
El fondo de financiación a entidades locales y la autonomía local*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Madrid*

María José MONZÓN MAYO
*Tesorera
Ayuntamiento de Arganda del Rey*

RESUMEN

El cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el cumplimiento en plazo del pago a proveedores, constituye un fin primordial de la actividad de las Administraciones públicas. Por ello, para facilitar el cumplimiento de ese objetivo, es comprensible que el Estado haya regulado diversos mecanismos de ayuda a las Comunidades Autónomas y entidades locales. Los últimos mecanismos de ayuda aprobados se contienen en el Real Decreto-ley 17/2014, que es objeto de estudio en el presente trabajo, con el que pretendemos analizar su régimen jurídico y ponderar su compatibilidad con el principio de autonomía local.

Palabras clave: autonomía local, equilibrio presupuestario, estabilidad presupuestaria, fondo de financiación, pago a proveedores.

Nota previa: el presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2010-21354, titulado «Financiación de entidades locales: estudio del modelo actual y propuestas de reforma» financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

* Abreviaturas utilizadas: BOE: *Boletín Oficial del Estado*; DA: Disposición Adicional; FFPP: Fondo de Financiación de Pago a Proveedores; IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles; ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; ICO: Instituto de Crédito Oficial; IGAE: Intervención General de la Administración del Estado; IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; IVTM: Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; PIE: Participación en Ingresos del Estado; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TRLRHL: Texto Refundido Ley Reguladora de Haciendas Locales.

Anuario de Derecho Municipal 2014
Madrid, 2015. ISSN: 1888-7392. N.º 8: 127-159

ABSTRACT

One of the main objectives of Public administrations is to ensure compliance with the budgetary stability and financial sustainability rules, as well as the payment to suppliers in due time. In order to achieve this goal, the Spanish Government has created various mechanisms for the provision of financial assistance to regions (Comunidades Autónomas) and local entities. The last assistance mechanisms have been passed by Royal Decree-Law 17/2014, which is the subject of this paper. In particular, we intend to examine its legal regime and its compatibility with the local self-government principle.

Keywords: local self-government budgetary balance, budget stability, financing fund, payment to suppliers.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE 2012 Y 2013: 1. La conversión de deuda comercial en deuda financiera. 2. El efecto de las medidas anteriores en un supuesto concreto.—III. LAS MEDIDAS DE AYUDA CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 17/2014.—IV. EL FONDO DE ORDENACIÓN: 1. Ámbito subjetivo de aplicación. 2. Principio de prudencia financiera. 3. Procedimiento de adhesión al Fondo de Ordenación. 4. Formalización de operaciones de crédito con cargo al Fondo de Ordenación. 5. Condicionalidad fiscal. 6. Actuaciones de seguimiento y control. 7. La adhesión al Fondo de Ordenación en un supuesto concreto.—V. OTRAS MEDIDAS DE AYUDA FINANCIERA CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 17/2014: 1. Mejora de condiciones de los créditos del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores 2. Fondo de Impulso Económico. 3. Nuevo régimen de reintegro de las PIE recibidas en exceso.—VI. LA AUTONOMÍA LOCAL Y LAS MEDIDAS DE AYUDA A ENTIDADES LOCALES.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se han producido multitud de cambios normativos orientados a mejorar la situación financiera de nuestras Administraciones públicas.

Esos cambios han sido difíciles de implementar por varios motivos. De un lado, porque desde 1990 hasta 2011 se vivió un fortalecimiento extraordinario de la autonomía política de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, lo que constituía un serio obstáculo para que el Estado pudiera imponer reglas de conducta limitativas de esa autonomía financiera. A tal efecto, resultó decisiva la reforma del art. 135 CE y la posterior aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, que reconocen la competencia del Estado para asegurar el cumplimiento de los pactos fiscales acordados en el ámbito de la Unión Europea.

