracterizan por un mayor valor añadido incorporado (similar al de la Administración Central) y, por lo tanto, una menor proporción de

consumos intermedios dentro de su producción en comparación con las empresas autonómicas, como se puede observar en el Gráfico 8 y en el Cuadro 3.

Además, en términos comparados, la proporción de gastos de capital sobre su producción es similar en las empresas autonómicas y en las sociedades dependientes de la Administración Central e inferior en las sociedades dependientes de las Corporaciones locales.

CUADRO 3.
RATIOS PRINCIPALES DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS
TERRITORIALES (EN PORCENTAJE)

	A. Central	AATT	CCAA	CCLL
Consumos intermedios/producción	40,85	51,66	57,64	42,31
Valor añadido bruto/producción	59,15	38,34	42,36	57,69
Remuneración asalariados/VAB	56,91	61,42	54,55	69,31
Excedente bruto de explotación/VAB	43,06	36,36	42,54	29,27
Gastos capital/producción	46,10	45,60	46,90	43,50

Fuente: IGAE, *Cuentas de las empresas públicas*, 2007, y elaboración propia.

4. RAZONES DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL AUTONÓMICO Y LOCAL

Como hemos visto en los apartados anteriores, estas empresas públicas territoriales ofrecen en su mayor parte servicios públicos con el objetivo de cubrir las necesidades y objetivos de interés general de sus residentes; sin embargo, la dimensión alcanzada por el sector público empresarial territorial no siempre está justificada por el proceso de descentralización de competencias iniciado en España y es necesario buscar razones de otra índole.

En concreto, Cuadrado Roura y Carrillo (2008) apuntan cuatro razones que han podido influir en el crecimiento del número de empresas autonómicas. En primer lugar, lo que se ha calificado como «la huida del Derecho administrativo», es decir, la creación de numerosas empresas para evitar los requerimientos administrativos que supone el desarrollo de actividades por parte de las respectivas Administraciones Públicas.

En segundo lugar, la creación de sociedades instrumentales, es decir, empresas públicas que se crean para un fin determinado (evento histórico, cultural o deportivo singular). En estos casos, las sociedades deberían de haber sido liquidadas una vez concluido el evento,

pero, en ocasiones, se han mantenido en el sector público durante bastante tiempo⁹.

En tercer lugar, la aparición de institutos o sociedades con fines de promoción industrial y de servicios, en línea a lo que en su día justificó la creación del INI. Dichas sociedades e institutos han pasado a su vez a asumir otras funciones, como la creación de *holdings* de empresas y agencias de desarrollo dedicadas a la promoción de sectores clave para el desarrollo de su Comunidad y que se han calificado como los nuevos «INIS autonómicos».

Y, por último, la implantación de normas más estrictas sobre el nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas a partir del compromiso de los países europeos de ajustar sus niveles de endeudamiento (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1997). Y, en nuestro caso, la aprobación de la Ley General Presupuestaria 18/2001, que extendió los compromisos establecidos por los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) al conjunto de Administraciones Públicas. Esta nueva normativa supuso incluir en el compromiso de estabilidad presupuestaria a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

La introducción de estas restricciones presupuestarias al endeudamiento, junto a la necesidad de seguir realizando las actividades inversoras necesarias para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, motivó que las operaciones de inversión pasaran a ser llevadas a cabo por nuevas entidades y empresas que escapaban a las limitaciones impuestas al déficit y endeudamiento de las Administraciones territoriales. En este sentido, lo más habitual ha sido la creación de sociedades mercantiles de capital público que no forman parte de la Administración Pública, y, en consecuencia, el endeudamiento de estas empresas públicas no contabiliza en el pasivo de los presupuestos, por lo que, aun siendo la Administración de la cual dependen el responsable último, eluden las restricciones establecidas por dichas Administraciones para el control del endeudamiento.

El Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que entró en vigor en el año 2000, intentó limitar este endeudamiento a través de empresas públicas introduciendo una nueva normativa para determinar qué empresas deben ser consideradas sector público, y por tanto consolidan su endeudamiento con el endeudamiento autonómico, y cuáles

⁹ Sobre el origen, causas y consecuencias del volumen actual de entes instrumentales puede consultarse, entre otros, AMENGUAL (2009).

no. En la actualidad, cuando una unidad económica orienta su producción de bienes y servicios al mercado sus magnitudes económicas deben excluirse de las cuentas consolidadas de la Administración Pública, independientemente de su titularidad pública, privada o mixta¹⁰.

A pesar de los cambios normativos y de la aplicación del SEC-95, el endeudamiento de las empresas locales se ha multiplicado por seis en los últimos años, pasando de 1.469 millones de deuda en 1995 a 9.063 millones en 2010, y representa un 0,9% del PIB español, el triple de lo que era en 1995 (Cuadro 4 y Gráfico 9). En ese mismo intervalo de tiempo, la deuda de las empresas autonómicas ha pasado de 1.698 millones en 1995 a 17.284 en 2010, y representa un 1,6% del PIB español. En síntesis, la aplicación del SEC-95 no ha conseguido el esperado descenso del nivel de endeudamiento de las empresas públicas a nivel autonómico y local, sino que, por el contrario, se ha incrementado en los últimos años.

CUADRO 4.
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES

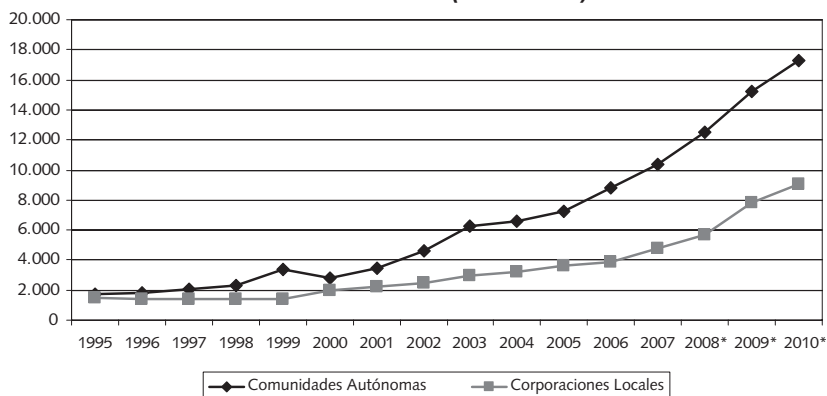
	Comunidades Autónomas		Corporaciones locales	
	Valores absolutos (m. euros)	% PIB	Valores absolutos (m. euros)	% PIB
1995	1.698	0,4	1.469	0,3
1996	1.790	0,4	1.438	0,3
1997	2.028	0,4	1.414	0,3
1998	2.296	0,4	1.402	0,3
1999	3.394	0,6	1.361	0,2
2000	2.832	0,4	1.996	0,3
2001	3.443	0,5	2.237	0,3
2002	4.568	0,6	2.444	0,3
2003	6.217	0,8	2.967	0,4
2004	6.620	0,8	3.198	0,4
2005	7.280	0,8	3.601	0,4
2006	8.793	0,9	3.881	0,4
2007	10.407	1,0	4.777	0,5
2008*	12.550	1,2	5.681	0,5
2009*	15.203	1,4	7.855	0,7
2010*	17.284	1,6	9.063	0,9

* Datos referidos al cuarto trimestre.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2011.

¹⁰ El SEC-95 considera como criterio para determinar que una unidad económica orienta su producción al mercado cuando los ingresos por venta cubren al menos el 50% de sus gastos de explotación. Una explicación más detallada de estas cuestiones en GÓMEZ AGUSTÍN (2006).

GRÁFICO 9.
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
TERRITORIALES (1995-2010)



Fuente: *Boletín Estadístico del Banco de España*, marzo 2011.

Por otra parte, el recurso al endeudamiento de las empresas autonómicas y locales ha crecido en mayor proporción que la deuda total de las propias Administraciones territoriales. En este sentido, la proporción de deuda empresarial sobre el total de la deuda de las Corporaciones locales ha pasado del 8,2 al 25,6%, y en las Comunidades Autónomas se ha elevado desde el 6,3 al 16,0% en el periodo comprendido entre 1995 y 2010.

A continuación, en el Cuadro 5 se presenta la distribución regional de la deuda de las empresas públicas. Cuando se compara el nivel de endeudamiento de las empresas públicas autonómicas se observan diferencias regionales importantes en la utilización del endeudamiento de sus empresas públicas. Efectivamente, si descendemos a nivel de Comunidad Autónoma para el año 2010, la deuda de las empresas públicas se concentra en las regiones de Cataluña y Comunidad Valenciana, con un 63% de la deuda empresarial, seguidas por la Comunidad de Madrid (8,6%), que ha visto reducir su peso en el total¹¹.

En resumen, este crecimiento de las empresas públicas territoriales ha venido acompañado de un aumento del gasto público y del nivel de endeudamiento autonómico y local. Son escasos los trabajos empíricos que para el caso español estudian esta relación entre empresas públicas y nivel de endeudamiento, especialmente a nivel lo-

¹¹ UTRILLAS (2006) apunta varias razones que justifican esta reducción. En primer lugar, por la reclasificación de la deuda de la empresa MINTRA como deuda de la Administración regional. En segundo lugar, debido al incremento de la deuda de Comunidades como Aragón, Castilla-La Mancha o Canarias.

CUADRO 5.
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (EN %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	8,4	8,5	7,9	7,0	5,1	6,5	4,1	3,2	2,0	2,0	1,7	1,4	1,6	1,6	2,3	3,5
Aragón	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	2,1	2,2	1,7	1,0	2,1	2,5	2,5	2,6
Asturias	1,1	1,1	1,3	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2	0,8	1,1	1,6	1,3	1,4	1,6
Baleares	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	1,6	1,1	0,8	0,8	0,6	0,6	1,0	5,3	5,7	4,4	3,9
Canarias	1,2	2,3	5,2	5,4	3,9	6,6	6,4	6,2	4,9	5,0	2,9	2,3	2,1	2,0	1,6	1,4
Cantabria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,7
Castilla-La Mancha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,6	1,7	9,5	7,5	9,2	9,6	7,6	6,5	5,1	4,9	5,4
Castilla y León	1,7	1,5	0,8	1,7	1,3	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,7	1,6	2,0
Cataluña	43,6	45,1	45,4	47,3	37,6	33,3	35,1	35,8	42,0	42,5	46,9	46,7	44,3	46,1	47,8	45,2
C. Valenciana	11,3	12,5	9,4	8,9	11,2	30,4	33,1	28,4	23,3	21,9	20,6	19,3	16,9	16,0	15,3	17,8
Extremadura	0,9	0,7	0,7	0,5	0,1	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Galicia	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,0	2,3	2,4	1,4	1,2
Madrid	29,2	25,9	26,9	26,6	37,4	13,9	12,8	9,6	9,5	8,4	6,9	10,9	8,9	9,2	8,7	8,6
Murcia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Navarra	0,7	0,8	0,5	0,6	0,7	0,9	1,5	1,3	0,8	0,9	2,2	1,6	2,4	2,4	2,3	1,9
País Vasco	0,8	0,4	0,5	0,4	0,5	2,7	2,0	3,3	5,3	5,8	4,9	4,0	5,2	4,5	5,2	4,0
Rioja, La	0,4	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Total CCAA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

cal. En este sentido han surgido recientemente trabajos empíricos que han encontrado una relación directa y significativa entre la creación de empresas públicas autonómicas y el volumen de endeudamiento acumulado en el ámbito territorial¹². Entre estos estudios se encuentran Gómez Agustín (2000, 2006), Escudero (2002), Fernández Llera (2005) y Cuadrado Roura y Carrillo (2008).

Los resultados del análisis empírico de Gómez Agustín (2000, 2006) indican una fuerte relación entre la creación de empresas públicas y el grado de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la ideología del gobierno autonómico no parece tener relación con la proliferación de empresas públicas. Por último, las autonomías con un mayor grado de incumplimiento de su escenario de consolidación presupuestaria son también las que crean más empresas públicas.

Escudero (2002) encuentra una relación positiva entre el número de sociedades mercantiles y el endeudamiento *per cápita* municipal a nivel consolidado para el caso de los Ayuntamientos catalanes. Por otra parte, los resultados de Fernández Llera (2005) muestran que *«existe una relación directa entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar»*. Y añade, *«asimismo, parece existir un crecimiento simultáneo de la deuda consolidable y la canalizada a través de empresas públicas»*.

A partir de un modelo econométrico, Cuadrado Roura y Carrillo (2008) llegan a conclusiones similares. Sus resultados ponen de manifiesto una relación positiva y significativa entre la capacidad de endeudamiento y el crecimiento del sector público empresarial. De tal manera que las Comunidades Autónomas con mayor volumen de deuda total en términos de PIB son también las que muestran una mayor tendencia a la creación de empresas de titularidad pública en el periodo 1998-2004. Sin embargo, otras variables, como el crecimiento autonómico en términos de PIB o de población, no ejercen una influencia significativa en el crecimiento del sector público empresarial de las Comunidades Autónomas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo ha sido conocer la evolución reciente de las empresas públicas territoriales y revisar brevemente, en base a la

¹² El análisis del endeudamiento de los gobiernos subcentrales han sido estudiado también desde el punto teórico por SÁNCHEZ (1995), MONASTERIO (1996), EZQUIAGA (1996), ARNAU (1997), ITURRIAGA (1997) y por MONASTERIO, SÁNCHEZ y BLANCO (1999), entre otros.

literatura empírica, las posibles razones de su crecimiento y, más en concreto, su relación con el endeudamiento de las Haciendas territoriales.

En la última década, el sector público empresarial autonómico y local ha experimentado un espectacular crecimiento en el número de entes que ha dado como resultado un sector público empresarial territorial muy numeroso y complejo, pese a los cambios normativos que modificaron los criterios de consolidación del endeudamiento de las empresas públicas.

Por otra parte, de acuerdo con la información disponible, se ha constatado que la presencia empresarial pública por Comunidades Autónomas resulta muy desigual en el ámbito local, con una mayor presencia de empresas públicas locales en Cataluña, País Vasco y Andalucía. Este rasgo también sucede con las sociedades dependientes de la Administración regional. Simultáneamente, las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales han incrementado el número de consorcios públicos con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas.

Entre las razones que han podido influir en el crecimiento del sector público empresarial territorial, una de las más habitualmente señaladas por la literatura especializada ha sido el incremento en la capacidad de endeudamiento. Efectivamente, recientes trabajos empíricos que estudian estas cuestiones en el ámbito autonómico encuentran una fuerte relación entre la creación de empresas públicas y el grado de endeudamiento autonómico. La dificultad introducida en el SEC-95 para evitar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes no ha resuelto el problema y las Entidades territoriales siguen creando empresas que se endeudan.

BIBLIOGRAFÍA

- AMENGUAL ANTICH, J. (2009): «El control de entes instrumentales», *Auditoría y Gestión de Fondos Públicos*, 49, pp. 51-62.
- ANGOITIA GRIJALBA, M. (2004): *Entidades locales y descentralización del sector público*, Colección Estudios, Consejo Económico y Social, Madrid.
- ARNAU, V. J. (1997): «Las operaciones de crédito en las Entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII (81), pp. 631-731.
- BANCO DE ESPAÑA (varios años): *Boletín Estadístico*.

- CUADRADO ROURA, J., y CARRILLO, M. (2008): *Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas*. Serie Documentos de Trabajo 03/2008, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON LAS ENTIDADES LOCALES (varios años): *Haciendas locales en cifras*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- ESCUDERO FERNÁNDEZ, P. (2002): «Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios. El caso de los ayuntamientos catalanes», Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- EZQUIAGA, I. (1996): «Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones locales», *Papeles de Economía Española*, 69, pp. 252-275.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005): «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», *Auditoría Pública*, 35, pp. 7-20.
- GIRÁLDEZ, E. (1999): «El sector público empresarial de Comunidades Autónomas y entes locales: crecimiento e incidencia en la economía general», en RECARTE, A. (coord.), «El sector público empresarial», *Papeles de la Fundación* nº 49, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, pp. 89-162.
- GÓMEZ AGUSTÍN, M. (2000): *El renacimiento del «INI». Situación y perspectivas del sector público autonómico y local*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- (2006): «Balance sobre la política de empresa pública autonómica», *Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*, nº 10.
- IGAE (varios años): *Cuentas de las empresas públicas*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- : *Sector público empresarial y fundacional. Composición y estructura*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- ITURRIAGA, R. (1997): «Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión», *Auditoría Pública*, 10, junio, pp. 65-68.
- MONASTERIO, C. (1996): «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia empírica para el caso español», *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 275-285.
- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

- SÁNCHEZ, F. I. (1995): «El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas», *Hacienda Pública Española*, 134, pp. 191-212.
- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2010): *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2002): «Organismos y empresas públicas locales: evolución y dimensión económica», *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 204-217.
- (2006): *El sector público empresarial autonómico y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local

María Luisa Cabello

Letrada del Tribunal de Cuentas

Jorge Ferrán

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

No es solamente por lo que hacemos, sino también por lo que no hacemos, que somos responsables.

MOLIÈRE

ABREVIATURAS

- CE: Constitución española.
- C.C.: Código Civil.
- LFTCu: Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- LRBRL: Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- TRLHL: Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

I. LA RENDICIÓN DE CUENTAS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La rendición de cuentas se vincula con el acto merced al cual quienes han dispuesto de fondos ajenos –aquellos cuya gestión, administración y disposición ha sido encomendada por su titular/es, sean personas físicas o jurídicas, a un tercero– informan a los titula-

res de los fondos acerca del destino y uso que de ellos se ha realizado y, en su caso, del resultado obtenido.

El *Diccionario de la RAE* define en sus acepciones segunda, tercera, octava y décima la expresión **rendir** como: **2. tr.** *Sujetar, someter algo al dominio de alguien. U. t. c. prnl.* **8. tr.** *Entregar* **10. tr.** *Mil. Entregar, hacer pasar algo al cuidado o vigilancia de otra persona. Rendir la guardia.* Por su parte la expresión **rendición** es definida en el *Diccionario* como: **1. f.** *Acción y efecto de rendir o rendirse.*

Históricamente es término descriptivo de la situación en que se encuentra quien es vicario ante el titular, el gestor ante el dueño, el siervo ante el amo. Se rinde la descripción de las actividades realizadas y el coste de las mismas de forma ordenada para que quien es titular de los fondos pueda juzgar la labor realizada con ellos y, en su caso, justificarla.

En este sentido, ya en la República romana el poder ejecutivo lo conformaban las magistraturas, cuestores, pretores y cónsules, entre otros cargos, que eran elegidos por los ciudadanos y ejercían sus funciones en virtud del *mandatum*, caracterizado, además de otras cualidades, por la gratuidad en el desempeño del cargo que era asumido como un honor –de ahí que se denominara a la carrera política como el *cursus honorum*– y la responsabilidad, pues su ejercicio implicaba, para su poseedor, responder por las infracciones a las leyes que hubiese podido cometer en el cargo, debiendo rendir cuenta ante las Asambleas Populares (Comicios y Concilios), bien al término de su mandato –magistrados mayores–, bien durante el ejercicio del mismo –magistrados menores– con la posibilidad, además de cualquier otra sanción prevista, de que el mandante (pueblo) le revocara su mandato.

Pero es en la Europa medieval donde la esencia de la rendición de cuentas encuentra un mayor arraigo, así el Código de las Siete Partidas¹, norma castellana que supuso la primera de las leyes político-organizativas netamente castellana y aun española, «*como expresión de las nuevas ideas cada vez más extendidas en la Europa medieval, de fortalecimiento de la personalidad del Estado, como ente definido de tipo público y de la autoridad soberana, representante del mismo y rectora de los súbditos, libre de las trabas y mediatizaciones de los poderes señoriales y de su régimen de privilegio*»², contiene en la Partida Segunda, Título IX, Ley 25^a, al regular la figura de los Almojarife y/o recogedores, expresa referencia a la figura de la rendición, entrega o dación de las cuentas públicas, entendidas

¹ Facsímil de la edición glosado por Gregorio López (1555), realizado por el BOE (1995).

² Font Rius, J. M.: *Código de las Siete Partidas*. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ed. Seix, 1952.

como justificación de los ingresos y gastos realizados en nombre del rey. Así, señala la citada Ley que *el Almojarife, palabra del arauigo, q quiere tánto decir, como oficial q ha de recabdar los derechos de la tierra por el Rey, q se dan por razón de portazgo. (...) E deben fazer los pagos a los cavalleros e a los omes según mandara el Rey. E deuen todos estos oficiales dar cuenta al Rey cada año, o al q mandara, de todas las cosas que recibieron o pagaron por su mandado: provados los pagos por las cartas del Rey por q fueron fechas, e por alualaes de los q las rescebieron*. Otras referencias a la dación de cuentas en el ámbito privado las encontramos en la Partida Sexta, Título XVI, Ley 21^a, relativa al curador.

Dejando aparte periodos históricos intermedios, el avance político-social hacia la democracia exige como premisa fundamental para su afianzamiento el fortalecimiento de las instituciones políticas, de los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. En este sentido, la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, inspirada en la Declaración de independencia estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII, marca el fin del Antiguo Régimen y el principio de una nueva era, estableciendo como derechos «naturales e imprescriptibles» la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión y determinando, en aras del control de las finanzas públicas, que «*todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración*» (art. 14), así como que «*la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público*» (art. 15).

Un régimen democrático exige control y transparencia en las finanzas públicas. El funcionamiento del Estado debe garantizar acceder a la información sobre «cómo se han usado los fondos?» y «para qué se han utilizado?»; pero ello exige garantizar la adecuada comprensión por la ciudadanía sobre el destino dado a los fondos públicos y la legalidad de su uso conforme a derecho, así como que las decisiones de gasto recogidas en el Presupuesto fueron adoptadas en aplicación de los principios constitucionales de eficacia y economía, a los que se refiere el artículo 32 de la Constitución española y el TR de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

II. REGULACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. ESPECIAL REFERENCIA DE ESTA FIGURA EN RELACIÓN CON LAS ENTIDADES LOCALES

El Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, utiliza esta expresión en multitud de ocasiones, siempre vincu-

ladas con la administración de bienes ajenos, en nombre de otros. En él encontramos esta expresión, tanto en relación con la administración de los bienes de los hijos realizadas por los padres (art. 168), como de la realizada por el tutor (arts. 279 y 281), la del Defensor judicial (arts. 269, 299 y 302), la del albacea y/o administrador de herencia (arts. 907 y 1032), de la sociedad matrimonial de separación de bienes (arts. 1439), o, finalmente, del plazo de prescripción de la acción para exigir el cumplimiento de tal derecho/obligación: la rendición de cuentas (art. 1972). Por su parte, el Código de Comercio, aprobado por Real Decreto de 22 de agosto de 1885, emplea esa expresión en igual sentido respecto del gestor de las cuentas en participación (art. 243), del comisionista (art. 263), el naviero gestor (art. 599).

Respecto a la figura de la rendición de cuentas en el ámbito de la Administración Pública, por supuesto, los nuevos textos legales han incorporado esa expresión, y con similar significado, en multitud de las disposiciones vigentes, de los que merece especial referencia, por su rango, el artículo 136 de la Constitución española, cuando dispone que *«las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste»*. Este precepto pone de relieve, precisamente, ese doble efecto de la rendición, que presupone una actividad de constancia y provoca una actividad de control, de censura, que tiene por objeto la información aportada.

En principio, los administradores públicos –en cuanto que gestores de cosa ajena– deben dar cuenta a los órganos de la representación de la soberanía nacional de la actividad realizada y de sus consecuencias sobre el erario público, así como de la situación patrimonial y económico-financiera del Estado. Sin embargo, como ya preveía el Código de las Partidas, tal rendición se hace efectiva ante un órgano técnico que examina y censura las cuentas presentadas, se pronuncia sobre ellas y las eleva con su informe al órgano de representación de la soberanía nacional para que, una vez conocidas y valoradas, se adopten las medidas pertinentes para mejorar el destino de los fondos que son encomendados al gobierno de la nación.

Todo ello resultaba plenamente congruente con la atribución constitucional al Estado de las facultades originarias para establecer tributos que hacía el artículo 133 CE, con independencia de que el propio artículo facultara a las Corporaciones locales y a las Comunidades Autónomas para establecer y exigir tributos, se entiende de los creados por el Estado. De esta forma la representación de la soberanía nacional que ostenta la potestad originaria para establecer tributos, en realidad el poder tributario y financiero, tenía a la Administración a ella directamente vinculada: la entonces Administración

central y hoy denominada AGE, a la responsable de la inmensa mayoría del gasto público español al momento de la aprobación del texto constitucional (... *las Comunidades Autónomas que se constituyan*, prevé el art. 137 de la CE), y, congruentemente, se reserva la facultad de verificar la adecuación del destino atribuido por el sector público a las bienes y derechos que la nación estructurada en forma de Estado ha depositado en sus manos. Es más, el artículo 153 CE, ante la hipotética creación de Comunidades Autónomas, también encomienda el control de la actividad económica y presupuestaria desarrollada por los órganos de aquéllas al Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, es lo cierto que el texto constitucional no contiene una expresa atribución de esa función de control respecto de las Corporaciones locales, a diferencia de lo que ocurría con la Administración central y la autonómica. No obstante, es necesario recordar la diferente regulación entonces existente para el sector local y la que se preveía para el sector autonómico. En efecto, mientras el sector local rendía sus cuentas al entonces Tribunal de Cuentas del Reino a través de la información que en su caso pudiera remitir el Ministerio de la Gobernación o el de Administración Territorial –quienes tutelaban y controlaban la gestión local y a quienes se remitía la información económica– sin que ello implicara conflicto, ya en ese momento se consideraba que la organización autonómica no permitía que los entes por crear (a la vista del desarrollo político de los denominados entes preautonómicos) quedaran bajo la tutela y control directo de la Administración central. Por ello, en consecuencia, el texto constitucional contiene una expresa atribución de la función de control externo de los órganos autonómicos al Tribunal de Cuentas y omite cualquier referencia a los entes locales.

A ese respecto conviene recordar que el Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el T. A. de la Ley de Bases de Régimen Local, atribuyó al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento del Ministerio de la Gobernación la «*fiscalización de la gestión económico-financiera local*», al que el artículo 355 atribuía *el examen y fallo de la Cuenta General de Presupuestos*. En sentido similar se pronunciaban los artículos 75 a 83 del Decreto del Ministerio de Gobernación de 30 de mayo de 1952, Reglamento de Haciendas Locales, que atribuye al presidente de la Corporación la rendición al Pleno de la Cuenta General de Presupuestos y su posterior remisión al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento del Ministerio de la Gobernación. Sin embargo, en los artículos 788 y 789 del Decreto de 24 de junio de 1955 (BOE de 10 de julio), que modificaba el anteriormente citado texto articulado, la expresión *rendición de cuentas* designaba la

actuación que el presidente de la Corporación hacía ante ella de la Cuenta General del Presupuesto, entre otras, para su exhibición –interna ante la Comisión de Cuentas de la Corporación, y pública ante la ciudadanía– y su posterior aprobación (provisional cuando se refiere a la Cuenta de Presupuesto) por el Pleno y remisión ante el antedicho Servicio de Inspección para su fiscalización, examen y fallo (esté o no esté aprobada la Cuenta, como disponía expresamente el artículo 792 del T. A. recogido en el Decreto de 1955).

Esta situación ha venido a subsanarse por vía legislativa, tanto en la posterior regulación del Tribunal de Cuentas como en las normas reguladoras del Régimen Local. Así, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, tras reiterar el contenido del artículo 136 describe el sector público incluyendo, entre otros, a «*La Administración del Estado, Las Comunidades Autónomas y Las Corporaciones Locales*» (sic). Por otro lado, la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece, en sus artículos 113, 114 y 115, la sumisión de sus cuentas al control del Tribunal. Finalmente, será en el artículo 204.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (actualmente arts. 209, 212 y 223 del TR LHL, Texto Refundido aprobado por R. D. legislativo 2/2004), donde se incorporará la específica expresión *rendición de cuentas* para establecer la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la Cuenta General de la Entidad local, correspondiente al ejercicio anterior.

Dos aspectos resultan reseñables de la regulación que sobre esta materia contiene la del régimen local. Por una parte, una mayor precisión técnica frente a la normativa del Tribunal, propia de la especialidad de aquella norma. Así, la referencia a la Cuenta General de la Entidad local parece más aproximada a la realidad que la de declarar integrante del sector público a la Corporación local y no a la Entidad. Por otra, el juego conjunto de la normas de organización general y de la Hacienda local en orden a determinar las competencias/obligaciones que inciden en la rendición.

III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO ACTO ADMINISTRATIVO DEL PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-FINANCIERO

III.1. Procedimiento económico-financiero

El procedimiento económico-financiero no constituye sino el reflejo monetario de la actividad administrativa y debe ser concebido, desde la perspectiva de su constancia, como aquel que permite la descripción patrimonial, racional y ordenada de las consecuencias de

la actividad administrativa realizada por una entidad desde el nacimiento hasta su disolución; de las autorizaciones conferidas periódicamente para disponer de ingresos públicos y las aplicaciones que de ellos deben hacerse, y, finalmente, de la ejecución periódica que de esas autorizaciones se ha efectuado.

El procedimiento de gestión económico-financiero se concibe como un procedimiento especial y complejo³, surgido de las exigencias contenidas en los artículos 135 y 136 del texto constitucional, y cuyo objeto es el impulso, ordenación y constancia del desarrollo y ejecución realizada por los órganos administrativos de la autorización para ingresar y gastar en cada ejercicio conferida por la voluntad popular a través de sus órganos representativos hasta su definitiva aprobación por los mismos órganos que la autorizaron.

No contiene un tipo único de acto ni la intervención de un único órgano, sino que en su seno confluyen una pluralidad de actos realizados por particulares, Administraciones y poderes. Desde una perspectiva subjetiva, resulta plural en su preparación, mas no en su ejecución y desarrollo; sin embargo, su liquidación y extinción vuelve a tornarse tan plural como lo fue en su preparación. Así, en su preparación se vincula la capacidad de ejecutar y la voluntad soberana de autorizar la cantidad que la nación pondrá a disposición del poder ejecutivo para la satisfacción de las necesidades públicas; para su extinción será necesario contar nuevamente con la intervención del órgano autorizante para que conozca de la presentación ordenada del resultado de esa decisión de gasto y de la previsión de ingresos y de la situación patrimonial de la entidad al termino del periodo.

Puede escindirse el procedimiento en tres subprocesos íntimamente vinculados, cuando no entrelazados y unidos, en perfecta conmixtión, permitiendo apreciar su propia identidad: gestión, a su vez subdividida en previsión, donde se incluye la preparación, aprobación, ejecución y liquidación presupuestaria, y contable, que incluye la función registral (anotaciones, libros, veracidad y constancia documental); de control (análisis y control de la actividad económico-financiera y patrimonial, formación de cuentas), y de participación en la aprobación de la documentación de la actividad económico-financiera y patrimonial. Esta interpretación resulta ser consecuente con la sistemática del TRLHL, que destina el Título VI, intitulado *Presupuesto y gasto público*, a regular la tramitación y gestión presu-

³ Sobre las diversas concepciones de la Hacienda pública o el Derecho financiero y tributario, BOHOYO CASTAÑER, F.: *El principio de legalidad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1986.

puestaria, la contabilidad orgánica y funcionalmente, el control de la gestión, y las diversas fases correspondientes a la terminación del presupuesto, sean las rendiciones, el examen externo y la decisión final sobre las cuentas presentadas.

III.2. La rendición y el acto administrativo

Teniendo en cuenta lo expuesto en relación con el procedimiento económico-financiero, la rendición de cuentas se configura, formando parte del mismo, como un acto de entrega de una documentación elaborada/obtenida por un órgano administrativo con competencia para ello, dando cumplimiento a una obligación legal de comunicación con anterioridad al vencimiento del término establecido por la Ley a otro órgano público, independiente de aquélla, para su revisión, análisis, censura y, en su caso, para la exigencia de responsabilidad contable.

Desde esta perspectiva, la rendición es, desde luego, un acto administrativo, pues, para la doctrina más segura, la noción de acto administrativo se extiende a todas las manifestaciones del actuar administrativo, esto es, no sólo a aquellas que ponen fin o resuelven un procedimiento, sino también a otras. La condición de acto administrativo no sólo resulta predicable de aquellos que suponen la emisión de voluntad decisoria o resolutoria, sino que idéntica naturaleza administrativa cabe atribuir a los actos de impulso, ordenación o trámite de los procedimientos; los que supongan resolución, decisión, comunicación, juicio o deseo; los que ponen fin al procedimiento o los que lo promueven y desarrollan.

Además, lo es por cuanto en ella concurren los requisitos propios del mismo: es una declaración intelectual, expresión de una voluntad de comunicar, emanada de una Administración Pública sujeta a derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, o de quien actúa como tal y en idéntico modo.

No es, desde luego, un acto político o emitido en el ejercicio de las facultades puramente gubernativas, y mucho menos en el ámbito local, donde tal circunstancia no resulta constitucionalmente aceptable para ninguno de los actos de los órganos de gobierno de la entidad. Sin embargo, sí es un acto de cooperación necesario, pues su cumplimiento es necesario para permitir el ejercicio de sus competencias.

En conclusión, la rendición de cuentas constituye un acto administrativo de ordenación (de comunicación-cooperación), reglado, preceptivo, declarativo y de trámite.

Por su finalidad resulta ser un acto *de ordenación meramente comunicativo*, pues persigue poner en conocimiento, trasladar información y documentación que permita el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a otro órgano. *Reglado*, pues está personal, temporal, formal y localmente predeterminado al punto de resultar exigible. *Preceptivo*, pues su producción debe darse, en todo caso, dado el carácter imperativo del TRLHL, dentro del procedimiento presupuestario-contable. *Declarativo*, pues incorpora la información económico-financiera existente sobre las previas actuaciones administrativas sin alterarlas. *De trámite*, pues no pone fin a ningún procedimiento, sino que se emite en el seno del de gestión presupuestaria-contable, cuya finalización se produce, respecto de cada ejercicio, cuando los órganos de representación de la voluntad popular conozcan de la situación económico-financiera de la entidad que de las cuentas se desprende, junto con el análisis, informe o censura que de ellas hace el órgano técnico, independiente y especializado al que se encomienda el control externo de esa gestión.

Admitida esta naturaleza administrativa debe, congruentemente, participarse de sus consecuencias. Así, en cuanto tal acto administrativo queda sujeto al régimen de control previsto en las leyes para estos actos, sin que quepa aducir circunstancia alguna eximente de este control judicial. Al respecto cabe decir que el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de diciembre, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa refiere el objeto de esa jurisdicción en los siguientes términos:

«1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho en los términos establecidos en esta Ley.»

La falta de producción del acto, como acto de trámite, puede ser objeto de impugnación en cuanto que su ausencia determina la imposibilidad de continuar el procedimiento de gestión presupuestaria a través del de control legalmente establecido y, por ello, de conocer con la debida información técnica el grado de cumplimiento de la normativa presupuestaria y contable en la gestión municipal. A ese respecto cabe recordar que el artículo 209 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización de las Entidades Locales, legitima a los concejales para impugnar los actos y acuerdos contra los que hubieren votado en contra y que infrinjan el ordena-

miento jurídico, excluyendo del preceptivo recurso de reposición, de acuerdo con el artículo 211.2 del mismo texto legal, los de carácter presupuestario.

Los preceptos citados, junto con la notable ampliación de la legitimidad activa que presenta la nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa, permiten admitir la legitimación de los concejales para interponer este recurso. En efecto, el incumplimiento por la Administración de una determinada actividad impuesta por la legislación puede ser objeto de este recurso jurisdiccional, decía la doctrina respecto del contenido del artículo 39 de la antigua Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956, cuando su cumplimiento no precisara de un previo acto aplicativo, estuviere referido a una concreta prestación de hacer y está determinado precisamente el receptor de la misma, como es el caso.

Ese recurso no constituye un proceso directamente ejecutivo, por lo que su finalidad no puede ser otra que la de obtener una sentencia declarativa de la obligación de realizar determinada actividad administrativa (remitir las cuentas o, igualmente, iniciar o proseguir los procedimientos dirigidos a su elaboración) para, posteriormente, una vez obtenida la declaración, exigir en ejecución su cumplimiento o la adopción de medidas dirigidas a su exigencia (compulsión, denuncia por desacato o multas coercitivas) que permitan el cumplimiento de esta obligación personal, incluso permitiría la previa adopción de medidas cautelares.

Igual legitimación podrían tener los particulares, sin que en su contra quepa aducir que no cabe atribuirles una legitimación general de carácter nomofiláctico, como sería la que se pretende, pues en este caso parece necesario reconocer a los vecinos legitimación para exigir la acreditación del destino de los recursos públicos encomendados a la Corporación y de cuya aplicación, control y constancia se carece de conocimiento precisamente por ese incumplimiento.

El acto de rendición implica el cumplimiento de una obligación legal que constituye el presupuesto necesario para el ejercicio de la función constitucional y constitucionalmente atribuida al Tribunal que, en este caso y por ello, deviene automática. De esta forma la rendición de las cuentas deviene en procedimentalmente automática, esto es, que no requiere de una especial decisión del órgano fiscalizador ni para exigir su cumplimiento, ni para ejercer su función (a diferencia de las denominadas fiscalizaciones especiales que, necesariamente, deben quedar reflejadas en el programa anual de fiscalizaciones), ni para desarrollarla.

Las cuentas anuales se presentan para su examen y censura sin que la realización de estas actuaciones resulten dispositivas para el órgano fiscalizador, tal y como se desprende del artículo 37 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, del Tribunal de Cuentas, cuando dispone imperativamente que «*las cuentas remitidas al Tribunal serán examinadas y censuradas por el Departamento competente, bien en su totalidad bien mediante técnicas de muestreo*». Ciertamente la expresión resulta anfibológica, pues permite interpretar que la opción de utilizar o no técnicas de muestreo se refiere tanto al contenido de las cuentas presentadas como a las mismas cuentas, lo que, sin embargo, devendría incompatible con la propia exigencia de rendir las cuentas, reducida al absurdo si esa presentación no supone la exigencia de un examen por el Tribunal, aún mínimo, en cumplimiento de la función que le es propia; igualmente resultaría contradictorio con los principios de eficacia y economía, pues, *de lege ferenda*, hubiera resultado más adecuado a esa interpretación situar a los entes públicos en la obligación de remitir las cuentas cuando así les fuera requerido que interesar la remisión baldía de la documentación tramitada, máxime cuando aquélla estaba documentada en papel y su copia o transcripción resultaba notablemente costosa.

IV. UN ESTUDIO SOBRE LAS RESPONSABILIDADES INHERENTES A LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDIR LAS CUENTAS GENERALES POR LAS AUTORIDADES LOCALES

Conforme a lo expuesto hasta ahora, cabe señalar que *rendir cuentas* significa literalmente entregar o dar cuentas a alguien, constituyendo una acción subsidiaria de una responsabilidad previa que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad.

Rendir es, en todo caso, una obligación cuya satisfacción exige un acto individual, personal, propio y exclusivo de quien asume voluntariamente la gestión de negocios, en el sentido primigenio de la palabra, ajenos, merced al cual pone fin periódicamente, como hito de naturaleza económica, a los sucesivos actos de constancia que en el seno de una diligente administración de patrimonios ajenos deben realizarse para poder exponer las vicisitudes que esta gestión ha provocado: la situación económica, patrimonial y financiera que esos patrimonios presentan a la fecha a la que se refiere la rendición.

Pero también es origen de una actuación posterior, la que puede y debe realizar el titular de los caudales, bienes o negocios a los que se refieren las cuentas presentadas para verificar su contenido y con-

cordancia con la realidad conocida al momento de la rendición. Quien realiza actos en nombre de otro podrá ser obligado a informar de las actividades desarrolladas y a justificar los dispendios realizados, le podrá ser exigida la responsabilidad que se derive de la contabilidad presentada.

Es, pues, un acto bifronte, de terminación de un periodo de gestión y de inicio de los actos de trámite para su valoración económica. Por un lado, es fin de un procedimiento técnico de constancia mediante el cumplimiento de una obligación –la de entregar del resumen documental ordenado y justificado de la actividad económica realizada–, y, por otro, provoca el comienzo de las actuaciones o procedimientos dirigidos a examinar la información económica aportada y adoptar (o proponer la adopción) la decisión que proceda en relación con las responsabilidades que de la misma pudieran derivarse; terminando el procedimiento de gestión económico-financiera del periodo/ejercicio correspondiente.

De esta forma, la rendición de cuentas necesita un marco jurídico y político, un marco de responsabilidad que se desprende a su vez, de obligaciones legales y públicas, del principio de legalidad y de un propósito democrático. La democracia exige una amplia transparencia, tanto de la gestión pública como de la privada, si bien el crecimiento a nivel internacional de la ausencia de ésta en el ámbito público, con múltiples casos de corrupción, ha generado, a través de distintos mecanismos y foros, un reforzamiento de los gobiernos para impulsar un mayor control de la gestión administrativa en sus diversos aspectos.

A título de ejemplo, el artículo 5 del Convenio de la ONU contra la Corrupción de 31 de octubre de 2003 establece en su apartado 1º: *«Cada Estado parte... formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.»*

Preservar la correcta actividad de la actuación pública exige articular un sistema de responsabilidades en que puedan incurrir los gestores o servidores públicos en la utilización de los bienes, fondos y competencias que les han sido conferidos.

A partir de aquí se analizan las responsabilidades civiles, administrativas y penales ya previstas en nuestra normativa y la posible inclusión, mediante reforma legislativa, de otras que, previstas y aplicadas en otros países, se consideran convenientes para un mejor control de

la gestión pública, en el supuesto concreto de incumplimiento de la obligación legal de rendición de cuentas.

IV.1. Responsabilidad disciplinaria

El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas supone, en principio, el incumplimiento de una obligación legal y la omisión de un acto de ordenación en el procedimiento de gestión económico-financiera en principio imputable a una autoridad pública, el cuentadante. En este sentido, desde una perspectiva disciplinaria, debe recordarse que, tras imponer el impulso de oficio del procedimiento en todos sus trámites, el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, expresamente tipifica la inobservancia del orden riguroso en la tramitación de los asuntos como supuesto de responsabilidad disciplinaria o causa de remoción en el puesto de trabajo. Por su parte, la Ley 7/2007, de 6 de mayo, Estatuto básico del Empleado Público, en su artículo 95.2, califica de falta muy grave el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo.

Sin embargo, no debe olvidarse la participación de los distintos funcionarios y autoridades a los que compete intervenir en el desarrollo del procedimiento, que culminará con la rendición de cuentas ante los órganos de control externo y su difícil relación con el derecho disciplinario. En efecto, la actividad administrativa dirigida a efectuar la rendición de cuentas descansa, fundamentalmente, en la actividad del interventor municipal y del alcalde. Sobre el primero ninguna duda cabe acerca de su sujeción al derecho disciplinario en su calidad de funcionario público, exigencia que, además, puede efectivamente actuar el alcalde en su condición de principal autoridad, al igual que los órganos autonómicos a los que le corresponda el control de los cuerpos de habilitación estatal. Sin embargo, respecto del alcalde, la principal autoridad municipal, ni resulta posible sujetarle al derecho disciplinario ni concebible que las obligaciones legales que le incumben queden trocadas en meras obligaciones morales susceptibles, exclusivamente, de sanción política o electoral.

Esta última consideración nos acerca al elemento nuclear de este artículo, la responsabilidad penal deriva del incumplimiento.

IV.2. Responsabilidad contable

El apartado e) del artículo 141 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 (aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) establecía como infracción legal,

con obligación de indemnizar a la Hacienda pública, «no rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos».