De otro lado, porque la utilización de las habituales sanciones económicas como mecanismo coercitivo para garantizar el cumplimiento de las normas era claramente inconveniente en caso de vulneración de las normas de estabilidad presupuestaria. En efecto, la imposición de sanciones al incumplidor lo que hacía era aumentar la gravedad del incumplimiento, por lo que fue necesario idear otros mecanismos disuasorios, como fue la retención de los recursos del sistema de financiación (autonómico o local).

Y, finalmente, porque la heterogénea situación de los destinatarios de las normas y la vertiginosa transformación del escenario económico determinaba que resultara muy difícil acertar con el tipo de medidas óptimas para mejorar la situación económica, lo que permite explicar los abundantes cambios normativos producidos en los últimos tiempos.

En ese contexto, el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, ha sido la última norma reguladora de los mecanismos de financiación aprobados por el Estado para mejorar la situación financiera de las entidades locales. Se trata de una norma compleja que crea un mecanismo de apoyo a la liquidez consistente en Fondos estructurados en compartimentos, cuyo significado y alcance resulta difícil de determinar.

A tal efecto, para explicar mejor su contenido, explicaremos la aplicación de estas medidas a partir de un supuesto real de un ayuntamiento, de régimen general, de población entre 50.000 y 75.000 habitantes y con un presupuesto anual de 60 millones de euros.

II. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE 2012 Y 2013

1. La conversión de deuda comercial en deuda financiera

Hasta la publicación del Real Decreto-ley 17/2014, el Estado había aprobado el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero¹, y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio², por los que establecía nuevos mecanismos de financiación de las entidades locales. Se trataba de normas orientadas a dotar de liquidez a las entidades con dificultades para cumplir sus obligaciones de pago; y, en todos los casos, se establecía como contraprestación para poder acogerse a dichas ayudas la aceptación de un paquete de condiciones de naturaleza fiscal y financiera.

Así, las primeras medidas estuvieron orientadas a facilitar el pago de la deuda contraída con proveedores de los ayuntamientos, la llamada deuda comercial. El mecanismo ideado para hacer posible ese cumplimiento de obligaciones pendientes de pago fue la concesión de préstamos gestionados por el Estado y destinados íntegramente al cumplimiento de las obligaciones pendientes de pago. De ese modo, con la ayuda y garantía del Estado, se transformó la deuda comercial en deuda financiera, al tiempo que se habilitaron nuevas medidas para dificultar la contratación de nueva deuda comercial sin crédito suficiente³.

¹ Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (*BOE* de 25 de febrero).

² Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (*BOE* de 29 de junio).

³ Nos referimos, básicamente, a la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, y a la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y

La transformación de la deuda comercial en deuda financiera exigía superar dos dificultades significativas: de un lado, las limitaciones legales al endeudamiento local previstas en los arts. 52 y ss. del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL); y de otro lado, las cautelas de las entidades financieras, que no hubieran concedido nuevos préstamos a las entidades locales si no eran garantizados por el Estado. Ambas dificultades fueron oportunamente solventadas por la normativa aprobada, que por tener rango de ley podía apartarse de lo dispuesto en el TRLRHL y, además, incluía en su DA única la aceptación expresa del Estado de responder a los compromisos adquiridos por las entidades locales pese a lo dispuesto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁴.

De este modo, aceptando el incumplimiento de la regla que prohíbe pagar operaciones de gasto corriente con créditos a largo plazo (capítulo 9 del presupuesto de ingresos y por tanto crédito extraordinario), se hizo posible superar un problema de financiación local que causaba un gravísimo daño estructural a toda la economía española: el impago a proveedores.

En efecto, como es sabido, muchas entidades locales habían encontrado una fórmula atípica de financiación mediante el aplazamiento de las obligaciones de pago de su deuda comercial. Pero esa actuación, claramente ilegal, dejaba sin liquidez a las empresas prestadoras de servicios o suministradoras de bienes, que se veían a su vez obligadas a desatender sus obligaciones de pago con terceros, en un perverso efecto dominó que causaba un grave daño a la economía española. Por eso la medida fue decisiva para superar las dificultades financieras de las entidades locales y, sobre todo, para dinamizar la economía española.