En relación con la desaparición de esta infracción específica en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en opinión de Pascual Sala⁴, es preciso hacer constar que, sin perjuicio de la aplicación a este caso del tipo abierto del artículo 177.1.f) de la LGP –«cualquier otro acto o resolución con infracción de esta Ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta Ley»–, al tener que relacionarse esta figura con la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas, que establecía el artículo 128 de la LGP anterior y que siguen estableciendo los artículos 137, 138 y 239 de la LGP vigente; la infracción específica de omisión del deber de rendir adecuadamente cuentas estaba sujeta al régimen establecido en la ley orgánica de dicho Tribunal –Ley 2/1982, de 12 de marzo–, en particular a lo dispuesto en el artículo 42, apartados 2 y 3, y a la necesidad de requerimiento conminatorio que aquél ha de realizar al cuentadante que incumplió su deber de rendición. Por lo tanto, y sin perjuicio, como se ha dicho antes, de su no sólo posible sino segura integración en la figura de la letra f) del artículo 177.1 de la LGP, su supresión como tipo autónomo de infracción no resulta ilógica.

Además de lo indicado, aunque algunos autores consideran que la mera ausencia de rendición de cuentas no sería determinante de responsabilidad contable⁵, sin embargo, tal pudiera ser la consecuencia que derivaría si se considera que la no rendición de las cuentas anuales pudiera provocar el ocultamiento o dificultar la persecución del responsable, en los términos del artículo 42.1 de la LO 2/1982, o como responsable subsidiario de los previstos en el artículo 43 de la misma norma si esa falta de rendición, mediando mera negligencia o demora, hubiera impedido el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. No obstante, no consta que en el seno de la jurisdicción contable se haya producido nunca el requerimiento conminatorio al que se refiere el citado apartado 2 del artículo 42 de la LO 2/1982⁶.

Íntimamente vinculado con lo antes expuesto se encuentra la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas, con amparo en el artícu-

⁴ «La responsabilidad contable en la nueva Ley general presupuestaria», *Revista Galega de Economía*, vol. 16, número extraordinario (2007).

⁵ Vide LÓPEZ LÓPEZ, J. C.: *Aprobación y rendición de cuentas*.

⁶ Para una visión más amplia sobre la rendición de cuentas o justificantes concretos en el ámbito de la jurisdicción contable, véase la comunicación PÉREZ TÓRTOLA, A.: «Rendición de cuentas y responsabilidad contable», V Jornadas EUROSAL-OLACEFS. Lisboa, mayo 2007.

lo 7 de la L. O. 2/1982 del Tribunal de Cuentas y artículo 30 de la LFTCu., requiera la debida colaboración de las Entidades fiscalizadas, interesando de su legal representante la remisión de la documentación en que se concreta la cuenta general de un ejercicio que no consta rendida para que se rinda o, en su defecto, se justifique las circunstancias que imposibilitan el cumplimiento de esa obligación. Estas actuaciones han sido llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas tan sólo en el ámbito local⁷, y de ellas queda constancia en la Nota a las Cortes Generales, aprobada por el Tribunal de Cuentas el 28 de febrero de 2006, que determinaron la imposición de multas coercitivas a quienes entonces ostentaban la condición de legítimos representantes de las Entidades fiscalizadas, y, al menos en un caso, a que el Tribunal Supremo, en Sentencia de su Sala III de 14 de junio de 2008, se pronunciara sobre la actuación desarrollada⁸. Sin embargo, como se desprende de lo expuesto, la resolución del Tribunal analiza la actuación vinculada con la multa coercitiva derivada del incumplimiento del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora y no, directamente, de la falta de rendición de la cuenta general.

IV.3. Responsabilidad penal

El artículo 78.1 de la LBRL establece un principio general de responsabilidad penal de los corporativos locales, estableciendo que *«los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitaran por el procedimiento ordinario aplicable»*.

La responsabilidad penal que en el mismo se declara no se extiende a todas las acciones u omisiones que puedan imputarse a los miembros de las Corporaciones locales en el ejercicio de sus cargos, sino sólo a aquellas cuya punición pueda instrumentarse a través de las concretas figuras delictivas que tipifica el ordenamiento penal, así específicamente los recogidos en el Libro II, Título XIX, bajo la denominación *De los delitos contra la Administración Pública*, sin perjuicio de otros tipos penales recogidos en otras ubicaciones del citado Código, como el delito de desobediencia, contra la ordenación del territorio, detención ilegal, viola-

⁷ Nota sobre el resultado de la fiscalización de las causas de no rendición de las cuentas correspondientes a los ejercicios 1997-2001 por las Entidades locales de ámbito territorial igual o superior a 5.000 habitantes.

⁸ MAS CLADERA, P. A.: «Sobre las consecuencias de la no rendición de las Cuentas. Comentarios a la Sentencia de la Sala Tercera de del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008». REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO. Volumen 8, nº 30, septiembre (2008).

ción del domicilio, descubrimiento y revelación de secretos, falsedades documentales, falsificación de documentos públicos, etc.

Antes de iniciar el análisis de los diferentes ilícitos penales vinculados con la no rendición de cuentas debe precisarse que su apreciación no sólo procedería respecto del responsable de la rendición que, injustificadamente, incumple con su obligación, sino que pudiera predicarse, igualmente, de los miembros del Pleno que voten en contra de la aprobación de las cuentas sin motivación, sin que a ese voto acompañe declaración descriptiva de la irregularidad contable que lo soporta y cuya concreción permitiría su subsanación y posterior envío para votación y eventual aprobación. En efecto, ésta es la conclusión, *a sensu contrario*, más concordante con la responsabilidad de los miembros de la Corporación cuando el ilícito penal se contiene en un acuerdo de un órgano colegiado, recogida en el apartado 2 del artículo 78 de la LBRL al señalar que serán responsables «*los miembros de las Corporaciones locales que los hubiesen votado favorablemente*».

IV.3.a. Delito de desobediencia

Se analiza en primer lugar este tipo penal por estar indirectamente referenciado en el apartado 5 del artículo 30 de la LFTCu al hermanarlo con la falta de colaboración: «*Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar de que el Tribunal de Cuentas ponga en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela y de que proponga al gobierno, ministros o autoridades de todo orden la imposición de sanciones disciplinarias, incluida la separación del servicio del funcionario o el cese de la autoridad responsable del incumplimiento.*» Dicha responsabilidad penal por delito de desobediencia viene recogida en el artículo 502 del Código Penal –Libro II, Título XXI. Delitos contra la Constitución–, que en su apartado 2 establece: «*En las mismas penas⁹ incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del defensor del pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.*»

Este artículo era una exigencia del artículo 76 de la Constitución, que establece: «*1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público... 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de*

⁹ Las sanciones por delito de desobediencia vienen establecidas en el artículo 410 del Código Penal.

las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.» Y así, el artículo 4 –derogado en virtud del citado precepto del Código Penal– de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras establecía: «1. El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave.»

De conformidad con lo expuesto, se considera que la estimación de concurrencia de este ilícito penal puede producirse en el desenvolvimiento de un procedimiento de fiscalización o de un procedimiento procesal en el ámbito de la jurisdicción contable por ser ambos supuestos susceptibles de obstaculización por las autoridades implicadas en cuanto a la aportación de documentos necesarios para su correcta terminación. Sin embargo, no se considera de aplicación en el supuesto de incumplimiento del deber de rendición de cuentas generales, especialmente en el caso de las Entidades locales, pues la aportación de éstas es una obligación automática que surge por imperativo legal, a cumplirse en un determinado término de tiempo ante la institución competente sin necesidad que se efectúe actuación previa alguna por parte de ésta, por lo que resulta imposible una obstaculización de una actuación inexistente. Ello sin perjuicio de que, siendo el objeto de la colaboración reclamada, al amparo del citado artículo 30 de la LFTCu, la remisión de las Cuentas Generales, el incumplimiento del requerimiento formulado pueda constituir un delito de esta índole.

IV.3.b). El delito de falsedad en documento público

Aun cuando no sea el fin directo de este trabajo, consideramos necesario constatar el efecto que el acto de la rendición sea el de la cuenta o el de la Cuenta general de la Entidad local, tiene en su propio contenido y naturaleza, en cuanto que constituye la exhibición del relato verídico de la actividad y situación económico-financiera, a un término concreto o desarrollada durante un periodo determinado, de una entidad, en este caso pública, según unas específicas técnicas de llevanza, registro y vinculación de datos económicos. Pues bien, la posibilidad de que la documentación que compone la Cuenta o la Cuenta general rendida contenga deficiencias en la realidad descrita de tal naturaleza que, superando los que pudieran considerarse meramente errores materiales o administrativos, prive de veracidad sustancial a los hechos documentados permitiría su evaluación desde la perspectiva del delito de falsedad en documento público, puesta de manifiesto, dada la función probatoria que cabe atribuir al docu-

mento contable, en el momento que se presenta ante los órganos que deben conocer esa situación, y aprobar el documento que la refleja, la Cuenta.

Partimos de que la definición de documento contenida en el artículo 26 CP, y dentro de ella la de documento oficial, se ha venido equiparando doctrinal y jurisprudencialmente con el nº 3 del artículo 596 de la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil, que los definía como «*los documentos expedidos por los funcionarios públicos que están autorizados para ello en lo que se refiera al ejercicio de sus funciones*».

De la mentada definición se extrae que el documento, para ser considerado oficial, debe reunir una doble cualidad, a saber: *a)* Subjetiva, afectante a la calidad del de la persona jurídica cuya realidad económica se describe y de aquella que lo emite, respectivamente una entidad pública y a través del correspondiente funcionario o autoridad; y *b)* Objetiva, por cuanto el documento responde a la exigencia de describir el ejercicio de funciones definidoras del respectivo organismo. Todos estos requisitos, indudablemente, pueden predicarse de la contabilidad pública y de su corolario, las Cuentas Generales.

La STS de 9 febrero 1989 refería como declaración jurisprudencial general que «... *son documentos oficiales los que provienen de las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, provincia o municipio) para satisfacer las necesidades del servicio o función pública y de los demás entes o personas jurídico-públicas para cumplir sus fines institucionales*».

En efecto, del estudio de los cuatro ordinales del nº 1 del artículo 390 CP se extrae que está despenalizada la llamada falsedad ideológica cuando el sujeto activo de la acción es un particular, pero no así cuando es un funcionario público o autoridad pública.

Lo anterior nos lleva a la clásica distinción entre falsedad material e ideológica:

– La falsedad material consiste en la alteración o creación total o parcial de un documento, atentándose a la genuinidad y legitimidad de ese documento, aunque no a su veracidad.

– La falsedad ideológica consiste en la aseveración de lo que no es verídico, aunque el documento sea legítimo.

En definitiva, ¿como valorar que el déficit del ejercicio 2008 pase de 55.000 millones de euros a 6.750 millones de euros¹⁰ a causa de

¹⁰ TRIBUNAL DE CUENTAS: *Declaración de la Cuenta General del Estado 2008* (apartado 3.2, páginas 21 y 22).

determinadas deficiencias de orden contable y legal?, aun cuando ello tan sólo supusiera la transferencia de carga financiera al ejercicio siguiente.

A este respecto cabe recordar la fuerza expresiva de la Sentencia del Tribunal Supremo nº 867/2002, de 29 julio (RJ 2002/6357) sin más que modificar, *mutatis mutandi*, las referencias a la empresa por el Estado o la Administración y la importancia que para la economía nacional, la comunidad o la seguridad jurídica tienen los documentos contables privados por la no menor que sin duda tiene los documentos propios de la contabilidad pública.

Así, cuando, al conocer el TS sobre un proceso delictivo de gran notoriedad relativo a una importante entidad financiera española, precisaba que **«el deber de veracidad no concurre de una manera simplemente genérica, sino que está especialmente reforzado. No sólo porque lo impongan con carácter general todas las leyes mercantiles –Código de Comercio, Ley de Sociedades Anónimas (RCL 1989, 2737; RCL 1990, 206), de Responsabilidad limitada (RCL 1995, 953) o Plan General de Contabilidad (RCL 1990, 2682 y RCL 1991, 676)–»,** y añadiríamos administrativas, como la Ley General Presupuestaria, las leyes autonómicas reguladoras de sus respectivas haciendas, la Ley de Haciendas Locales o el Plan General Contable del Sector Público y, si se quiere, la reciente Ley de Economía Sostenible, **«sino porque en el caso de la Banca, la trascendencia de la información contable no es sólo para los accionistas, sino para toda la sociedad y la economía».** El propio Código Penal vigente, en el artículo 305, al regular los delitos contra la Hacienda Pública, las califica de verdaderas falsedades al establecer que **«las posibles irregularidades contables u otras falsedades instrumentales»** que se utilicen para cometer los fraudes quedarán exentos de responsabilidad penal por razones indudables de política criminal. Ahora bien, la exención no evita que el legislador califique tajantemente las irregularidades contables como verdaderas y auténticas falsedades.

Continuaba manifestando la meritada Sentencia que *«las alteraciones contables no sólo introducen elementos documentales falsos en una actividad que debe desarrollarse con arreglo a la ley, sino que inducen a error a los destinatarios de información sobre la situación económica, patrimonial o financiera».* El interés evidente de que se refleje la realidad de la situación económica es algo más que un mero formalismo, así continúa que *«importantes sectores doctrinales no han dudado nunca en incluir las falsedades en el grupo de infracciones contra la comunidad social».*

El bien jurídico protegido por la norma y vulnerado por el infractor no es el privativo de persona alguna, ni tampoco, de modo inmediato al menos, del Estado, sino de la sociedad o comunidad, cuya fe

en el tráfico y en la actividad administrativa se perturba. Esta valoración cobra una especial singularidad ante las Cuentas de las entidades públicas, cuya repercusión en la economía nacional es de tal intensidad que sus crisis pueden afectar seriamente a la estabilidad económica del sistema.

Por ello, gran número de disposiciones legales cuidan especialmente de que estos documentos contables reflejen de manera exacta y fiel la vida económica y financiera del sector público.

Concluye el Supremo con una afirmación que, sin duda, resulta hoy especialmente oportuna a pesar de referirse a la contabilidad privada: *«Se ha dicho que una sistemática distorsión de la información constituye una seria amenaza para la confianza en el propio sistema económico, creando riesgos de desestabilización de incalculables consecuencias. Por ello creemos que la intervención del Derecho penal, en los casos en que las cuentas y balances no responden a la verdadera situación (...), está plenamente justificada, ya que nos encontramos ante una actividad falsaria que, alterando elementos esenciales (...), lesiona y vulnera bienes jurídicos que no pueden quedar desamparados, ya que, como hemos dicho, afecta a los intereses de la comunidad.»*

Por todo ello, las consecuencias de una deficiente contabilidad –en su llevanza, registro y vinculación–, puesta de manifiesto en la rendición de la Cuenta pudiera resultar constitutivo de un supuesto de falsedad documental dada la esencia probatoria del documento, sea en relación con la justificación del gasto o con la realidad económica de la institución. En todo caso, la carga penal sería efecto no tanto de la rendición de la Cuenta General como consecuencia de ese acto de publicación general de la información económica de la Entidad local a través de la cual se somete el registro económico de lo realizado para su valoración por la Comunidad –exhibición de las cuentas de la entidad local–, por la Corporación, sea en la Comisión de Cuentas o en el Pleno, o por los órganos técnicos a los que se encomienda la función de analizar y valorar, de acuerdo con las normas y principios contables, la información remitida.

IV.3.c) Ilícitos penales en los que cabe subsumir el incumplimiento del deber de rendición de cuentas por las autoridades locales: prevaricación y malversación

– De la prevaricación:

El acto de remisión de las Cuentas, la rendición de la Cuenta, da satisfacción a un mandato imperativo así querido por el legislador, por tanto, su incumplimiento devendría en un acto de contravención

de la ley por omisión. A este respecto, dentro del Libro II del Código Penal, su Título XIV, denominado *De los delitos contra la Administración Pública*, refiere como uno de ellos la *prevaricación de los funcionarios públicos*, cuyo tipo general es descrito en el artículo 404 en los siguientes términos: «A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, **dictare** una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años.»

A continuación se procede a un análisis de los aspectos esenciales de esta figura.

A) De la comisión por omisión:

El artículo 11 del CP vigente prevé que los delitos o faltas que consistan en la producción de un resultado sólo se entenderán cometidos por omisión cuando la no evitación del mismo, al infringir un especial deber jurídico del autor, equivalga, según el sentido del texto de la Ley, a su causación. A tal efecto se equiparará la omisión a la acción:

a) Cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar.

b) Cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido mediante una acción u omisión precedente.

El primero de los problemas que plantea la comisión por omisión lo encontramos, por un lado, en la restricción de los tipos delictivos a los que se aplica: los de resultado, y en segundo lugar a las exigencias que contiene la doctrina de la equivalencia.

La descripción del tipo del delito de prevaricación, a los efectos que aquí interesan, presenta como dificultad principal el alcance que cabe atribuir a la expresión *dictare*, su inclusión dentro de los denominados delitos de resultado y su compatibilidad con la producción de la conducta prevaricadora mediante la no producción de la que era y resultaba exigible, esto es, la posibilidad de su comisión por omisión.

A ese respecto la propia regulación de la figura de los actos presuntos llevada a cabo por las normas administrativas, en concreto los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite considerar que la mera omisión administrativa incorpora, por voluntad de la ley, una manifestación de voluntad, conocimiento o juicio, cuyo contenido puede llegar a ser tildado de prevaricación si, además de ser imputable a un funciona-

rio o autoridad y producido en el ejercicio de funciones públicas, resulta ser injusto y arbitrario, excediera de lo que sería una simple infracción administrativa.

Pese a las dudas iniciales¹¹, la evolución de la doctrina¹² hacia su plena aceptación –a la que no es ajena una doctrina jurisprudencial consolidada en la aceptación de esta especialidad comisiva a la que luego nos referiremos– encuentra también soporte en el cambio legislativo operado para dar entrada a tipos delictivos vinculados específicamente con los recursos naturales y el medio ambiente. Así, el artículo 329 del Código Penal incorpora un supuesto especial agravado de prevaricación al imponer para el caso de conductas omisivas (no recoger en los informes) incluso penas de cárcel y/o multa y no las meramente inhabilitantes para el ejercicio de funciones públicas –propias del tipo general previsto en el artículo 404 CP–, resultando del siguiente tenor:

«La autoridad o funcionario público que, a sabiendas (...) que con motivo de sus inspecciones, hubieren silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años o la de multa de ocho a veinticuatro meses.»

La jurisprudencia se ha venido decantando paulatinamente hacia posiciones más abiertas a la integración de los actos derivados de esas conductas omisivas dentro del concepto y tipo de la prevaricación, bien que precisando los requisitos exigidos y su alcance, fundamentalmente, en orden a precisar la exigencia de una especial gravedad que excluya esa conducta de la mera infracción administrativa.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), en Sentencia nº 647/2002, de 16 abril, RJ 2002/5449, al resolver el recurso interpuesto contra la Sentencia que condena por prevaricación a la pena de tres años y seis meses de inhabilitación especial para empleo o cargo público al alcalde que se negó a pagar las retribuciones que correspondían a un funcionario sometido a expediente disciplinario, señala que:

«– A efectos del artículo 404 del Código Penal, al igual que ocurría con el artículo 358 del anterior Código (RCL 1973, 2255; NDL 5670), se entiende por resolución administrativa cualquier acto de esta naturaleza que suponga una declaración de voluntad de contenido decisorio que afecte a los derechos de los administrados, ya sea expresa o tácita, oral o escrita.

– En aquellos supuestos especiales en los que la autoridad o funcionario esté imperativamente obligado a dictar una resolución, la omisión tiene efectos equi-

¹¹ TOLEDO, E. O. DE: *La prevaricación del funcionario público*. Madrid, Civitas, Instituto de Criminología de la Universidad Complutense, 1980.

¹² COBO DEL ROSAL, M., y VIVES ANTÓN, T.: *Derecho Penal: Parte general*. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pág. 391.

valentes a la denegación (comisión por omisión) (Sentencias de 27 de diciembre de 1995 [RJ 1995, 9553] y 12 de febrero de 1999 [RJ 1999, 496]).

– La prevaricación administrativa puede darse por proceder la resolución de autoridad o funcionario que carece de manera absoluta de competencia; por omitirse las formalidades esenciales en la génesis de la resolución, o porque ésa contravenga la legislación vigente o suponga desviación de poder (sentencia ya citada 1526/1999).

– En el último supuesto, para que exista delito y no mera infracción administrativa, la ilegalidad debe ser patente y evidente.

– El hecho se produce “a sabiendas” cuando el funcionario actúa con plena conciencia de que resuelve al margen del ordenamiento jurídico.

En el caso presente consta en los hechos probados que el acusado, alcalde presidente del ayuntamiento, **«rehusó ordenar el pago de las retribuciones»** reclamadas; lo que supone una tácita denegación de la reclamación que le hacía el señor Z. N., que se vio privado de todo ingreso por razón de su cargo de secretario interventor del ayuntamiento.

Tal decisión es ilegal de manera evidente, ya que, como dice el Tribunal a quo en el Fundamento Jurídico Segundo de su sentencia, “no puede excusarse el acusado con el nombramiento de un instructor para el expediente y quedar a la espera de su propuesta de resolución, pues la responsabilidad no se delega y el **acusado conocía, sin reserva alguna, desde la recepción del informe de la Diputación, su obligación de satisfacer** al querellante el 75% de sus retribuciones básicas desde la apertura del expediente y durante su tramitación, en tanto éste no quedara paralizado por causas no imputables al propio interesado”.

Conducta dolosa en cuanto supone retrasar voluntariamente más de tres meses un pago derivado de una norma de sencillez evidente que le había sido recordada por la Diputación de Valencia.

En consecuencia, concurriendo en la conducta de don Cipriano F. los elementos objetivos y subjetivos de la conducta prevista en el artículo 404 del Código Penal, los motivos primero y segundo del recurso deben ser desestimados.»

En sentido similar se pronunció el Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), Sentencia nº 674/1998, de 9 junio, RJ 1998/5161, al conocer de un supuesto también cometido por un alcalde, siendo el hecho delictivo la no emisión de un certificado de empadronamiento a favor de un vecino. Sin embargo, el Tribunal Supremo entra en el análisis directo de la comisión por omisión de este tipo delictivo, precisando diversos aspectos del tipo. Comienza por deslindar el ilícito administrativo y el penal, considerando que éste aparece cuando **«la contradicción con el ordenamiento jurídico, en el orden competencial, procedimental o sustancial sea tan notoria que resulte fácilmente apreciable por cualquiera»**. A continuación, el Tribunal precisa el alcance de las expresiones *injusta* y *a sabiendas*, que tradicionalmente han constituido la esencia del tipo penal, en el sentido de que la existencia de una demora injustificada, en ese caso agravada por la inquina personal y el deseo de dañar, convierte la ausencia de acción en una denegación tácita injusta y consciente.

Así, refiere el Supremo en su Sentencia que:

«(...) Estima la parte recurrente que no concurren en la acción enjuiciada ni el requisito objetivo (no se ha infringido ninguna norma legal) ni el subjetivo (no se actuó “a sabiendas”) del delito de prevaricación, y que en cualquier caso se trata de un delito en que no resulta sancionable la comisión por omisión.

*Como señala la Sentencia 61/1998, de 27 enero (RJ 1998/98), el delito de prevaricación **no consiste en dictar una resolución** en la que pueda resultar jurídicamente **discutible** la competencia, el procedimiento o el fondo, desde la perspectiva de la normativa administrativa aplicable, **sino en adoptar una resolución en la que la contradicción con el ordenamiento jurídico, en el orden competencial, procedimental o sustancial, sea tan notoria que resulte fácilmente apreciable por cualquiera.***

El artículo 404 del Código Penal 1995 (RCL 1995/3170 y RCL 1996/777) ha venido a clarificar el tipo objetivo del delito no innovando, sino recogiendo lo que ya expresaba la doctrina jurisprudencial, calificando como “arbitrarias” las resoluciones que integran esta figura delictiva, es decir, como actos contrarios a la justicia, la razón o las leyes, dictados sólo por la voluntad o el capricho. Esta ausencia de fundamentación jurídica razonable distinta de la voluntad de su autor y la manifiesta contradicción con la justicia es lo que caracteriza al acto arbitrario, por lo que lo relevante no es la infracción de la legalidad en sí, sino dicho “plus” de antijuricidad, que es el que justifica la intervención del Derecho Penal, más allá del control de legalidad propio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

*En el caso actual, el condenado, alcalde de la pequeña localidad de Cubillos (Zamora), se negó a expedir a un vecino con el que estaba enfrentado un certificado de empadronamiento que éste necesitaba para solicitar una determinada subvención sin más razón que su propio capricho y voluntad. Alega la parte recurrente que la actuación del condenado no vulneró norma legal alguna, pues no denegó expresamente la expedición de un certificado al que tenía derecho el ciudadano afectado, sino **que se limitó a demorar su entrega**, sin infringir ninguna norma legal.*

(...) Tras esta primera denegación, y pese a que “el señor Alcalde tuvo conocimiento del escrito y también sabía para qué lo necesitaba, no lo firmó” (hechos probados), no existiendo razón alguna que lo impidiera, viéndose obligado el vecino afectado a acudir en primer lugar al Juzgado de Paz, más tarde al Gobierno Civil y, por último, a querellarse ante el Juzgado de Instrucción de Zamora, y solamente tras la presentación de la querrela, más de tres meses después de la solicitud, se vio obligado el alcalde a expedir el certificado.

*En consecuencia, no cabe hablar de una mera demora, **sino de una primera denegación y un posterior comportamiento dilatorio, absolutamente injustificado, que equivale a otra denegación tácita.** Este comportamiento, que constituye una manifiesta injusticia en cuanto carece de otro fundamento que el encono y ánimo de perjudicar al vecino afectado, está en manifiesta contradicción, de modo flagrante y clamoroso, con nuestro ordenamiento jurídico y concretamente con el artículo 9.3 de la Constitución española (RCL 1978/2836 y ApNDL 2875) (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), artículo 103 de la misma ley fundamental (que obliga a los órganos de la Administración Pública a servir con objetividad los intereses generales), artículo 3.2º de*

la Ley 30/1992, de 26 noviembre (RCL 1992/2512 y RCL 1993/246), que establece como criterio de actuación de los órganos administrativos el “servicio a los ciudadanos”, artículo 35. i) de la misma Ley, que impone a las autoridades y funcionarios el deber de tratar a los ciudadanos “con respeto y deferencia” y “facilitarles... el cumplimiento de sus obligaciones”, artículo 52 de la referida Ley, que establece la obligación de la Administración de resolver expresamente las solicitudes de los interesados, etcétera.

Pretender que no existe norma alguna que impusiese al alcalde la obligación de atender razonablemente –y no desatender arbitrariamente– la solicitud de uno de los vecinos implica desconocer el sentido último del ordenamiento administrativo.»

El Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), en Sentencia nº 683/1995, de 5 junio, RJ 1995/4519, ya conoció de una actuación omisiva como constitutiva de un delito de prevaricación, bien que en aplicación del antiguo Código Penal, al pronunciarse en el recurso interpuesto contra la Sentencia en la que se impone esta condena a un grupo de policías que no procedieron a la persecución del delito, indicando que:

«(...) para estimar el delito de “prevaricación” (...) se dice que “ninguno de los dos policías presentes hiciera nada por evitar ni por detener o identificar al agresor”. El juzgador a quo les reprocha en similares términos la conducta de no tratar de detener al autor de las lesiones y en su caso de no practicar gestiones para localizarlo e identificarlo, guardando silencio al respecto.

(...)

Abstracción hecha de la ubicación sistemática de uno y otro tipo, lo cierto y esencial es que ambos presentan similitudes estructurales y coincidencias en el “bien jurídico” protegido, ya que en ambos se sanciona la conducta de no promover o colaborar con la administración de justicia penal respecto de los hechos punibles de los que se tiene conocimiento, si bien en el primero se contempla el incumplimiento del “deber ciudadano y legal” de ponerlos en breve plazo en conocimiento de la autoridad y en el segundo el conculcamiento del “deber específico funcional” de promover su persecución, para lo que la primera diligencia es también ponerlos de manifiesto y no ocultarlos, protegiéndose así en los dos la eficacia de la justicia penal, evitando la impunidad de los delitos presenciados.

En conclusión, la diferencia entre ambas infracciones radica en la condición de “funcionario” del sujeto activo del ilícito previsto en el artículo 359 repetido y la consecuente lesión de los deberes del funcionario que el precepto implica, lo que no parece suficiente para afirmar la “heterogeneidad” entre ambos tipos e incongruencia entre acusación y sentencia y más cuando las penas del artículo 338 bis son de superior gravedad.»

De ello se desprende que nada parece impedir la comisión de delito de prevaricación por la simple omisión. Consecuentemente, procede analizar, aun sucintamente, la integración de la conducta omisiva en que se condensa la falta de rendición de conductas dentro del tipo penal que se propone: la prevaricación de autoridades y funcionarios:

B) Elementos del tipo propuesto:

1. En relación con el bien jurídico protegido, la manifestación delictiva de la conducta omisiva incide en un doble tipo de bienes jurídicos, ambos esenciales, no ya en una sociedad democrática avanzada como la que enuncia el preámbulo constitucional, sino en una sociedad meramente democrática: la participación ciudadana y la responsabilidad de quienes ejercen los poderes públicos.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana, ésta no puede quedar reducida a la mera intervención en el proceso electoral y hacer dejación de sus derechos y obligaciones ciudadanas en beneficio de los representantes electos, tendencia que conduce a una forma degenerada de la fórmula democrática, la demagogia, ya descrita por los griegos, y caracterizada por el paulatino apartamiento de la intervención directa de la ciudadanía en la regulación, gestión y, sobre todo, control de los asuntos públicos y exigencia de la correspondiente responsabilidad.

Cierto es que, a título de ejemplo, tras 30 años de vigencia constitucional, en 2010 llegaban al Parlamento leyes cuyo objeto era regular la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas¹³; otras iniciativas de esta índole desarrolladas a lo largo del año 2010, como el proyecto de Ley sobre Transparencia Administrativa, ni tan siquiera han llegado todavía a las Cortes. Si bien no resulta paradigma de participación ciudadana, de la capacidad para intervenir en los asuntos públicos fuera de los rígidos sistemas representativos (partidos, sindicatos y organizaciones empresariales) o a ellos vinculados (fundaciones, asociaciones, etc.), la ausencia de su participación en la elaboración de los presupuestos o de incidir directamente en lo allí previsto (ej., se permite asignar a una organización una parte del IRPF, pero no a las demás asociaciones beneficiarias, que lo negocian directamente con la Administración) o en su liquidación (ej., información pública de las cuentas públicas), en el ámbito local sí forman parte esencial de dicha participación.

2. Respecto a los sujetos cabe señalar lo siguiente.

El sujeto activo del delito es aquel sobre el que recae la obligación, el comportamiento cuya ausencia u omisión constituye el tipo penal: la presentación de las Cuentas, sus justificantes y documentación complementaria ante el órgano de control externo.

¹³ Proposición de ley de mejora de la transparencia en la información sobre la ejecución de la inversión del sector público estatal (122/000208).

En el caso de las Administraciones Públicas resultarían sujetos activos del delito aquellas autoridades o funcionarios a las que la ley impone esa obligación de aportación documental. Sin perjuicio de que la definición de funcionario o autoridad pueda diferir, a efectos penales, de la que se emplea en los ámbitos civiles o administrativos, creemos que el contenido del artículo 24 del CP, en relación con el ámbito local, es suficientemente esclarecedor a este respecto, definiendo a la autoridad como aquel individuo que *por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción*.

El concepto de autoridad se extiende a aquellas personas que reciben bienes públicos en depósito y los destinan a actividades inadecuadas, con perjuicio para la Administración y beneficio propio (malversación), o a quien revela secretos que pudo conocer por el desempeño de su actividad privada (telefonía). En definitiva, penalmente el concepto autoridad o funcionario es más amplio que en otras ramas del Derecho al no requerir la incorporación del sujeto a la función pública (empleo público), aunque sí su participación en la actividad administrativa, en forma que permita apreciar esa situación de mando o jurisdicción. Esto es, no se requiere que sea un funcionario público, pero sí que ejerza funciones públicas con mando o jurisdicción.

La condición de imputable, por la comisión de un delito de prevaricación por omisión derivado de la falta de rendición de las cuentas, resulta ciertamente sencillo de precisar cuando el incumplimiento afecta a la rendición de la Cuenta General de una Entidad local, fundamentalmente por cuanto el sujeto obligado materialmente a rendir la cuentas está perfectamente identificado en el alcalde por ser él quien legalmente¹⁴ tienen encomendada esa función.

La cuestión se complica cuando el incumplimiento se imputa a entidad, sociedades, fundaciones u otros entes del sector público no propiamente administrativos y a los que la posible imputación derivaría de la sujeción a esa obligación en relación con la condición de autoridad antes expuesta.

En el ámbito local, la rendición de la Cuenta General de la Entidad es competencia del alcalde, según establece el artículo 21.1.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local en relación con los artículos 209 y 223 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TR Ley de Haciendas Locales.

¹⁴ Artículo 21.1.f) de la LBRL.

En cuanto al sujeto pasivo del delito, lo es quien resulta titular del bien jurídico protegido o, dicho de otra forma, quien resulta perjudicado o puesto en peligro a consecuencia de la conducta ilícita.

En el caso que se propone, sin embargo, no es la Entidad local, o al menos no sólo ella, quien ostenta esa condición de sujeto pasivo, sino la comunidad vecinal toda y, especialmente, su representación en la Corporación. La primera perjudicada doblemente al desconocer el destino de los fondos públicos e incapacitada para valorar la gestión con ellos realizada; los segundos, sus representantes en la Corporación, que no pueden ejercer con plenitud su función principal, la de coadyuvar a la formación de la voluntad pública al faltarle la información sobre la situación económico-financiera de la entidad ni, por ello mismo, desarrollar su función de control de la gestión desarrollada.

3. Veamos ahora las particularidades relativas a la conducta y culpabilidad.

La conducta típica consistiría en la omisión de una obligación legal, de una posición de deber que, por sí, resulta de ineludible cumplimiento y de general conocimiento no ya por la máxima legal de que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento y ello aun cuando estimáramos que ese conocimiento no es un conocimiento profundo, sino el paralelo en la esfera del profano, del juicio de valor contenido en la norma.

Comenzábamos el artículo poniendo de relevancia la existencia, desde tiempos remotos, de una obligación vinculada con la gestión de bienes y derechos ajenos, cual es la de rendir cuentas de lo actuado; por ello la propia especialidad de la conducta omisiva que analizamos, que tiene por sujeto activo a quien voluntariamente asume la dirección pública (el mando o jurisdicción máxima de la entidad) medie o no retribución y el principio general de que quien gestiona bienes ajenos debe rendir cuentas de su gestión, más cuando éstos son públicos, hace inviable cualquier intento exculpatario basado en la ignorancia de la norma. El injusto se produce por el incumplimiento de una obligación que recae en quien al asumir un cargo público asume la gestión de bienes, derechos y fondos ajenos y públicos, en este caso de la comunidad.

La conducta consiste en la realización de una acción injusta, pues deriva de la omisión de un deber impuesto legalmente y que, por ello, deviene arbitraria, pues no de otra manera puede calificarse la mera falta de remisión de un documento, e injustificada, pues, en todo caso, pudo disponer el responsable (máxima autoridad de la

Entidad) aplicar los medios suficientes para lograr la elaboración de las cuentas y su remisión. Por ello, no es que la acción pueda ser calificada así, sino que el mero relato de los hechos que constituyen la conducta criticada pone de relieve el incumplimiento de un deber legal, como es el transcurso del plazo sin que haya producido la rendición de la Cuenta.

Por supuesto, la posición de deber que integra el tipo en este caso difícilmente puede obviar la existencia del deber, en el sentido de que, en hipótesis y por afectar a la culpabilidad, puedan concurrir causas de inimputabilidad o de inexigibilidad de la responsabilidad, y a las que nos referiremos a continuación.

La existencia de dolo o culpa como requisito de la acción típica no parece que pueda, por tanto, eludirse por la vía del desconocimiento de la ley. La acción se caracteriza por eludir el principal de los controles técnicos de la gestión económico-financiera realizada por el cuentadante, cuyo conocimiento es necesario para la realización de un adecuado control político y ciudadano, esencia del gobierno democrático.

El incumplimiento de la obligación legal de rendir cuentas de la gestión no puede provenir, no puede quedar justificada, por la mera manifestación de falta de conocimiento de quien asume la dirección de la organización público-administrativa. La admisión de la tesis contraria fomenta la impunidad del poder, el desamparo de los ciudadanos y la desvirtuación del proceso de selección de los candidatos a ocupar los órganos de representación popular. Así, en esa hipótesis, las organizaciones a las que se encomienda constitucionalmente concurrir a la formación de esa voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política postularán para ocupar estos cargos, fundamentalmente, a los incapaces por irresponsables, se seleccionarán a los candidatos menos formados por resultar impunes a la acción de la justicia y, por otra parte, poder ser dirigidos desde la organización sin merma en la eficacia de las decisiones por ella adoptada. En definitiva, ello constituiría una deformación del espíritu de nuestra organización democrática avanzada, distorsionaría la realidad del ejercicio del poder, contravendría el imperativo constitucional de ausencia de mandato imperativo y promovería la corrupción como fuente organizativa¹⁵.

¹⁵ Sobre cuestiones como las mencionadas, véase NIETO. A.: *El desgobierno de lo público*. Ed Tecnos. Madrid, 2005.

Por todo ello, en hipótesis, debe ser descartable la admisión de un error sobre el tipo o sobre la prohibición, pues ello significaría admitir que quien se ha postulado y ha sido designado para dirigir una Administración resulta impune por anifestarse desconocedor de las responsabilidades que ese cargo conlleva. No se habla de la atenuación de las penas o de su concreta valoración, sino de eximir de la responsabilidad propia del cargo público a quien se manifieste como ignorante de la significación antijurídica de esa omisión. Utilizando la STS 674/1998 de 9 junio, antes citada, puede decirse que *«pretender que no existe norma alguna que impusiese al alcalde la obligación de rendir cuentas de su gestión razonablemente, sino que, por el contrario, puede no hacerlo arbitrariamente, implica desconocer el sentido último del ordenamiento administrativo en su vertiente económico-financiera»*.

Por supuesto, en el seno del correspondiente proceso pueden ponerse de manifiesto aspectos que puedan incidir en el injusto o en la culpa, aparición de causas de justificación, pero, sin embargo, la calificación de «arbitraria e injustificada» para este tipo de conductas, cuya ilicitud penal se mantiene en este artículo, no parece que admita muchas interpretaciones de la norma que resistan su justificación en un plano teórico y que, inicialmente, podrían ser las siguientes:

La primera de las circunstancias justificativas del incumplimiento se encuentra en que no se rinde la Cuenta por cuanto no hay Cuenta formada por el interventor, y ello es imputable bien al cúmulo de trabajo y/o carencia de medios o a que, simplemente, el funcionario responsable de la formación de la Cuenta ha incumplido su obligación, y al no haberla formado en tiempo y forma no ha sido posible proseguir con el procedimiento hasta su aprobación y/o rendición, o, incluso, a que alguno o todos los órganos y empresas municipales no han rendido su Cuenta, por lo que no puede elaborarse la Cuenta en los términos indicados por el artículo 209 del TR LHL.

La justificación resulta ser, en el ámbito local, inadmisibles por cuanto es la autoridad obligada a rendir quien, asignando recursos, otorga prioridad a determinadas necesidades a satisfacer u obligaciones a cumplir. Por ello, la existencia de un incumplimiento legal tan sólo puede deberse a una decisión de gestión adoptada por la autoridad competente, que asimismo exige la facultad disciplinaria.

La segunda cuestión, ésta sí, aparentemente justificativa en el orden local, radica en la falta de aprobación de la Cuenta por la Corporación. Sin embargo, por una parte, ello nos llevaría a la justificación de la negativa y, en su caso, a la necesidad de la subsanación. En otras palabras, la falta de aprobación resultaría justificativa y elimina-

ría el componente antijurídico de la conducta si, a su vez, resultara injustificada la negativa de los diversos concejales a su aprobación; en otro caso, esa situación no impediría el contenido antijurídico de la conducta y su posible sujeción a sanción penal. En este sentido debe reiterarse lo señalado en otro apartado anterior de este artículo respecto a que la comisión de este ilícito penal pudiera predicarse, igualmente, de los miembros del Pleno que voten en contra de la aprobación de las Cuentas sin motivación, sin que a ese voto acompañe declaración descriptiva de la irregularidad contable que lo soporta y cuya concreción permitiría su subsanación y posterior reenvío para votación y eventual aprobación.

La cuestión es distinta en el ámbito estatal, atendida la diferente, precisa y coherente regulación de aspectos como la formación de la Cuenta y su remisión al Tribunal de Cuentas. La autoridad a la que se encomienda la formación de las Cuentas, la IGAE, ni ostenta la condición de superior jerárquico de la totalidad de los órganos que integran la Administración afectada, ni cabe apreciar que sea esa sanción el efecto buscado por el legislador cuando, específicamente, ya diferencia de lo que acontece en el ámbito local. Así, el artículo 131.3 de la LGP dispone que **«la falta de remisión de cuentas no constituirá obstáculo para que la Intervención General de la Administración del Estado pueda formar la Cuenta General del Estado con las cuentas recibidas»**.

– De la malversación:

Se procede a un análisis de este tipo delictivo por dos circunstancias: en primer lugar, por estar expresamente recogido en la normativa del Tribunal de Cuentas como consecuencia del anómalo manejo de los caudales públicos, y en segundo lugar, por la tendencia actual en los países latinoamericanos a considerar la concurrencia de este ilícito, aunque con la denominación de peculado, ante el incumplimiento de rendir las cuentas generales en el plazo previsto por parte de las autoridades locales, como se expresa en el apartado siguiente.

El artículo 72.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece: *«A los mismos efectos se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.»*

Dentro del Título XIX del Libro II del Código Penal «Delitos contra la administración pública», se ocupa el Capítulo VII de la malversación en los artículos 432 a 435.

El artículo 432 recoge un tipo básico y otro por omisión a los que otorga el mismo tratamiento sancionador, consistiendo la primera en sustraer los caudales o efectos públicos que la autoridad o funcionario público tenga a su cargo por razón de sus funciones, caracterizándose la malversación pasiva por el hecho de que la autoridad o funcionario público consiente la sustracción de los mencionados caudales o efectos públicos por parte de un tercero.

Los apartados 2 y 3 de este artículo recogen los supuestos agravantes y atenuantes de esta figura.

El artículo 433 recoge la malversación con *animus utendi*, no ánimo apropiatorio de la figura anterior, esto es, la utilización de bienes públicos para destinos ajenos a la función pública sin intención de quedárselos para sí o de que los sustraiga un tercero, y el artículo 434, la malversación por aplicación privada de bienes públicos sin que dichos bienes pasen a formar parte del patrimonio particular, radicando en ello la diferencia con el delito del artículo anterior.

Finalmente el artículo 435 recoge la denominada malversación impropia para los supuestos en que los sujetos activos del delito no sean autoridades o funcionarios públicos. Se sanciona en primer lugar a los que realicen estas conductas cuando se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o efectos de las Administraciones Públicas, así como a los particulares legalmente designados como depositarios de caudales o efectos públicos. En estos casos los fondos, rentas efectos o caudales pertenecen a la Administración Pública, a diferencia del supuesto, también recogido en este artículo –apartado tercero– de que se trate de «administradores o depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares»; en este caso los bienes normalmente pertenecen a particulares.

La reforma operada en el Código Penal de 1995 suprimió lo que, en su día, era denominada malversación impropia, que, sin embargo, sigue rigiendo en gran número de países hispanoamericanos y a lo que nos referiremos en el último de los epígrafes. Dicho tipo de malversación venía recogido en el artículo 397 del Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, a cuyo tenor: «*El funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrar una aplicación pública diferente de aquella a que estuvieren destinados incurrirá en las penas de inhabilitación especial y multa del 5 al 50% de la cantidad distraída, si resultare daño o entorpecimiento del servicio a que estuvieren consignados, sin que pueda bajar dicha multa de 5.000 pesetas, y en la de suspensión, si no resultare.*

Como se ha indicado, en la mayor parte de las normativas penales latinoamericanas se mantiene esta figura, distinguiendo el peculado –utilización privada de fondos públicos– y malversación –desvío de fondos públicos para finalidades públicas de aquellas a las que se había previsto su destino¹⁶.