Recapitulando, pues, cabe destacar que hasta 2012 había gran laxitud en el cumplimiento de las normas presupuestarias y ello permitía a las entidades locales utilizar la deuda comercial como instrumento atípico de financiación, lo que produjo un endeudamiento descontrolado incompatible con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esa actuación, tan dañina para la confianza y productividad económica, fue oportunamente atajada por el legislador a través de las distintas disposiciones citadas, con las que ha conseguido en estos últimos años:

— Ayudar a las entidades locales con dificultades financieras, mediante la concesión de préstamos garantizados por el Estado.

creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que han establecido herramientas permanentes de seguimiento, reducción y control de la deuda comercial y de la ejecución del presupuesto público.

⁴ En efecto, la DA única del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, vigente en el momento de aprobarse el Real Decreto-ley 4/2012 disponía que «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», por ello fue necesario disponer expresamente la inaplicación de dicho precepto a las operaciones previstas en la nueva norma aprobada.

- Posibilitar el pago a proveedores, mediante la intermediación del Estado en el pago de dichas deudas.
- Dificultar la morosidad y el impago de las entidades locales, mediante nuevas normas sobre factura electrónica y un nuevo marco de responsabilidad presupuestaria.
- Introducir medidas de fiscalización estatal del gasto público local, mediante el condicionamiento de la ayuda estatal a la aceptación de nuevas medidas de control.
- Mejorar la sostenibilidad financiera y la confianza en el sector público local, cuyas reglas presupuestarias son ahora cumplidas bajo supervisión estatal.
- Dinamizar la economía, como consecuencia de lo anterior.

2. El efecto de las medidas anteriores en un supuesto concreto

Como dijimos, vamos a estudiar las normas estudiadas a partir de un ejemplo concreto. De este modo podrá comprenderse mejor el efecto producido por las medidas estudiadas. Se trata de un ayuntamiento que a principios de 2012 tenía concertadas las siguientes operaciones de préstamo:

TABLA 1. PRÉSTAMOS DEL AYUNTAMIENTO (2011)

<i>Prestamista</i>	<i>Cuantía (€)</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Tipo interés</i>
BCL	8.002.468	05/2000	28/07/2018	mibor + 0,45% = 0,75%
BSCH	1.568.641	05/2003	11/03/2018	EU 3 + 0,04% = 0,121%
BSCH	15.878.000	10/2008	23/10/2020	EU 3 + 1,50% = 1,582%
BANKIA	3.000.000	10/2008	16/10/2018	EU 3 + 0,50% = 0,60%
BANKINTER	163.855	05/2008	23/05/2018	EU 1 + 0,35% = 0,71%
BANKINTER	163.855	05/2008	23/05/2018	EU 1 + 0,35% = 0,71%
BANKINTER	237.307	05/2008	23/05/2018	EU 1 + 0,35% = 0,71%
Total	29.014.146			

Fuente: elaboración propia.

Como se puede comprobar, la cuantía de los préstamos obtenidos por nuestro ayuntamiento en 2012 era poco elevada, con excepción del préstamo de 15.878.000 euros concertado para financiar una gran infraestructura. Computando las amortizaciones practicadas de los préstamos concertados, la deuda financiera era reducida, alrededor de los 18 millones, muy por debajo de los límites autorizados por la normativa reguladora.

Pero la aprobación del Real Decreto-ley 4/2012, al imponer la obligación de pagar todas las deudas pendientes con sus proveedores, puso de manifiesto que la deuda comercial de ese ayuntamiento era mucho más relevante. En concreto, los préstamos obtenidos en 2012 para hacer frente a la deuda comercial ascendieron a 60 millones de euros (aunque el principal acreedor era una entidad mercantil de titularidad 100 por 100 municipal, cuya deuda ascendía a 40 millones de euros, lo que representaba el 66 por 100 de la deuda aflorada en ese momento).