Debería reconsiderarse, aunque esta circunstancia no se circunscriba al ámbito estricto de este estudio, a la reincorporación de esta figura delictiva a nuestra normativa penal, pues, como indica Abanto Vásquez¹⁷, en contra de una corriente doctrinaria que exige la descriminalización de esta figura para dejarla en el campo meramente administrativo, debe constatarse que, en la práctica, algunos casos de «desvío de destino» pueden ser tan graves como los de «aplicación privada» (peculado). Y es que todo depende de la finalidad para la cual estaban destinados los bienes públicos; no es lo mismo que, en vez de construir una escuela, un hospital o atender una emergencia pública (terremoto, plagas, epidemias, etc.), se apliquen los fondos para la construcción de una piscina pública o para mejorar el ornato público. Además, muchos casos de «malversación» pueden ocultar verdaderos favores del funcionario público a terceros interesados; p. ej., en vez de construir la carretera A, cuya licitación había ganado una empresa X, se invierten los fondos para la prestación del servicio B, en manos de una empresa amiga del funcionario y mediante «adjudicación directa» (de conformidad con la ley).

Y es que el «patrimonio» de la Administración Pública no es igual al de los particulares, pues, además de su contenido económico, reúne otros elementos específicos, tal como ha destacado Tiedemann: el concepto contiene su orientación hacia un destino planificado y la utilización planificada de los medios. Por eso aquí también existen un bien jurídico y un «objeto concreto» que el Derecho penal debe seguir protegiendo: la «correcta aplicación de los fondos públicos», que puede formularse también como el principio de «legalidad presupuestal» (disciplina y racionalidad funcional en el servicio).

¹⁶ En dichas normativas hispanoamericanas el *peculado* se configura por los supuestos recogidos como malversación en todos los supuestos analizados –incluida la malversación propia– de nuestro vigente Código Penal, y la *malversación* se configura por el supuesto de malversación impropia, recogido, en su día, por el Código Penal de 1971.

¹⁷ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel A.: *El tratamiento penal de los delitos contra la Administración Pública*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

V. UNA VISIÓN GENÉRICA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES ENMARCADA EN TIPIFICACIONES PREVISTAS EN PAÍSES IBEROAMERICANOS

Históricamente, la implantación en los países iberoamericanos del deber de rendir cuentas y la responsabilidad inherente al mismo se efectúa a través de las cédulas e instrucciones que imparte el Reino de España en relación con los servidores públicos allí destinados con objeto de los denominados juicios de residencia, obedeciendo al deseo lógico de cerciorarse de la marcha de los asuntos de gobierno en ultramar; pero también obedece a la necesidad, casi obsesión, de vigilar los intereses hacendísticos del Estado, así como su estabilidad. A título de ejemplo cabe citar la antigua Instrucción de Madrid de 12 de julio de 1530, que ordenaba, al respecto, que se tomará bien cuidado de *«las cuentas de los propios y sisas y repartimientos que se hubieren fechos; y que se enviara breve relación y sustancial de la renta de los propios y sisas y repartimientos de los gastos que fueren fechos; que se cobren las penas que en tiempo del corregirlo no se cobraron»*.

Ya en la actualidad, como señala Arturo del Castillo¹⁸, la rendición de cuentas, periódica e institucionalizada, fortalece el funcionamiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Permite construir economías más sólidas que ofrecen mejores condiciones de vida y garantizan mejor la defensa de las libertades individuales. Si el Estado no garantiza que los ciudadanos tengan acceso a una información fidedigna y adecuada sobre las acciones de gobierno, el riesgo de que las instituciones públicas sean infiltradas por la corrupción es considerablemente mayor. Por ello es fundamental la rendición de cuentas para combatir con efectividad la corrupción.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

¹⁸ DEL CASTILLO, Arturo: *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. ISBN: 968-5500-00-5 D. R. © Auditoría Superior de la Federación. México.

La investigación existente hasta ahora ha podido confirmar una relación estrecha entre algunos factores y la proliferación de la corrupción. En general, estos factores podrían resumirse en la no existencia o la ineficacia y el escaso compromiso tanto en el interior del Estado, así como en la comunidad internacional, con las condiciones y los mecanismos que promueven la responsabilización y obligan a rendir cuentas a los responsables políticos y administrativos (Klitgaard 2003)¹⁹.

Aunque ya desde los años ochenta algunos países latinoamericanos habían empezado a adoptar medidas para combatir la corrupción, la entrada de este asunto en la agenda gubernamental como un objeto de preocupación sistemático se produce a partir de la Cumbre de las Américas, celebrada en 1994. El Plan de Acción acordado en dicha Cumbre comprometía a los gobiernos, entre otras cuestiones, a realizar las reformas necesarias para conseguir que sus instituciones fueran transparentes y asegurasen la rendición de cuentas. Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron a partir de 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996), que es hoy un documento de referencia en la región. Asimismo, la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en enero de 2004, sintetizaba algunas de las ampliamente consensuadas consecuencias de la corrupción: «Reconocemos que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atentan contra el Estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo.»

La preocupación por este tema ha llevado a la doctrina y jurisprudencia de la mayor parte de los países latinoamericanos a ampliar el espectro de la responsabilidad penal para tratar de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión de las autoridades públicas.

Es cierto que en el «control» o la «lucha» contra los delitos contra la Administración Pública no son suficientes las herramientas penales. Pero se puede decir que también la «impunidad» retroalimenta, da alicientes, para la comisión más frecuente de delitos contra la Administración Pública. Y aquí juega un papel importante, además del Derecho procesal civil y administrativo, sobre todo el Derecho penal.

¹⁹ DEL PINO, Eloísa: *Políticas de lucha contra la corrupción en Centroamérica y República Dominicana*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Unidad de Políticas Comparadas. Septiembre 2007.

La doctrina penal y la legislación penal reciente ha emprendido la tarea de adecuar los delitos contra la Administración Pública a un entendimiento moderno del Estado de derecho. En este sentido debe entenderse como bien jurídico tutelado al «correcto funcionamiento de la Administración Pública» y, en cada caso concreto, verificar la «lesividad» dirigida a los distintos «objetos de protección» que tal bien jurídico englobe²⁰.

A tales efectos, en el entorno de una visión generalizada de la responsabilidad penal apreciada en Latinoamérica, se observa la consideración de diversos tipos penales ante el incumplimiento de rendición de cuentas por quienes tienen atribuida tal obligación, tales como delito de peculado, incumplimiento de deberes y abuso de autoridad.

a) En relación con el peculado como apropiación o utilización indebida por el funcionario o servidor público de bienes, caudales o fondos cuya percepción, administración o custodia le están confiados por razón de su cargo para provecho propio o ajeno, resulta de interés la sentencia²¹ de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica respecto al bien jurídico tutelado y la configuración del delito: «... *Lo que se intenta proteger es el concreto funcionamiento de la Administración Pública por medio de un adecuado actuar de parte de los funcionarios públicos que tienen a su cargo la administración, percepción o custodia de bienes o dineros del Estado... no es que se tutele la integridad del patrimonio público, sino, en lo esencial, el correcto funcionamiento de la actividad patrimonial del Estado y la propia fidelidad de los funcionarios encargados de velar por el mismo al punto que el patrimonio como tal puede verse afectado o no, según ya lo ha indicado también la jurisprudencia de esta Sala. ... el bien jurídico a proteger en esta ilicitud lo es el adecuado, transparente y honrado manejo de los bienes, instrumentos o patrimonio de la Administración Pública para su funcionamiento... Sin embargo, hay que tener claro que para la consumación del delito no es necesario un resultado material, pues en definitiva lo que se protege ante este delito son los deberes de la función pública, la lealtad, la confianza depositada en la Administración Pública.*»

Como indica Alcócer Povich²², el delito de peculado constituye un delito especial y de infracción de deber vinculado a instituciones positivizadas. Es un delito especial porque formalmente restringe la ór-

²⁰ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel A.: *El tratamiento penal de los delitos contra la Administración Pública*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

²¹ Res: 2007-00149.

²² ALCÓCER POVIS, Eduardo: *La autoría y participación en el delito de peculado. Comentarios a partir del caso Montesinos-Bedoya*.

bita de la autoría a sujetos cualificados, pero se trata de un delito de infracción de deber porque el fundamento de la responsabilidad penal en concepto de autor no radica en el dominio sobre el riesgo típico, sino que reside en el quebrantamiento de un deber asegurado institucionalmente y que afecta sólo al titular de un determinado *status* o rol especial.

De esta manera no es el dominio del hecho el criterio para definir quién es autor, sino que es la infracción de un deber extrapenal que está lógicamente preordenado a la ley, ya que procede de otros ámbitos jurídicos. En virtud de que la sanción prevista en el tipo se funda en la inobservancia de un deber especial, poco importa que la infracción sea por acción o por omisión.

Así, en un intento de preservar el necesario cumplimiento del deber de rendir cuentas públicas, la Auditoría General del Estado, en Méjico, ha comenzado a iniciar procedimientos penales por delito de peculado ante la Procuraduría General de la República contra autoridades locales que han incumplido dicha obligación, considerando que esta omisión permite presumir, de entrada, un desvío de los fondos públicos.

«Por no presentar la cuenta pública 2002-2005 y 2008, la Procuraduría General de la República (PGR) inició procedimientos penales contra 18 ex alcaldes de Guerrero por el delito de peculado, informó el auditor general del Estado (AGE), Ignacio Rendón Romero... Al no presentar la cuenta pública no están informando a la ciudadanía de cómo aplicaron los recursos públicos que llegaron a los municipios, es decir, la totalidad de los recursos no se sabe en qué se aplicó» (Diario Las Noticias. México, 5/4/2010).

Desempolvan procesos contra 18 ex alcaldes por no entregar cuentas:

«Ex alcaldes, ex síndicos y ex tesoreros de dos trienios pasados de extracción priísta y perredista podrían ser aprehendidos por la PGJE y la PGR por el incumplimiento en la entrega de la cuenta pública municipal, como lo documentó la Auditoría General del Estado (AGE), y hacer efectiva 18 denuncias penales; en tanto, el organismo tiene en la mira a 50 alcaldes que no han entregado sus cuentas públicas y podrían enfrentar una situación similar, advirtió el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso local, Carlos Álvarez Reyes.

La acción penal contra los ex funcionarios municipales es para que la rendición de cuentas no sea nada más en el discurso y se trata de cumplir con los procedimientos que establece la ley por si los funcionarios presentan facturas falsas y hay corrupción.

Lo mismo en el caso de la AGE, quien no presenta cuentas en el principio presume que hay desvío de recursos y tiene que ir a solventar. Los que de plano no entregaron sus cuentas ya está el procedimiento legal. Simplemente es una realidad que habrá procedimiento. Es mi obligación darle seguimiento a la denuncia y remitiré al Poder Judicial que determinará lo procedentes que es otorgar órdenes de aprehensión y las sanciones que establecen las leyes del Estado, anticípó» (La Jornada y Nueva República. México, 8/4/2010).

Inicia PGR proceso contra ex ediles por peculado.

«La Auditoría General del Estado de Guerrero inició procedimientos penales ante la Procuraduría General de la República (PGR) contra 18 ex presidentes municipales de Guerrero por el delito de peculado al no presentar la cuenta pública 2002-2005 y 2008. En caso de no aporten las pruebas suficientes a su favor, los ex alcaldes pueden ir a la cárcel por no cumplir con esa obligatoriedad constitucional de rendir cuentas, pues la acusación principal en muchos casos es de peculado» (Novedades de Tabasco, 5 de abril de 2010).

b) *En relación con el abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, el bien jurídico tutelado es, generalmente, la Administración Pública. Especialmente, estos delitos persiguen garantizar la regularidad y especialmente la legalidad de los actos de los funcionarios y autoridades en las actividades propias de su cargo, cuyas violaciones no son castigadas por otras disposiciones legales.*

En los distintos sistemas penales latinoamericanos se tipifican conjuntamente ambos delitos o tan sólo una de las denominaciones para referirse, en cualquier caso, a los supuestos en que el servidor público dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales, o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes, o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere. El delito se consuma con la acción o la omisión, según se trate de dictar o ejecutar resoluciones u órdenes, o de no ejecutar las leyes, sin que se requiera la producción de daño ni la obtención de provecho alguno. Precisamente es ésta la característica de estos ilícitos penales. No es admisible la tentativa.

A título de ejemplo se puede citar la siguiente sentencia²³ de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: *«El recurrente acusa que la alcaldesa de la municipalidad de Montes de Oca se ha negado a cumplir sus deberes; en concreto, su obligación de rendir cuentas a los vecinos del cantón mediante un informe de labores que se presenta*

²³ Res: 2003-08298.

ante el Concejo Municipal para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año, conforme lo dispone el artículo 17, inciso g), del Código Municipal. Ello, pese a que el Concejo Municipal le ha instado, incluso ordenado, en diversas ocasiones para que cumpla su obligación y presente dicho informe. Así las cosas, considera esta Sala que ello constituye en el fondo una queja por incumplimiento de deberes, cuyo conocimiento y resolución es ajeno a su ámbito de competencia. En este sentido, si el recurrente considera que la alcaldesa recurrida ha omitido o rehusado ilegítimamente cumplir un acto propio de su función –como lo es la rendición de dicho informe–, así lo podrá denunciar en la propia sede penal, vía idónea para investigar los hechos acusados y para la posterior sanción, si fuera del caso, del funcionario público que ilícitamente incumpla las funciones que la propia ley le impone.»

Además cabe incluir, igualmente, los siguientes casos:

«Por el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales (no cumplir con informar a la población sobre los gastos financieros de su gestión) fue denunciado el alcalde de San Pedro de Chaulán, Celio Ríos Cruz» (Diario Correo. Perú, 9/3/2009).

«Denuncia por incumplimiento de deberes y peculado contra el ex alcalde del municipio de Villa Rivero por la no rendición pública de cuentas» (Diario La Voz, Bolivia, 14/10/2010).

«La presidenta municipal de Acayuca, Regina Vázquez Saut, ya se tiene que ir a la cárcel, aseveró el integrante de la Comisión de Hacienda municipal al recriminar que la funcionaria se ha negado a rendir cuentas a la legislatura y eso constituye delito grave... En este sentido no descartó que pueda denunciar penalmente a la funcionaria municipal por los delitos de peculado e incumplimiento de deber legal (periódico y agencia de noticias Imagen del Golfo. México, 3/6/2010).

BIBLIOGRAFÍA

- ABANTO VÁSQUEZ, M. A.: *El tratamiento penal de los delitos contra la Administración Pública*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.
- ALCÓCER POVIŞ, E.: *La autoría y participación en el delito de peculado. Comentarios a partir del caso*.
- BOHOYO CASTAÑER, F.: *El principio de legalidad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1986.
- CASTILLO, A. del: *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de Cuentas*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.

ISBN: 968-5500-00-5 D. R. © Auditoría Superior de la Federación. México.

COBO DEL ROSAL, M., y VIVES ANTÓN, T.: *Derecho Penal: Parte general*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch.

Código de las Siete Partidas: Facsímil de la edición glosado por Gregorio López (1555), Ed. BOE (1995).

FONT RIUS, J. M.: *Código de las Siete Partidas*. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ed. Seix, 1952.

«La responsabilidad contable en la nueva Ley General Presupuestaria», *Revista Galega de Economía*, vol. 16, número extraordinario (2007).

LÓPEZ LÓPEZ, J. C.: *Aprobación y rendición de Cuentas*. REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, volumen 2, nº 4. Madrid (2000).

MAS CLADERA, P. A.: *Sobre las consecuencias de la no rendición de las Cuentas. Comentarios a la Sentencia de la Sala Tercera de del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008*. REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, volumen 8, nº 30. Septiembre (2008).

NIETO, A.: *El desgobierno de lo público*. Ed. Tecnos. Madrid, 2005.

OCTAVIO DE TOLEDO, E.: *La prevaricación del funcionario público*. Civitas. Instituto de Criminología de la Universidad Complutense, Madrid, 1980.

PINO., E. del: *Políticas de lucha contra la corrupción en Centroamérica y República Dominicana*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Unidad de Políticas Comparadas. Septiembre 2007.

PÉREZ TÓRTOLA, A.: «Rendición de cuentas y responsabilidad contable», V Jornadas EUROSAL-OLACEFS. Lisboa, mayo 2007.

TRIBUNAL DE CUENTAS: *Declaración de la Cuenta General del Estado 2008*.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA



Primer cuatrimestre del año 2011

Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el primer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

En la primera parte, «Legislación y otros aspectos», constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte, «Jurisprudencia», recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuen-

tas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes estatales

■ LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*BOE*, nº 25, de 29 de enero de 2011).

■ LEY ORGÁNICA 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*BOE*, nº 25, de 29 de enero de 2011).

■ LEY ORGÁNICA 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*BOE*, nº 25, de 29 de enero de 2011).

■ LEY 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (*BOE*, número 55, de 5 de marzo de 2011).

■ LEY ORGÁNICA 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*BOE*, nº 61 de 12 de marzo de 2011).

■ LEY 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para facilitar la aplicación en España de los procesos europeos monitorios y de escasa cuantía (*BOE*, nº 72, de 25 de marzo de 2011).

■ LEY 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (*BOE*, nº 76, de 30 de marzo de 2011).

■ LEY 6/2011, de 11 de abril, por la que se modifican la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el Real Decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas (*BOE*, nº 87, de 12 de abril de 2011).

■ LEY 7/2011, de 11 de abril, por la que se modifican la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores, y el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública (BOE, nº 87, de 12 de abril de 2011).

1.2. Leyes autonómicas

1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

■ LEY 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011 (BOE, nº 23, de 27 de enero de 2011).

1.2.2. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

■ LEY 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011 (BOE, nº 57, de 8 de marzo de 2011).

■ LEY 13/2010, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011 (BOE, nº 57, de 8 de marzo de 2011).

■ LEY 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública (BOE, nº 57, de 8 de marzo de 2011).

1.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

■ LEY 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011 (BOE, nº 20 de 24 de enero de 2011).

1.2.4. Comunidad Autónoma de Cantabria

■ LEY 10/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011 (BOE, nº 25, de 29 de enero de 2011).

■ LEY 11/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero (BOE, nº 25, de 29 de enero de 2011).

1.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

■ LEY 15/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 4/1985, de designación de Senadores en representación de Castilla-La Mancha, en relación a las retribuciones a percibir (BOE, número 38, de 14 de febrero de 2011).

■ LEY 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011 (*BOE*, nº 38, de 14 de febrero de 2011).

1.2.6. Comunidad Autónoma de Cataluña

■ LEY 1/2011, de 17 de febrero, de autorizaciones financieras y normas presupuestarias y tributarias durante el periodo de prórroga presupuestaria (*BOE*, nº 57, de 8 de marzo de 2011).

1.2.7. Comunidad Autónoma de Extremadura

■ LEY 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2011 (*BOE*, número 19, de 22 de enero de 2011).

■ Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*BOE*, número 19, de 22 de enero de 2011).

■ Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura (*BOE*, número 19, de 22 de enero de 2011).

■ LEY 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*BOE*, nº 88, de 13 de abril de 2011).

1.2.8. Comunidad Autónoma de Galicia

■ LEY 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia (*BOE*, nº 35, de 10 de febrero de 2011).

■ LEY 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011 (*BOE*, nº 35, de 10 de febrero de 2011).

■ LEY 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (*BOE*, nº 35, de 10 de febrero de 2011).

1.2.9. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

■ LEY 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno de las Illes Balears (*BOE*, nº 103, de 30 de abril de 2011).

1.2.10. Comunidad Autónoma de La Rioja

■ LEY 9//2010, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2011 (*BOE*, nº 8, de 10 de enero de 2011).

■ LEY 10/2010, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2011 (*BOE*, nº 8, de 10 de enero de 2011).

1.2.11. Comunidad Autónoma de Madrid

■ LEY 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2011 (*BOE*, nº 62, de 14 de marzo de 2011).

1.2.12 Comunidad Autónoma de la región de Murcia

■ LEY 7/2008, de 26 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas en materia de tributos cedidos, tributos propios y tasas regionales para el año 2009 (*BOE*, nº 32, de 7 de febrero de 2011).

■ LEY 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2009 (*BOE*, nº 32, de 7 de febrero de 2011).

■ LEY 5/2009, de 9 de octubre, de creación del Organismo Autónomo «Boletín Oficial de la Región de Murcia» (*BOE*, nº 35, de 10 de febrero de 2011).

■ LEY 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010 (*BOE*, nº 40, de 16 de febrero de 2011).

■ LEY 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010 (*BOE*, nº 40, de 16 de febrero de 2011).

1.2.13. Comunidad Foral de Navarra

■ LEY FORAL 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011 (*BOE*, nº 45, de 22 de febrero de 2011).

■ LEY FORAL 23/2010, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (*BOE*, nº 45, de 22 de febrero de 2011).

■ LEY FORAL 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno (*BOE*, nº 87, de 12 de abril de 2011).

■ LEY FORAL 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (BOE, nº 87, de 12 de abril de 2011).

1.2.14. Comunidad Autónoma del País Vasco

■ LEY 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011 (BOE, nº 36, de 11 de febrero de 2011).

1.2.15. Comunidad Autónoma de Valencia

■ LEY 16/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (BOE, nº 23, de 27 de enero de 2011).

■ LEY 17/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011 (BOE, nº 23, de 27 de enero de 2011).

1.3. Reales Decretos

■ CORRECCIÓN DE ERRORES del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE, nº 8, de 10 de enero de 2011).

■ REAL DECRETO-LEY 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE, nº 37, de 12 de febrero de 2011).

■ REAL DECRETO 352/2011, de 11 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda y se modifican el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, y el Real Decreto 63/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales (BOE, nº 61, de 12 de marzo de 2011).

■ REAL DECRETO 300/2011, de 4 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público y se habilita al titular del Ministerio de Economía y Hacienda para modificar sus anexos (BOE, nº 69, de 22 de marzo de 2011).

■ REAL DECRETO-LEY 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial «Instituto Español de Comercio Exterior» (ICEX) (BOE, nº 87, de 12 de abril de 2011).

■ REAL DECRETO 600/2011, de 29 de abril, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, aprobado por Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo (*BOE*, nº 103, de 30 de abril de 2011).

1.4. Acuerdos y Resoluciones

■ RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2011, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (*BOE*, nº 64, de 16 de marzo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2011, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (*BOE*, nº 64, de 16 de marzo de 2011).

2. JURISPRUDENCIA. TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y resúmenes doctrinales

■ SENTENCIA 1/11, de 1 de marzo. Recurso de apelación nº 43/09. Procedimiento de reintegro nº 130/07. Ramo de Entidades Locales, Ayuntamiento de ... Ponente: Excm. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala que el derecho a la prueba es un derecho de configuración legal sujeto a una serie de límites y que no implica el derecho a que toda prueba que se proponga por una parte deba ser admitida. Para que se produzca indefensión debería inadmitirse una prueba de interés relevante para la decisión sin justificar el rechazo de modo razonable, es decir, arbitrariamente, o porque la admisión de la diligencia de prueba y su práctica habrían alterado o podido producir una solución distinta.

Analiza la Sala el principio de carga de la prueba del artículo 217 de la LEC, que es de aplicación a la jurisdicción contable, y señala que deberá tenerse presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes en el litigio.

La Sala entiende que no hay incongruencia cuando se declara la existencia de infracciones urbanísticas, pero no se condena como responsable contable al demandado, ya que sólo puede declararse esta

responsabilidad si concurren todos los requisitos previstos en los artículos 38.1 LOTCu y 49.1 LFTCu.

Continúa señalando la Sala que para declarar responsabilidad contable es necesario que se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado y que no puede ser meramente posible o contingente.

En este sentido entiende que la irregular gestión de sus ingresos por el Ayuntamiento al no practicar liquidación definitiva de las cuotas de urbanización no implica que se haya producido un daño real y efectivo, puesto que esas cantidades todavía pueden ser cobradas. Afirma, además, que debe probarse el daño en relación con cada una de las parcelas, no siendo admisible que la prescripción opere conjuntamente sobre estas deudas.

Tampoco aprecia la existencia de daño respecto a unos pagos por obras de pavimentación porque no existiese consignación presupuestaria, ya que se trata de una infracción que debe ir acompañada de los demás elementos de la responsabilidad contable. Señala, asimismo, que no hay daño a los caudales públicos, ya que aún se puede requerir a los propietarios de las fincas afectadas las correspondientes cuotas de ese pago.

Sigue señalando la Sala que la eventual infracción de la normativa urbanística, al margen de responsabilidades de otro orden y naturaleza, no es suficiente para generar responsabilidad contable si no ha tenido consecuencias patrimoniales nocivas, identificables y cuantificables para las arcas públicas.

Asimismo afirma que la mera especulación sobre la posibilidad de haber obtenido un precio mejor no es motivo con fuerza jurídica suficiente para que se pueda considerar producido un daño real y efectivo al erario público. Con relación a esta materia recuerda que la competencia para valorar el sometimiento de una determinada actuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía corresponde al Tribunal de Cuentas dentro del ejercicio de su función fiscalizadora, pero rebasa su ámbito jurisdiccional.

Por último señala la Sala la imposibilidad de fundamentar la responsabilidad contable en el mero reflejo formal de la gestión que aparezca en la contabilidad si la prueba practicada no permite deducir que dicha gestión haya originado un menoscabo patrimonial en las arcas públicas.

■ SENTENCIA 2/11, de 1 de marzo. Recurso de apelación nº 22/10. Procedimiento de reintegro nº 33/07. Ramo de ... Inf. Fisc. TCU

Ej 2002-2003 y primer cuatrimestre 2004). Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia, respecto a la contratación de un servicio de asistencia jurídico externo, el control jurisdiccional que ejerce el Tribunal de Cuentas y la discrecionalidad como libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o entre indiferentes jurídicos, cuando la decisión está basada en criterios extrajurídicos que como tales son ajenos al control judicial. En este sentido señala que la exigencia de responsabilidad contable requiere que el acto generador del daño patrimonial al ente público sea constitutivo de ilícito contable, no pudiendo surgir en el contexto de controversias relativas a la oportunidad de una decisión económica o financiera, a la eficacia de los factores productivos o, en fin, a la eficacia en la consecución de los objetivos marcados.

Sigue afirmando que el ejercicio de la potestad discrecional está sujeta a unos límites que sí deben ser salvaguardados por los órganos jurisdiccionales. Los límites de la discrecionalidad se encuentran en la no alteración de los fines que deben regir la actuación de los órganos públicos, pudiendo declararse responsabilidad contable si queda demostrado que el uso de esa discrecionalidad obedeció a finalidades contrarias a la normativa presupuestaria y contable.

Señala asimismo la Sala que la posibilidad de adherirse al recurso de apelación está limitada a lo que resulte desfavorable a la parte que lo formula, por lo que tiene legitimación para ello quien ha resultado perjudicado por la parte dispositiva de la decisión del juez o tribunal *a quo*.

Finalmente, la Sala recoge la diferencia entre legitimación *ad processum* y *ad causam*. La primera de ellas está ligada a la facultad para comparecer en juicio que, a su vez, se liga a la capacidad de obrar, y por el contrario, la legitimación *ad causam* entronca con la capacidad jurídica y se trata de una institución de derecho sustantivo. En la mayoría de los supuestos la legitimación *ad causam* viene a identificarse con la efectiva titularidad activa o pasiva de la relación jurídica concreta deducida en el litigio y viene a ser una cuestión íntimamente ligada al fondo de la litis.

■ SENTENCIA 3/11, de 1 de marzo. Recurso de apelación nº 28/10. Procedimiento de reintegro nº 49/08. Ramo de Empresas Estatales, ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Diferencia la Sala de Justicia la legitimación *ad processum* y *ad causam* señalando que la primera guarda relación con la capacidad nece-

saría para comparecer en juicio, mientras que la segunda exige la adecuación entre la titularidad jurídica afirmada, sea activa o pasiva, y el objeto jurídico pretendido.

Continúa analizando la representación y defensa en juicio de las autoridades portuarias del Estado por los abogados del Estado a través de convenio. Señala, asimismo, que existe una consolidada jurisprudencia que avala la necesidad de adoptar una postura extremadamente restrictiva respecto de la aceptación de causas de inadmisibilidad para facilitar el acceso al proceso.

También recoge la legitimación activa del ministerio fiscal en la jurisdicción contable, ya que puede iniciar el proceso para depurar presuntas responsabilidades contables y puede intervenir como legitimado cuando el proceso se haya iniciado a instancia de otra parte interesada.

La Sala afirma que es de aplicación al ámbito contable el principio civil de carga de la prueba, de manera que corresponde a la parte actora probar los hechos constitutivos, y a la parte demandada, los que impiden, desvirtúan o extinguen la obligación de indemnizar. Esta distribución de hechos que debe probar cada parte es congruente con las operaciones de cargo y data que comprenden las siguientes fases: *a)* entrega de fondos públicos que producen efectos traslativos de su posesión; *b)* finalizada la gestión, liberación de la responsabilidad mediante el descargo o data, y *c)* la ausencia de esas formalidades de cargo o data a efectos de la responsabilidad contable deben interpretarse bajo la perspectiva de si su ausencia ha menoscabado la integridad del patrimonio público.

Finalmente señala la Sala que en los gastos de representación existe un margen de discrecionalidad a favor de las autoridades competentes a la hora de administrarlos, pero sí se exige un documento o soporte acreditativo del gasto para justificar el destino y la condición social, representativa o protocolaria del gasto.

■ SENTENCIA 4/11, de 25 de marzo. Recurso de apelación nº 7/10. Procedimiento de reintegro nº 62/07. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Málaga. Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia la prescripción y, en concreto, la no necesidad del conocimiento formal por parte del interesado del inicio del procedimiento fiscalizador para que éste produzca efectos interruptivos. A estos efectos se tiene en cuenta la especial naturaleza del procedimiento fiscalizador, que no puede calificarse como un procedimiento administrativo simplemente porque sea de aplicación supletoria la

Ley 30/92. El procedimiento fiscalizador tiene por objeto la fiscalización de una entidad pública, por lo que en éste no se dictan resoluciones administrativas que afecten a derechos o intereses legítimos, ni se dirige contra persona alguna que pueda tener la condición de interesado. Señala, también, que son de aplicación al ámbito contable los plazos de prescripción previstos en su legislación específica.

Continúa señalando que los miembros del Consejo de Administración tienen legitimación pasiva en los procesos contables por tener la condición de gestores de fondos públicos, y ello aunque hayan delegado sus funciones, pues a ellos les sigue correspondiendo la responsabilidad última de la gestión social. Entiende que la alegación de ausencia de poder decisorio de los miembros del Consejo de Administración o el desconocimiento del desenvolvimiento de la gestión social supone, en definitiva, reconocer por parte de estos gestores de fondos públicos una grave negligencia en el desempeño de su cometido social.

Asimismo se afirma, respecto a la alegación de litisconsorcio pasivo necesario de los miembros del Ayuntamiento encargados de la gestión de los fondos municipales, que la gestión patrimonial es únicamente predicable y exigible de aquel que la tiene legalmente atribuida. En este sentido señala que el hecho de gozar la sociedad mercantil pública de personalidad y patrimonio propio implica que no resulte jurídicamente admisible entender que el órgano de gobierno de la entidad local o sus funcionarios puedan ser considerados como responsables contables en los daños producidos en el patrimonio de la sociedad.

La Sala detalla los elementos necesarios para declarar la existencia de responsabilidad contable y afirma que siendo ésta una responsabilidad de naturaleza reparadora es imprescindible que se haya causado un daño a los fondos públicos. Es pago indebido la salida injustificada de efectivo de las arcas públicas, es decir, pagos sin causa o sin contraprestación de utilidad pública. El contrato administrativo válido no es la única fuente de obligaciones en el Derecho administrativo, por lo que en el caso del pago de minutas sin la existencia de contrato alguno debe quedar acreditado que los servicios profesionales fueron realmente prestados. Continúa señalándose que en el ámbito contable es de aplicación el principio civil de carga de la prueba, por lo que el demandante debe probar que se ha producido un menoscabo a los caudales públicos, y los demandados, los hechos que impidan, desvirtúen o extingan la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados.

Sigue afirmando que la fijación de los hechos y la valoración de los medios de prueba es competencia del juez de instancia, de forma que, frente al juicio de apreciación de la prueba no que la sen-

tencia de instancia contenga, no pueden prevalecer meras alegaciones de parte.

La Sala señala que el alcance nace de un descubierto injustificado que puede tener su origen tanto en la ausencia de numerario como en la ausencia de justificación. El daño determinante de la responsabilidad contable debe ser económico, real y efectivo, pudiendo deberse la ausencia de numerario tanto a la realización de un pago como a la falta de un ingreso de una cantidad. A estos efectos afirma que la declaración en contabilidad como incobrables de unos créditos hace presumir, salvo prueba en contrario, que el derecho a exigir el pago de los mismos ha decaído, lo que da lugar a un saldo deudor.

Por último se analiza la diligencia exigible al gestor de fondos públicos, y se afirma que lo que determina la responsabilidad contable es el concreto contenido de la actividad profesional de los responsables y la relación específica de ésta con los hechos generadores del alcance, y ello con independencia de la mayor o menor corrección de las conductas ajenas.

■ SENTENCIA 5/11, de 25 de marzo. Recurso de apelación nº 20/10. Procedimiento de reintegro nº 110/08. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala de Justicia la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, señalando que es de aplicación a la jurisdicción contable. En este sentido afirma que el que la responsabilidad contable sea solidaria no quiere decir que su origen haya que buscarlo necesariamente en una obligación solidaria, de hecho la obligación de rendir cuentas es de carácter personalísimo. Lo que permite apreciar esta excepción es la vinculación de las atribuciones con la gestión de los fondos públicos dañados y la intervención directa en la producción de los hechos, atendiendo al requisito de la inescindibilidad y valorando, además, la existencia de algún efecto nocivo, como el que alguien resulte vencido sin ser oído en el proceso, o la perturbación de los efectos de la cosa juzgada material.

Continúa señalando la Sala que es pago indebido la salida de dinero o pérdida patrimonial no justificada por haber sido realizado a favor de persona en quien no concurría derecho alguno de cobro frente a la Administración o en cuantía que excedía del derecho del acreedor. En este sentido afirma que no constituye pago indebido el abono de las pagas extraordinarias y de los días de vacaciones proporcional al tiempo en que los servicios fueron prestados cuando se produce el cese de una relación de interinidad. Sin embargo, sí es pago indebido satisfacer

una nómina sin haberse devengado derecho alguno a la percepción de dicha retribución en el periodo por el que se abonó.

Asimismo la Sala analiza la adhesión diferenciando aquellas cuestiones nuevas en las que no se podría entrar en la segunda instancia por cambiar cualitativamente la pretensión de aquellos aspectos nuevos que sí pueden ser analizados por vía de este recurso al aportar una argumentación jurídica nueva sin desvirtuar la esencia de la pretensión principal de la primera instancia. Sigue afirmando que en los casos en que se ha admitido que se amplíe la cognición del órgano *ad quem* a extremos no contenidos en la apelación principal se ha supeditado esta adhesión a que haya existido debate contradictorio sobre las pretensiones autónomas para permitir la defensa frente a las alegaciones de contrario.

■ SENTENCIA 6/11, de 30 de marzo. Recurso de apelación nº 29/09. Procedimiento de reintegro nº 56/08. Ramo de Entidades Locales. Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Señala la Sala de Justicia que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las pretensiones de las partes y recoge la doctrina del Tribunal Supremo, que distingue el principio de congruencia y el de exhaustividad. La congruencia supone la correlación o armonía entre las pretensiones de las partes deducidas en juicio y la parte dispositiva de la sentencia, mientras que la exhaustividad, requisito ligado a aquél, supone la exigencia de que se resuelvan todos los puntos litigiosos, lo que no comporta que el Tribunal esté obligado a razonar sobre todos y cada uno de los extremos que las partes han referido en sus escritos, bastando con que resuelva sobre los «puntos litigiosos».

Continúa analizando la Sala la prescripción en el ámbito de la jurisdicción contable con relación a la reclamación de los intereses de unas cantidades que fueron reintegradas voluntariamente por el gestor de fondos públicos. En este sentido entiende que el cómputo del plazo se inicia cuando se produce el hecho determinante de la responsabilidad contable, lo que en este caso ocurre cuando se retiene injustificadamente por ese gestor de fondos públicos, sin proceder a su ingreso en las cuentas del Ayuntamiento, los importes cobrados por liquidaciones tributarias giradas por dicha Corporación local. En cuanto a la interrupción de este plazo, se produce cuando se hubiere iniciado cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario o jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviera por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

Afirma también la Sala que en el ámbito de la jurisdicción contable la plena indemnidad del erario público se logra con la restitución íntegra de los daños y perjuicios ocasionados que en el ámbito del Derecho público se traduce en el interés de demora exigible *ope legis* computado desde el día en que se ocasionaron los hechos originadores del daño.

Finalmente la Sala entiende en materia de imposición de costas, cuando no haya sido pedido expresamente, que compete decidir al consejero de Cuentas si debe o no aplicar el criterio del vencimiento en juicio.

Voto particular del Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín

En el voto particular se discrepa de la declaración de prescripción parcial de la responsabilidad contable imputada al gestor de fondos públicos. En este sentido se señala que la responsabilidad contable que se imputa a este gestor son los intereses de demora correspondientes al principal dañado y aceptado por ambas partes derivado de la gestión ilegal de los fondos públicos que tenía a su cargo. El *dies a quo* para el cómputo de la prescripción por aplicación de la teoría de la *actio nata* es cuando se puede ejercitar el derecho de que se trate, lo que, trasladado al ámbito contable, no es sino el momento en que surge el daño y se puede exigir su reparación.

Sigue afirmándose que el reconocimiento de la existencia de un daño económico, real y efectivo que el gestor de fondos públicos cuantifica y paga permite la aplicación del artículo 1935 del Código Civil, comportando una renuncia a la prescripción ganada en cuanto es conocido que la renuncia de la prescripción ganada puede ser tanto expresa como tácita, siendo ésta la que resulta de hechos de los que deba derivarse tal conclusión.

Se señala, asimismo, que si el capital estuviera prescrito también lo estarían los intereses, al ser éstos un derecho accesorio, como prestación accesorio del crédito u obligación principal dineraria, pero no estando prescrito el capital tampoco lo están por este motivo los intereses.

Por último se afirma que el día inicial del cómputo del plazo de prescripción para la exigencia de los intereses de la cantidad reintegrada voluntariamente por el gestor de fondos públicos debe fijarse el día en que nació para el demandado la obligación de pagar dichos intereses, que no es otro que el día que reconoció la existencia del daño económico, real y efectivo y pagó el principal. Es decir, el *dies a quo* es cuando se dejó de ingresar la cantidad correspondiente a esos intereses, que no es sino la resultante de capitalizar los intereses vencidos a la fecha en que se pagó el principal dañado.

2.2. Autos y resúmenes doctrinales

■ AUTO 1/2011, de 1 de marzo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 10/10. Actuaciones previas nº 191/08. Ramo de Comunidades Autónomas ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia el concepto constitucional de indefensión, señalando que para resolver si se ha causado o no ésta debe determinarse si se ha privado a alguien de la posibilidad de ser oído o se le ha imposibilitado la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Continúa afirmando que las actuaciones previas son preparatorias de los procedimientos jurisdiccionales y están concebidas como un conjunto de diligencias legalmente regladas y tasadas para obtener información sobre los supuestos de responsabilidad contable que se sometan al conocimiento de los órganos jurisdiccionales contables. El momento en que los interesados son oídos en las actuaciones previas y se pone a su disposición la documentación obrante en las mismas es la liquidación provisional, sin que, en ningún otro momento, el instructor tenga que dar traslado de las diligencias preventivas del alcance o de la documentación complementaria aportada, ya que la vista del expediente viene referida a la audiencia con motivo de la liquidación provisional.

Sigue recogiendo la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 como un recurso especial y sumario por razón de la materia cuya finalidad no es conocer el fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable, sino, únicamente, revisar las resoluciones dictadas en la fase de instrucción que pueda impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las actuaciones previas a efectos de garantizar en dicha fase la efectividad del derecho de defensa, consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

Finalmente respecto a la providencia de requerimiento de pago o de afianzamiento señala la Sala que tiene cobertura legal en el artículo 47, apartado 1.f), de la Ley 7/88, y su finalidad es evitar que en el ulterior procedimiento de reintegro que pudiera incoarse el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente.

■ AUTO 2/2011, de 1 de marzo. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88, nº 27/10. Diligencias preliminares nº 57/10. Ramo de Comunidades Autónomas ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Afirma la Sala que el archivo de las actuaciones en la fase de diligencias preliminares sólo procede cuando de una manera manifiesta

los hechos denunciados no revistan los caracteres de alcance. Sigue señalando que no cabe en esta fase, previa al enjuiciamiento contable e incluso a la instrucción, entrar a conocer del fondo del asunto, sino que se trata de valorar si tal y como se han descrito los hechos pueden dar lugar o no al juicio contable.

Recoge, asimismo, la Sala la doctrina del Tribunal Supremo respecto a este archivo en la que se señala que éste no supone indefensión ni negación de tutela, ya que si se entendiera lo contrario supondría que cualquier denuncia en materia de exigencia de responsabilidades obligaría no sólo a su admisión y examen, sino a abrir un proceso, aunque el órgano encargado de sustanciarlo tuviera el convencimiento de que no cabía hacerlo por falta de encaje de los hechos en los supuestos legales previstos.

Finalmente señala que para que las irregularidades denunciadas pudieran revestir caracteres de alcance sería necesario que supusieran la concreción de hechos que dieran lugar a un descubierto y que produjesen un perjuicio a los fondos públicos, el cual ha de ser real, efectivo y evaluable económicamente, y que ese perjuicio sea imputable a la conducta de quien tiene a su cargo el manejo de caudales públicos.

■ AUTO 3/2011, de 1 de marzo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 37/10. Actuaciones previas nº 42/10. Ramo de Entidades Locales ... Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Recoge la Sala el concepto constitucional de indefensión que exige que se prive al interesado de la posibilidad de impetrar la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses mediante la apertura del adecuado proceso o realizar dentro del mismo las adecuadas alegaciones o pruebas.

Sigue señalando que la naturaleza que la legislación atribuye a las actuaciones previas es la de ser preparatorias de los procedimientos jurisdiccionales y están concebidas como un conjunto de diligencias legalmente regladas y tasadas para obtener información sobre los supuestos de responsabilidad contable que se sometan a conocimiento de los órganos jurisdiccionales contables.

También afirma que el momento en que los interesados son oídos en las actuaciones previas y se pone a su disposición la documentación obrante en las mismas es la citación para la comparecencia al acto de liquidación provisional. Esta fase de instrucción no constituye sino una fase instrumental preliminar y preparatoria del ulterior procedimiento jurisdiccional contable, por lo que el delegado ins-

tructor no tiene la función de ejercer de árbitro o juez que dirima sobre las pretensiones o existencia de los hechos controvertidos.

Continúa analizando la naturaleza especial del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia cuyos motivos de impugnación sólo pueden ser que no se haya accedido a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren o que se causare indefensión. Por ello no cabe por vía de este recurso conocer de la calificación jurídico-contable del, o de los presuntos responsables, ni del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable.

Por último afirma la Sala que el requerimiento de depósito o afianzamiento tiene por finalidad evitar que en el curso del ulterior procedimiento jurisdiccional que pudiera incoarse el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente.

■ AUTO 4/2011, de 23 de marzo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 34/10. Actuaciones previas nº 123/09. Ramo de Entidades Locales Ayuntamiento de ... Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

La Sala de Justicia analiza la compatibilidad de los órdenes jurisdiccionales penal y contable sobre los mismos hechos, ya que responden a finalidades distintas, ejerciendo el penal el *ius puniendi* y el contable el enjuiciamiento de la responsabilidad contable que origina la indemnización de daños y perjuicios. Por ello, al no existir identidad en el ámbito competencial entre ambas jurisdicciones, no se vulnera el principio general de *non bis in idem*.

Sigue afirmando la Sala que con fundamento en esa compatibilidad en el orden jurisdiccional contable cabe que dentro del procedimiento de actuaciones previas se dilucide, siquiera sea con carácter previo y provisional, si los hechos de que se trata son o no constitutivos de alcance o de malversación contable y que se determine quiénes son los presuntos responsables contables, reflejando todo ello en el acta de liquidación provisional.

Entiende, asimismo, la Sala que no puede resolver sobre una cuestión prejudicial con anterioridad a que lo haga el órgano de instancia, que es a quien compete analizar si dicha cuestión prejudicial constituye o no elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable.

También se analizan por la Sala los objetivos esenciales de las actuaciones previas, que son: a) averiguación de los hechos denunciados; b) determinación de los presuntos responsables, y c) salvaguar-

da, en su caso, de los derechos de la Hacienda pública perjudicada. El primero de estos objetivos da lugar a la práctica de las diligencias que se consideren oportunas y la liquidación provisional; el segundo, si existe un presunto alcance y responsables del mismo, da lugar al requerimiento de depósito o afianzamiento, y el tercero, en caso de no atenderse este requerimiento, al embargo de los bienes.

Finalmente, la Sala afirma que será el órgano de primera instancia de la jurisdicción contable, si se produce la incoación del proceso, quien, tras las alegaciones y práctica de las pruebas solicitadas y admitidas, realizará las declaraciones sobre la responsabilidad contable y la culpabilidad en la conducta de los presuntos responsables.

■ AUTO 5/2011, de 25 de marzo. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 5/11. Actuaciones previas nº 35/10. Ramo de Entidades Locales (Ayuntamiento de Alicante. Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y los motivos tasados del mismo. También señala que las actuaciones previas tienen un carácter preparatorio del ulterior procedimiento jurisdiccional contable, por lo que tienen por objeto practicar las diligencias precisas para concretar los hechos imputados y determinar los presuntos responsables, así como, en el caso de que se desprendan indicios de responsabilidad contable, cuantificar de manera previa y provisional el perjuicio ocasionado en los caudales públicos, procediendo seguidamente a adoptar las medias cautelares de aseguramiento.

Continúa afirmando la Sala que las situaciones de indefensión han de valorarse según las circunstancias de cada caso; deben llevar consigo el menoscabo del derecho a la defensa y el perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado, y que el artículo 24 de la Constitución no protege situaciones de simple indefensión formal sino de indefensión material.

Por último la Sala señala que no debe entrar en este momento en la valoración provisional efectuada por la delegada instructora, ya que de hacerlo se estaría enjuiciando el asunto de fondo, lo que es propio del procedimiento jurisdiccional que se pueda iniciar.

2.3. Tribunal Constitucional

■ CUESTIÓN INTERNA DE INCONSTITUCIONALIDAD, número 605-2011, en relación con el artículo 35, apartado Siete.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (*BOE*, nº 62, de 14 de marzo de 2011).

■ CUESTIÓN INTERNA DE INCONSTITUCIONALIDAD, número 644-2011, en relación con el artículo 35, apartado Siete.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (*BOE*, nº 62, de 14 de marzo de 2011).

■ RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD, nº 1725-2011, en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 (*BOE*, nº 94, de 20 de abril de 2011).

3. FISCALIZACIONES

■ RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Aragón, ejercicios 2004 y 2005 (*BOE*, nº 70, de 23 de marzo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización de la Fundación Teatro Lírico, ejercicio 2006 (*BOE*, nº 70, de 23 de marzo de 2011).

■ RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización de las actividades realizadas por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo en el periodo 2002-2006 (*BOE*, nº 70, de 23 de marzo de 2011).

PUBLICACIONES



SUÁREZ PANDIELLO, Javier (coordinador): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro.* Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2008, 420 págs.

El libro que publicaba en 2008 la Federación Española de Municipios y Provincias, y del que son coautores los profesores Núria Bosch Roca, Francisco Pedraja Chaparro, Juan José Rubio Guerrero y Alfonso Utrilla de la Hoz, constituye, sin duda alguna, una obra de referencia en un tema de tanta amplitud, relevancia y actualidad que merece un comentario, por breve que sea, en el número monográfico sobre Corporaciones locales que presenta en esta ocasión la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO.

La tarea que abordamos no es nada fácil, dada la densidad del texto y la gran cantidad de datos estadísticos e información que contiene. Pero nuestro propósito se centra, fundamentalmente, en recoger los argumentos y enfoques más importantes relativos al problema complejo de la financiación local en España, teniendo en cuenta que todo ello se enmarca en el modelo de organización territorial que nos dimos y aceptamos bajo el nombre de Estado de las autonomías.

La obra está estructurada en seis grandes apartados: Introducción, Diagnóstico del modelo actual, La financiación local en Europa, Los instrumentos de financiación local en la teoría de la Hacienda pública, Las propuestas y Conclusiones, a lo

que hay que añadir noventa y tres páginas de Anexos.

En el capítulo sobre el diagnóstico del modelo actual se trata de ofrecer una visión panorámica de la situación referida al año base 2004 y a la evolución experimentada desde 2001, considerando las perspectivas de las Haciendas locales españolas de modo que nos permita conocer las fortalezas y las debilidades de nuestro sistema de financiación local con vistas a la necesaria e inevitable reforma integral de los modelos de financiación estatal, autonómica y local, evitando que la parte hasta ahora más débil en este proceso de negociación política, la Administración Local, vuelva a quedar marginada en la búsqueda de un sistema más suficiente, eficiente y equitativo, y con unos niveles de solidaridad interterritorial e interinstitucional que complementen la necesaria profundización en los aspectos de corresponsabilidad fiscal de todas las Administraciones.

Entre las carencias institucionales, políticas y económicas más relevantes caben citar las siguientes: la falta de reconocimiento real del papel fundamental de las Entidades locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar, la ausencia de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización, la explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma radical e inasumible los

presupuestos municipales, un sistema de imposición local que no se adecua a la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales, por lo que se exige una mayor aproximación entre fiscalidad local y variables económicas, como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición relacionada básicamente con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos, el hecho de que los entes locales se han convertido en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las Comunidades Autónomas, con una pérdida efectiva de la autonomía del gasto, si bien es cierto que esas transferencias de capital están sirviendo para reequilibrar a nivel regional el capital público a favor de aquellos municipios que difícilmente podrían llevar a cabo determinadas infraestructuras básicas para los ciudadanos; la falta, asimismo, de un marco competencial y financiero que garantice la igualdad, pero que evite enfoques excesivamente simplistas y uniformes, teniendo en cuenta la diversidad de las carencias económicas y de los problemas de gestión de los ayuntamientos. A todo ello hay que añadir, por una parte, el elevado nivel de incertidumbre en materias competenciales, lo que obliga a estar muy atento a las reformas que se realicen en el modelo de financiación autonómica con el fin de hacer un seguimiento de los instrumentos que se incorporen para resolver las cuestiones de nivel local, y, por otra, la necesidad de hacer un estrecho marcaje y control de los contenidos y desarrollos del Pacto Local en las distintas Comu-

nidades Autónomas a raíz de los cambios estatutarios que puedan producirse.

Este segundo capítulo sobre el diagnóstico del modelo financiero actual va acompañado de un extenso y detallado apéndice estadístico (desde la página 55 a la 221), en el que se recoge la evolución de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares en el periodo 2001-2004, y el desglose de los gastos, ingresos, ahorro y déficit municipales, así como otros datos provinciales e insulares, referidos todos ellos al año 2004.

El capítulo tercero se ocupa, como hemos adelantado, de llevar a cabo un análisis comparativo de la financiación local en Europa, pudiendo destacar, entre otros, los puntos siguientes. En primer lugar, los autores ponen de manifiesto que, pese a no ser teóricamente un país federal, España se sitúa en el grupo de los que tienen tres niveles de gobierno, es decir, tres tipos de Administración: la central, la autonómica y la local. Afirman, asimismo, que nuestro país es el segundo con mayor nivel de descentralización, tomando como medida el peso del gasto público central dentro del total del sector público. A este respecto es preciso hacer notar que esto era cierto en el año 2006, que es el que se toma como referencia en el texto, pero no lo es en la actualidad, pues la distribución a principios del 2011 era la siguiente: Administración central, un 20%; Seguridad Social, el 29%; Comunidades Autónomas, el 38%, y Entidades locales, el 13%. Dado el elevado porcentaje que suponen las Comunidades Autónomas, que según los

últimos cálculos se acerca ya al 40, España es sin duda la nación con mayor grado de descentralización de Europa, lo que es preciso tener muy en cuenta a la hora de definir el peso y las competencias que en un futuro inmediato o corto habrán de corresponder a las Corporaciones locales que, como se dice en las conclusiones de esta parte de la obra que estamos comentando, se sitúa en la banda baja del conjunto de países analizados.

Partiendo de la experiencia comparada, los autores consideran cuatro modelos a seguir: el insular, el nórdico, el de los países federales y el latino, poniendo de relieve que en el caso español se debería evolucionar hacia un sistema con características parecidas a las de los países federales europeos, si bien potenciando más la imposición sobre la propiedad inmueble, puesto que la hacen idónea para su establecimiento a nivel local, pero proponiendo a la vez que se participe de los impuestos sobre la renta y, de forma más general, sobre la actividad económica.

Pero este punto concreto se trata con un enfoque académico en el capítulo cuarto, en el que se analizan los instrumentos de financiación local en la teoría de la Hacienda pública en el contexto de lo que se ha dado en llamar teoría del federalismo fiscal. En una cuidada síntesis los autores resumen los principales elementos clave que en un marco normativo deberían tenerse en cuenta a la hora de instaurar un modelo razonable de financiación local. Dichos elementos claves serían los siguientes: el gobierno local debería limitar la autofinanciación

de servicios redistributivos; las actividades económicas deberían ser gravadas sólo por los servicios que les beneficien y no por motivos redistributivos; los servicios vinculados al periodo corriente deberían ser financiados mediante ingresos ordinarios del periodo, y los vinculados a periodos futuros deberían hacerlo mediante impuestos y tasas de periodos futuros y deuda, y los servicios residenciales deberían financiarse mediante impuestos sobre los residentes y cargas sobre los usuarios (tasas y precios públicos). De manera complementaria se incorporan sugerencias con mayor grado de concreción a la hora de relacionar funciones con instrumentos desde la óptica de la eficiencia, sin olvidar criterios de equidad.

Aunque dentro del tratamiento general y teórico que se da en este capítulo se enuncian los principales instrumentos para la financiación local, teniendo en mente la realidad española. Estos instrumentos serían los que se relacionan a continuación: impuestos locales para financiar servicios con características de bienes públicos (calles, carreteras, alumbrado, etc.); tasas y precios públicos sobre el usuario para financiar servicios con características de bienes privados (agua, saneamiento, residuos sólidos, etc.); transferencias condicionales no compensatorias basadas en la producción a recibir del gobierno central y/o regionales para financiar bienes preferentes (educación y sanidad); transferencias condicionales compensatorias para financiar externalidades en algunos servicios; transferencias incondicionales para financiar brechas fiscales con motivo de nivelación; transfe-

rencias de capital para financiar infraestructuras cuando la capacidad fiscal es baja; financiación a través del mercado de capitales (Deuda) para financiar infraestructuras cuando la capacidad fiscal es alta, y cooperación pública-privada para financiar infraestructuras manteniendo la propiedad pública y el control de los activos estratégicos. A partir de ahí el capítulo continua tratando de manera general lo más esencial de los tributos locales (imposición sobre la propiedad, imposición sobre la renta e imposición sobre el consumo), los sistemas de transferencias y el recurso al crédito.

Se llega así al capítulo central de la obra, en el que los autores, partiendo de los principios de financiación local y de las bases para su reforma, entran de lleno en el análisis de los instrumentos financieros con propuestas concretas en el ámbito de la Hacienda municipal, aunque antes de concluir destinan un pequeño espacio a la financiación de otros gobiernos locales de índole supramunicipal, especialmente a los gobiernos provinciales e insulares. En un primer apartado del capítulo se reclama el cumplimiento de al menos dos principios: garantizar la autonomía local y conseguir la suficiencia financiera, sobre todo pensando en que las competencias impropias suponen una carga que se ha ido agravando con el paso del tiempo. De esa forma se respeta lo establecido en los artículos 137 y 140-142 de la Constitución, destacando este último, que señala que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones y se nutrirán fundamentalmente de

tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Parece evidente, pues, que el legislador estatal y el autonómico comparten la responsabilidad de clarificar el ámbito material de las competencias locales y de garantizar la atribución de los recursos financieros necesarios para el desempeño efectivo de las mismas.

En la actualidad los entes locales están siendo sometidos a una importante presión política, administrativa y financiera derivada de la demanda cada vez mayor de servicios públicos por parte de la ciudadanía, que están vinculados a necesidades primarias, como la vivienda, la sanidad, la educación, la seguridad ciudadana o la dependencia, agravadas con el fenómeno de la inmigración masiva experimentada en los últimos años. Al mismo tiempo, los gestores municipales se encuentran ante una presión social directa y cercana en contra de subidas en los tributos locales, como el IBI, básico en la financiación de los entes locales, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Todo ello obliga a que los sistemas de transferencias consistentes en la participación de los ingresos del Estado (PIE) y en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA) deban ser sencillos, predecibles y transparentes, permitiendo la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las Administraciones que las conceden.

La extensión de los servicios prestados, especialmente en la producción de bienes públicos de carácter social y en la producción y

regulación económica, así como la introducción de factores de calidad en la oferta de servicios públicos tradicionales hacen que la tendencia al aumento del gasto por parte de la oferta sea importante y que las mejoras en la gestión alcanzada no sean suficientes para moderar el gasto. Situados en este punto, y sin pretensiones espúreas o condenatorias, no podemos pasar por alto algo que no se refleja en la obra que estamos analizando, seguramente porque no encaja en su título y en sus objetivos, pero que tiene que ver con la mencionada gestión y que no es otra cosa sino la necesidad imperiosa de luchar abiertamente y en un marco ético contra la corrupción, punto en cuyo detalle no entramos, pero del que nos hemos ocupado en sendos artículos y trabajos.

Volviendo a la propuesta que realizan los autores, se indica que el cuadro tributario local hace recaer los impuestos periódicos fundamentales en la titularidad de los activos patrimoniales de distinta índole, como son la propiedad inmobiliaria y los vehículos de tracción mecánica, resultando el censo de los contribuyentes limitado a estos colectivos. Por otro lado, el Impuesto sobre Actividades Económicas, tras su reforma, pierde gran parte de su capacidad recaudatoria, en tanto que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el que recae sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se hallan igualmente circunscritos a determinadas actuaciones de los residentes legales y no afectan a los usuarios reales de los servicios municipales. La inclusión de los im-

puestos compartidos tampoco resuelve adecuadamente el problema de la asimetría existente, ya que en el caso de la participación en el IRPF el domicilio fiscal resulta determinante, y tampoco suplen este problema cuando se trata de los impuestos indirectos al repartir su recaudación en función de las localizaciones de la población y no del consumo. Tan sólo las tasas y precios públicos pueden suplir los problemas derivados de la asimetría detectada, aunque su limitado alcance presupuestario y su propia configuración representan premisas a considerar.

En opinión de los autores, el nuevo sistema fiscal debería mantener la totalidad de los tributos actualmente vigentes, si bien todos ellos requieren modificaciones técnicas profundas al objeto de dotarles de mayor coherencia, capacidad recaudatoria y adaptación a la realidad sobre la que pivotan. A continuación, el capítulo se para a considerar algunas vías de actuación para cada uno de ellos, sin entrar en detalles concretos de regulación específica. Así, y de manera sucesiva, se abordan el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Finalmente, además de ampliar la participación en las grandes figuras impositivas del Estado, IRPF e IVA básicamente, a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, los autores del estudio creen que sería oportuno

habilitarlos para el ejercicio potestativo de una cierta capacidad normativa con el fin de que puedan ejercer su corresponsabilidad fiscal con mayor margen de maniobra.

Concluye este capítulo central de «propuestas» con dos apartados que se ocupan, respectivamente, del sistema de transferencias incondicionales y de otros instrumentos financieros. En el primero se plantean que en la teoría del federalismo fiscal las transferencias incondicionales actúan como elemento de cierre de los sistemas de financiación descentralizados al objeto de garantizar la suficiencia mediante la cobertura de la brecha entre necesidades de gasto y capacidad fiscal propia. Tanto para los municipios pequeños como para los de mayor número de habitantes entendemos que la cuantía de los fondos a distribuir debe incrementarse notablemente en relación a la situación actual con el fin de ir estrechando progresivamente las diferencias que existen entre los municipios de régimen común y los que se benefician de una financiación especial, como sucede con el País Vasco, Navarra y Canarias, que ha hecho posible encontrar excedentes financieros que permiten a los municipios allí radicados contar con medios más acordes con las necesidades de gasto que los municipios del siglo XXI deben afrontar. En el segundo de los apartados se apuntan algunas cuestiones adicionales referidas a otros instrumentos de financiación que es preciso tener en cuenta, con independencia de su menor importancia, tanto cuantitativa como cualitativamente. Concretamente, nos referimos a las transfe-

rencias condicionales, el recurso al crédito y la explotación y gestión del propio patrimonio municipal, en cuyo contenido no vamos a entrar en esta breve síntesis, remitiéndonos al texto objeto de nuestro comentario.

Nos hallamos, en definitiva, ante una obra tan importante como oportuna, que, como decíamos al comienzo de estas líneas, constituye una referencia ineludible para quienes deseen desarrollar la tarea difícil y compleja de penetrar en el estudio de todo cuanto se refiere a las Corporaciones locales, especialmente en el problema de su ubicación en el Estado de las autonomías y, de manera concreta, en el capítulo decisivo de su financiación. La categoría reconocida de sus autores supone un respaldo indiscutible a este valioso esfuerzo colectivo, propiciado muy acertadamente por la Federación Española de Municipios y Provincias.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis: *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*. Editorial: Thomson Reuters, Civitas. Aranzadi, S. A., 383 págs.

Si algún predicamento se trasluce, por encima de cualquier otra consideración, de la lectura de la monografía *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora* es su nacimiento desde una reflexión que, sin aban-

donar el preciso rigor jurídico exigible a esta naturaleza de trabajos, se sitúa en el ámbito de la realidad práctica del ámbito local español, espacio perfectamente conocido por el autor en virtud de su trayectoria profesional.

Esta consideración, puesta de manifiesto en el mismo prólogo de la obra por el profesor Dr. Francisco Sosa-Wagner, no sólo resulta básica para conjurar *«resultados de trabajos desvaídos absolutamente inútiles»*, sino que constituye presupuesto que justifica la génesis de la obra. Fuera de él, me atrevería a indicar, ésta carecería de sentido, sin que con esta apreciación se quiera significar que estemos ante un simple manual práctico, pues la obra bebe en la mejor doctrina y sus aportaciones doctrinales son relevantes.

En efecto, las mancomunidades intermunicipales se incardinan en el cuerpo normativo vigente como Entidades locales nacidas de la propia voluntad municipal por aunar esfuerzos comunes, cuya pretensión es la mejor garantía para configurar un ámbito prestacional de servicios públicos que redunde en beneficio de los ciudadanos. El planteamiento práctico, de eficacia y eficiencia, que subyace en la creación de estas entidades locales –frente a otras– queda, en consecuencia, al margen de toda duda: existirán en la medida en que sean útiles, y nada más. Esta premisa, imponía una visión práctica, pegada al suelo, en el enfoque de la monografía que ha entendido el autor, que ha asumido con fidelidad, y que permite hallar como fruto una obra que aportará al lector un acervo

técnico-jurídico de aplicación real, efectiva.

Con la entrada en vigor de la vigente Ley de Bases de 1985, a través del señalamiento de unos servicios públicos mínimos obligatorios por tramos poblacionales, se pretendió garantizar un nivel de servicios mínimo y homogéneo en todo el territorio nacional. Hoy, veinticinco años después, puede sostenerse que la expectativa ha sido alcanzada en un alto porcentaje, pero, al tiempo, no pueden soslayarse las dificultades de sostenibilidad financiera derivadas de la propia estructura municipal española. Y éstas no responden tanto a circunstancias coyunturales como estructurales. No cabe llevarse a engaños en este punto, es preciso digerir con urgencia ingentes cantidades de realismo para afrontar la viabilidad futura de la actual planta local, abogando por asumir auténticos criterios de *sostenibilidad económica*.

Como señala Sánchez-Cervera en la monografía, frente a la mayoría de países europeos de nuestro entorno que acometieron reducciones drásticas en el número de sus entidades locales básicas en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, la *«reforma local nacional optó por la sustentación de su estructura municipal, asumiendo en este punto, y de forma parcial, los postulados franceses e italianos. Incidimos en la naturaleza parcial de la fórmula española en la medida en que no se potenció el asociacionismo intermunicipal, complemento esencial de la reforma francesa»*, a pesar de que, como reconoció el Libro Blanco que inspiró el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y

de la Administración Local, *«son numerosas las dificultades que muchos municipios muestran para la prestación de los servicios mínimos»*, calificando de no realista *«plantear la reducción del mapa municipal en aras a alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de racionalización y simplificación del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato»*.

Consecuentemente, sentencia el autor, la experiencia ha evidenciado la opción por la promoción de entes intermedios. Es en este punto donde se refuerza el papel del asociacionismo municipal y, por tanto, de la fórmula prototípica de éste, las mancomunidades intermunicipales. No en vano este postulado tuvo su reflejo en el último texto propuesto del anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local y, en opinión de Sánchez-Cervera, el legislador es plenamente consciente de la importancia de reforzar y desarrollar el asociacionismo, extremo que se acredita por la tipificación normativa de los dos principios básicos que enfocarán la futura reforma de la Ley Básica Local: la teoría de la interiorización autonómica del régimen local y el intermunicipalismo, como fórmula que permitiría superar el inframunicipalismo español y, específicamente, el articulado a través de mancomunidades, pues, como se reconocía en el Libro Blanco, el movimiento asociacionista, hasta la fecha, ha carecido del apoyo y orientación necesarios para proyectarse de forma óptima.

De la monografía se colige que el asociacionismo intermunicipal con-

tribuiría al reforzamiento de los gobiernos locales y, por ello, se aboga con meridiana claridad por el papel de promotores del fenómeno asociacionista que debe corresponder no sólo a la Administración General del Estado, sino también a la de las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales en tanto que, como indicaba el Libro Blanco, es *«(...) evidente la necesidad de ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender a las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales, ni siquiera después del restablecimiento del sistema democrático. Estos espacios necesitan articular políticas propias y disponer de gobiernos locales que merezcan tal denominación, con capacidad gerencial mínima para articular sus propios desarrollos con voz propia»*. Subsiguientemente, resultaría precisa una implicación más firme de las Comunidades Autónomas, excitando planteamientos asociacionistas intermunicipales racionales que superen un trasnochado localismo en pro de fórmulas asociativas que garanticen unos servicios públicos de calidad, económicamente sostenibles y vertebradores del espacio local.

Y es este punto el que constituye el nudo gordiano de la exposición de Sánchez-Cervera. El autor acierta al manifestar las graves deficiencias contrastables del vigente sistema financiero mancomunado, de forma que constituye un lastre para la generación de un efectivo espacio supramunicipal que dote de mayores cotas de sostenibilidad económica a la inframunicipalista planta local española. En efecto, en palabras del profesor Sosa-Wagner

contenidas en el prólogo de la obra, «donde el libro de Sánchez-Cervera adquiere una dimensión inédita en el panorama bibliográfico español es en el tratamiento de la financiación de estas entidades», abordando la cuestión en torno a tres grandes bloques descriptivos y sistemáticos: principios informadores del sistema de financiación local y su aplicación concreta a las mancomunidades intermunicipales, identificación y desarrollo de los recursos integrantes del sistema financiero de estas entidades y, finalmente, reflexiones relativas al sistema de recursos y propuestas de mejora.

Los principios informadores son clasificados por aplicación de dos criterios disímiles. En primer término, por su origen, distinguiéndose aquellos que derivan de su propia inclusión constitucional (autonomía financiera y suficiencia financiera) de los que son contenidos en normas con rango de ley, refiriéndose tanto a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (principios de autonomía y suficiencia financiera, y principio de corresponsabilidad fiscal) como a las normas autonómicas. De igual forma se extiende el autor sobre los principios informadores encerrados en la Carta Europea de Autonomía Local y, específicamente, en relación con el de compensación económica, de suficiencia financiera, de diversidad y adecuación a la evolución de los costes de sus competencias, y de no afectación de las subvenciones concedidas por otras Administraciones Públicas. Y, en segundo lugar, estos principios son clasificados en atención a su carácter originario o derivado, disponiendo de la condición

originaria los principios de autonomía y suficiencia financiera.

La monografía centra su mayor extensión en exponer el conjunto de instrumentos financieros propios de la Hacienda mancomunada: tasas, precios públicos, contribuciones especiales, subvenciones, ayudas específicas contenidas eventualmente en las leyes presupuestarias, ingresos de derecho privado, acceso al crédito local, producto de multas y sanciones, participación estatal a través del programa de cooperación económica o, entre otros, de los planes de formación continúa, o el PRISMA, en el caso concreto de la Comunidad de Madrid. Pero, sin duda, en las *aportaciones de los municipios miembros*, como recurso financiero principal de estas entidades asociativas, es donde el autor realiza una aportación doctrinal de mayor calado, abarcando no sólo la naturaleza jurídica de las mismas, sino estructurando las obligaciones derivadas de este recurso para los municipios (de consignación presupuestaria y de abono efectivo de las aportaciones), desarrollando con amplitud el conjunto de instrumentos garantizadores de su cumplimiento, tanto los de aplicación *ex lege* como aquellos cuya exigencia devendría de su inclusión estatutaria.

La monografía no se detiene en una fase diagnóstica o descriptiva, sino que aporta, en su apartado III.3, un vasto conjunto de reflexiones y propuestas de mejora del sistema de financiación, normalizadas en torno a tres grandes ejes: modificaciones normativas en simetría con el sistema financiero municipal, como la participación en los tributos del Estado o la posible imposición de

recargos en tributos ajenos, aquellas cuya asunción implicaría potenciar el principio de autonomía financiera, como garantizar la efectividad de las aportaciones de los municipios miembros o la implementación de la asistencia jurídico-técnica y económica a la entidades intermedias, y, finalmente, se realiza una reflexión relativa a la necesidad de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

La obra finaliza con un apartado dedicado a la ordenación de las conclusiones obtenidas y aporta una propuesta de modelo de regulación estatutaria del régimen económico-financiero de las mancomunidades con el que, como indica el autor, «*se pretende garantizar la integridad financiera de esta entidad, fundamento primero y básico para el desarrollo competencial de las mancomunidades, que son, hoy por hoy, la única forma viable para superar el inframunicipalismo español*».

En suma, la lectura de la monografía *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora* aportará al lector motivos de reflexión pausados pero críticos, rigurosos pero que exceden la mera especulación teórico-doctrinal. Sin duda, estos calificativos justifican de por sí la buena acogida editorial que la obra está teniendo.

JOSÉ CARLOS PASCUAL ECHALECU

ALMONACID LAMELAS, Víctor (coordinador): *Contratación pública local 2011: conceptos esenciales y aspectos prácticos. Reformas de 2010*, Editorial La Ley, 2011, 809 págs.

Las obras colectivas aúnan el saber de diversos profesionales, pero

habitualmente adolecen de que esos profesionales suelen pertenecer a una misma área de actividad y por eso presentan una visión unívoca de una realidad, en el caso que nos ocupa la contratación pública local. Sin embargo, en el libro que aquí se reseña su coordinador, Víctor Almonacid Lamelas, ha reunido a autores que trabajan con la realidad de la contratación pública local desde muy diversos prismas, y así, entre los 16 autores de la obra encontramos a quienes gestionan la contratación pública, hay varios secretarios de Administración Local y un jefe de Servicio de Contratación, quienes la controlan tanto interna como externamente; interventores locales y letrados del Tribunal de Cuentas, quienes la abordan desde el mundo académico; profesores y catedráticos de universidad, y quienes la tratan desde fuera del sector público, abogados.

Contratación pública local 2011 no es un libro al uso, su presentación dice que «*no es una obra más sobre contratos*», y debe darse la razón a esa presentación. Las publicaciones jurídicas, en materia contractual pública como en las demás, pueden ser o eminentemente prácticas o eminentemente teóricas. Las primeras parten de un conocimiento de la aplicación de la norma que comentan y buscan, dentro de la norma, una solución para concretos problemas de gestión (soluciones en muchos casos preventivas, es decir, se recomienda una forma de tramitación para evitar problemas que pueden surgir), y esa solución no se basa en la mayoría de los casos en la aplicación de conceptos esenciales del Derecho; la aplicación

de estos conceptos requiere habitualmente de una larga argumentación, que es precisamente lo que buscan evitar las obras prácticas. Por su parte, los libros teóricos parten de la propia norma jurídica que comentan y la desarrollan según un esquema lógico y sistemático, buscando todas sus implicaciones, aquí es donde cobran importancia los conceptos esenciales del Derecho, aplicables a cualquier norma jurídica para conocer su extensión. Por supuesto, la contraposición entre obras prácticas y teóricas no es ni puede ser radical, pero sí ha querido señalarse aquí el distinto papel que en ambos tipos de obras juegan los conceptos esenciales del Derecho.

Pues bien, el libro que nos ocupa ha pretendido aunar la utilización de los conceptos esenciales del Derecho con la utilidad práctica de la obra; ha pretendido ser un libro de aplicación práctica, un libro que solventa problemas en la gestión de la actividad contractual y a la vez que esas soluciones prácticas se basen en el conocimiento teórico de ciertas categorías jurídicas que, no por ser abstractas, dejan de tener plena virtualidad para solucionar los problemas cotidianos.

A lo largo de la obra, que presenta un esquema relativamente clásico en cuanto a la distribución de las materias que la integran, puede apreciarse cómo en los diversos capítulos se van abordando conceptos esenciales que resultan de muy útil aplicación a la gestión contractual pública. Así, en el capítulo dedicado al contrato de obras, la letrada Monserrat Cunillera trata la fuerza mayor en la ejecución del contrato, la doctrina del riesgo im-

previsible razonable dentro del pago del contrato y la modificación de los proyectos de obras.

En el contrato de concesión de obras públicas, Manuel Ballesteros Fernández trata ciertas cuestiones de naturaleza esencial. Así en primer lugar aborda la diferenciación entre la concesión de obras públicas y otros contratos con un adecuado estudio que distingue este contrato de los de obras y los de gestión de servicios públicos, también trata las fuentes de financiación privada y la fiscalidad del contrato de concesión.

El secretario de Administración Local Eduardo Balaguer Pallás, en su estudio sobre el contrato de gestión de servicios públicos, aborda, entre otras cuestiones de gran importancia, dos aspectos a destacar: ciertas notas características de la creación previa del servicio público local y la diferenciación en la Administración Local entre el contrato de gestión de servicios públicos y otras figuras afines, donde señala los rasgos distintivos respecto a los contratos administrativos especiales, el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos.

La novedosa figura del contrato de colaboración público-privada la aborda la interventora de Administración Local María José Monzón. Lo cierto es que al tratarse de un tipo contractual no sólo nuevo, sino muy peculiar en cuanto a lo que es la tradición de la legislación contractual pública española, podrían señalarse como interesantes muchos aspectos del trabajo; baste citar aquí lo relativo a los otros procedimientos de selección del contratista

que, en cuanto al contrato de colaboración público-privada, establece la Ley de Economía Sostenible, que ha añadido a la LCSP su Disposición adicional trigésimo cuarta relativa a la adjudicación de contratos en el marco de fórmulas institucionales de colaboración, que permite la adjudicación directa a sociedades de economía mixta, y el estudio contenido en el capítulo en cuanto a los principios y reglas generales de la contratación que se excepcionan en los contratos de colaboración público-privada, como son el principio de riesgo y ventura, el precio diferido, los precios provisionales y las condiciones especiales de compatibilidad.

En el contrato de suministro Salma Cantos Sala realiza un estudio en el que, entre otros aspectos importantes, cabe resaltar por su interés la delimitación del contrato de suministro informático con el de servicios relacionados con la informática o los sistemas de información y el de suministro de fabricación y el contrato de obras.

Sara Alonso Rodríguez, letrada del Tribunal de Cuentas, realiza el estudio del contrato de servicios, donde lo más importante son la reflexiones contenidas en la introducción del capítulo en la que, con abundante referencia a reciente doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, cristaliza la naturaleza jurídica de este contrato, labor de gran importancia para poder distinguirlo de otros tipos contractuales, como el contrato de gestión de servicios públicos o el de colaboración público-privada. También se abordan otros temas de interés, como la clasificación en

el contrato de servicios, con cita de interesante jurisprudencia, y la cuestión de los pagos periódicos y la conformidad de la Administración, respecto a la que glosa recientes informes de la Junta Consultiva.

Los contratos administrativos especiales son estudiados por el coordinador de la obra, Víctor Almonacid Lamelas, secretario de Administración Local, realizando un deslinde entre esta figura y la de los contratos privados, y refiriéndose extensamente a diversos supuestos especiales, como los aprovechamientos forestales, los arrendamientos vinculados al servicio público y el profesor universitario asociado entre otros. Concluye el capítulo con una enumeración de informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa relativos a los contratos administrativos especiales.

La abogada Elena Laguna García continúa en el capítulo siguiente el estudio de los contratos privados del sector público, en donde aparece una muy interesante referencia a la contratación por parte de entidades mercantiles del sector público local.

El coordinador del libro trata también los contratos mixtos, abordando la cuestión clave de la clasificación empresarial exigible en estos contratos, y asimismo examina dos supuestos especiales: la instalación de ascensores en edificios públicos, con base en un informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa estatal y la adquisición de una actualización informática y su soporte, glosando un informe de la Junta Consultiva de Contratación

Administrativa de la Junta de Andalucía.

Salma Cantos Sala vuelve a estudiar otra materia, la de los contratos excluidos, donde hace referencia a varias cuestiones, de las que cabe destacar el tratamiento de los convenios y el de los contratos típicos excluidos de la aplicación de la LCSP.

El capítulo especialmente dedicado a los convenios en la Administración Local, del secretario de Administración Local José Vicente Ibor Ridaura, a pesar de ser denominado «*breve aproximación*», constituye una pormenorizada relación de la normativa que debe tenerse en cuenta en la celebración de convenios.

Los contratos urbanísticos son tratados por Manuel Latorre Hernández, también secretario de Administración Local, y en su estudio encontramos un importante desarrollo del contrato de agente urbanizador.

La regulación de las encomiendas de gestión es analizada por Lorenzo Pérez de Sarrión y Juan José Morant Ripoll, ambos funcionarios del Ayuntamiento de Gandía, realizando un estudio exhaustivo de los entes instrumentales de las Entidades locales.

El extenso y minucioso estudio de los aspectos formales y materiales del concepto de «oferta económicamente más ventajosa», que realiza el profesor Luis Ángel Ballesteros Moffa, resulta de una utilidad práctica y una clarificación conceptual evidente.

El coordinador de la obra vuelve a tratar otra materia, en esta ocasión la contratación electrónica. Lo cierto es que es uno de los estudios más extensos sobre esta materia integrado en una obra de carácter general, y concluye con un anexo en el que se recogen las normas aplicables a esa modalidad de contratación. Además merecen citarse el desarrollo que hace de las figuras del «*sellado de tiempo*» y la «*firma electrónica reconocida*» dentro de la regulación del perfil de contratante.

Nuevamente aparece en el libro María José Monzón para hablar ahora de los acuerdos marco. De su estudio hay muchas cosas destacables, pero debiendo elegir alguna se nos antojan las denominadas cuestiones discutibles: el valor estimado del contrato y el gasto, de las que presentan un mayor interés.

Antonio Ramón Rodríguez Castaño, letrado del Tribunal de Cuentas, aborda la regulación que la LCSP hace de la contratación de los poderes adjudicadores que no sean Administraciones Públicas y trata asimismo la figura de las instrucciones de contratación. Tal vez lo más valorable de este capítulo sea la determinación que hace de los artículos de la ley que resultan de aplicación a la contratación de los entes públicos no administrativos, cuestión esta de gran importancia y no especialmente bien sistematizada por el legislador, lo que hace necesario su estudio individualizado.

El capítulo del catedrático de Derecho Administrativo Santiago González-Varas Ibáñez se denomina «Problemas de la ejecución de

las sentencias anulatorias en adjudicaciones de contratos»; ese título basta para constatar la dificultad teórica y doctrinal de la materia y la utilidad práctica del capítulo.

En el capítulo de los efectos de los contratos, de nuevo abordado por Antonio Ramón Rodríguez Castaño, se analiza el efecto principal de todo contrato, la obligación de cumplimiento, desde una perspectiva de parte general del Derecho, con tratamiento de la correspondiente jurisprudencia, respecto al que debemos hacer especial referencia al análisis de la posibilidad que permite la LCSP de recibir prestaciones defectuosas, así como los requisitos para que ello sea posible y las consecuencias de la ejecución defectuosa del contrato. También se analiza en este capítulo la naturaleza jurídica de las penalidades a que hace referencia la LCSP en diversos preceptos.

Begoña Crespo Tormo, letrada del Tribunal de Cuentas, estudia la resolución de los contratos desde una perspectiva de las causas generales de resolución, tratando con especial detenimiento algunas situaciones complejas, como es el caso de la resolución basada en la declaración de concurso del adjudicatario o de la extinción de la personalidad de las personas jurídicas.

En el capítulo denominado «Otros efectos» Antonio Ramón Rodríguez Castaño vuelve a tratar las consecuencias derivadas del vínculo contractual, pero en este caso las diferentes al cumplimiento por parte del adjudicatario, como son el pago del precio y tres casos en los que el adjudicatario está obligado a

pagar a la Administración: cuando incumple el contrato, cuando existen vicios en la prestación y cuando perjudica a un tercero con ocasión de la ejecución del contrato.

El epílogo de la obra se refiere a los controles de la contratación en el sector público local. Se encarga del mismo el ya citado Lorenzo Pérez Sarrión, y cabe destacar tanto la pormenorizada tipología de las formas de control que realiza como el estudio del contexto actual de la contratación pública, contexto en el que deben realizarse esos controles.

La obra contiene a su término tres apéndices que de seguro resultarán de gran utilidad para quienes trabajan en materia de contratación pública. Todos ellos son diccionarios de conceptos: subjetivos el primero, objetivos y formales el segundo y de conceptos jurídicos indeterminados el último.

En conclusión, la obra que acabamos de glosar, que está precedida por un capítulo preliminar a cargo de su coordinador, en el que se recogen todas las reformas que ha sufrido la LCSP, lo que actualiza más si cabe el libro y que garantiza su plena vigencia y utilidad; esta obra, decimos, es singular, aún la praxis y la teoría y francamente no es un libro para conocedores superficiales del Derecho contractual público, es un libro para expertos, pero es un libro en el que encontrarán el camino para solucionar la mayor parte de los problemas que puedan surgir en la actividad contractual, dado que, reconozcámoslo, si bien los problemas aparecen en la práctica y cualquier intento de indagación teórica de los problemas que pueden surgir de la aplicación de una

norma no logrará grandes resultados, las soluciones surgen de la teoría.

Habida cuenta de la sede en que se incardina esta REVISTA no puede dejar de hacerse referencia a la participación en la misma de tres letrados del Tribunal de

Cuentas, anteriormente citados, y una muy especial a Sara Alonso Rodríguez, que falleció durante la impresión del libro y a quien está dedicada la obra, y que realizó su trabajo con un esfuerzo y valor digno de la mayor admiración.

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ

NORMAS BÁSICAS PARA LA PREPARACIÓN DE ORIGINALES

1. A continuación del título de la colaboración se indicará el nombre del autor y el cargo o la titulación.
2. Se elaborará un resumen del artículo, de una extensión de medio folio, que se entregará en español y, a ser posible, en inglés.
3. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - a) Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - b) Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - c) Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis -a), b), c)...- y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
4. Evitar subrayado. En su lugar, emplear cursiva.
5. Las notas se numerarán correlativamente y se consignarán a pie de página.
6. Los originales deberán ir acompañados de soporte informático o enviarse por correo electrónico, además de en papel.
7. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas a espacio y medio y por una sola cara.
8. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid - Tel.: 91 592 10 10. E-mail: jose.pascual@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.

Nota: Los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma dentro de la página de Internet del Tribunal de Cuentas.



REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

(cuatrimestral)

Boletín de suscripción

- Suscripción anual: 42 € (IVA incluido).
- Número suelto: 15 € (IVA incluido).

Forma de pago:

- Transferencia, indicando nombre y N.I.F. del suscriptor, a favor de:
Marcial Pons Librero, S. L.
Banco Sabadell - C/ San Romualdo, 57
28037 Madrid
C.C.C.: 0081.0532.46.0001118216.
- Cheque bancario (nominativo a Marcial Pons Librero, S. L.).
- Contra-reembolso del primer número recibido.

NOMBRE..... N.I.F.:

PROFESIÓN:.....

DIRECCIÓN:.....

POBLACIÓN: C. P.: TEL.:

ENVÍE ESTE BOLETÍN A: **MARCIAL PONS - REVISTAS**

C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid

Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67

E-mail: revistas@marcialpons.es

IGAE

SUMARIO

P.V.P.: 7,00 € ↔
ejemplar I.V.A.
incluido • P.V.P.:
19,00 € ↔ suscripción
anual España I.V.A.
incluido
Para suscribirse:
Subdirección General
de Información,
Documentación y
Publicaciones.
MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y
HACIENDA
Calle Alcalá, 5-5.ª plta.
- Tel.: 91 595 87 78 -
Fax: 91 595 87 53

Esta publicación no
comparte
necesariamente las
opiniones expresadas
por sus colaboradores

En opinión de

Valeriano Gómez Sánchez 3

Análisis

La reforma de las normas de consolidación 8

La reforma del régimen de modificación de los
contratos públicos 22

Aproximación a las normas técnicas de
interoperabilidad 37

A Debate

La descentralización de la negociación colectiva
en España 48

La reforma de la negociación colectiva 51

Entorno

La Subdirección General de Inspección y Control
de la Dirección General de Fondos Comunitarios 55

Mundo Editorial 61

La Web de la IGAE 63

Nº 26 Junio 2011

IGAE

Intervención General de la Administración del Estado

Realización y coordinación:

Intervención General
María de Molina, 50 • 28006 Madrid
Tel: 91 536 70 00 • Fax: 91 536 75 70

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Cuenta con

IGAE Digital:
<http://www.pap.meh.es>

Consejo de Redacción:

Presidente:

José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

Juan Francisco Martín Seco
José M^º Sobrino Moreno
Elena Montes Sánchez
Pilar Seisdedos Espinosa
José Manuel Aceituno Arenas
José Carlos Alcalde Hernández
Marina Fernández Gil

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
© José Ignacio Prieto
Fernández-Layos
AECID

Ministerio de Trabajo e Inmigración

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

NiPO: 601-11-044-2

ISSN: 1578-0317

Depósito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

V.A. Impresores, S.A.
Tel.: 91 806 00 36
Fax: 91 806 00 69
Avda. de la Industria, 41
28760 Tres Cantos (MADRID)



AUDITORÍA

P Ú B L I C A

REVISTA DE LOS ORGANOS AUTONOMICOS DE CONTROL EXTERNO

¡SUSCRÍBASE!

Para suscripciones dirigirse a:

AUDITORÍA PÚBLICA Hospital de las Cinco Llagas C/. Don Fadrique, S/N 41009 Sevilla
Tel 955 009 618 Fax 955 009 646 e-mail: paula.rodriguez@ccuentas.es.