Los préstamos del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores (FFPP) fueron concertados con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a través de varias entidades financieras, con un plazo de amortización de 10 años y un tipo de interés variable fijado por el propio ICO para todas las operaciones: Euribor + 3,97% = 4,052%. El detalle de las distintas operaciones aparece en el siguiente cuadro:

TABLA 2. NUEVOS PRÉSTAMOS DEL AYUNTAMIENTO (2012)

<i>Prestamista</i>	<i>Cuantía (€)</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Interés</i>
ICO-BBVA	7.290.903	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-LA CAIXA	2.906.279	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-POPULAR	10.571.730	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-BANKIA	5.289.935	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-CATAL. C.	15.619.205	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-SABADELL	2.860.047	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-CAM	2.542.443	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-BANESTO	4.603.260	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-SANTANDER	4.520.414	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-BANKINTER	2.172.087	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-BANKIA	1.865.291	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
ICO-BBVA	7.290.903	05/2012	29/05/2022	EU 3 + 3,97% = 4,052%
Total ICO 2012	60.241.598			

Fuente: elaboración propia.

La realización de estas operaciones de préstamo excedía de los límites de endeudamiento previstos en el TRLRHL, por tanto sólo pudo realizarse en virtud de la autorización contenida en el Real Decreto-ley 4/2012.

Después de esas primeras operaciones de conversión de deuda comercial en deuda financiera, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2013 determinó la realización de nuevas operaciones de conversión de deuda comercial en deuda financiera, mediante unos préstamos por un importe aproximado de 24 millones de euros. En esta ocasión, los préstamos tenían un plazo de amortización de 10 años y, a diferencia de lo sucedido en 2012, fueron concertadas a un tipo de interés fijo del 3,34 por 100 de interés:

TABLA 3. NUEVAS OPERACIONES DE PRÉSTAMOS (2013)

<i>Prestamista</i>	<i>Cuantía (€)</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Interés</i>
ICO-SABADELL	8.152.484	12/2013	31/12/2023	3,34%
ICO-LA CAIXA	8.152.484	12/2013	31/12/2023	3,34%
ICO-POPULAR	8.152.484	12/2013	31/12/2023	3,34%
Total ICO-2013	24.457.454			

Fuente: elaboración propia.

Además, en aplicación del mismo Real Decreto-ley 8/2013, el ayuntamiento pudo transformar deuda financiera a corto plazo en deuda financiera a largo plazo. De este modo, se produjo una conversión de distintos préstamos a corto plazo en una operación única a largo plazo por importe de 6.000.000 de euros.

TABLA 4. EJEMPLO DE CONVERSIÓN DE OPERACIONES DE PRÉSTAMOS A CORTO PLAZO

<i>Prestamista</i>	<i>Cuantía (€)</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Interés</i>
BANKIA	6.000.000	07/2014	30/06/2024	EU 6 + 3,25% = 3,875%

Fuente: elaboración propia.

El conjunto de operaciones realizada por el ayuntamiento de nuestro ejemplo determina que la deuda viva a largo plazo, a 31 de diciembre de 2014, ascendiera a 105.010.508 euros, proveniente de los distintos préstamos concertados por importe de 119.713.181 euros. De esa deuda a largo plazo, la mayor parte (60.240.556 euros) fue contraída al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 4/2012; y otra cuantía significativa (24.457.454 euros) fue contraída al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2013, lo que pone de manifiesto que la deuda comercial (convertida en deuda financiera como consecuencia de dichas disposiciones legales) tenía un valor total de 84.698.010 euros.

Todavía, para comprender mejor la aplicación del Real Decreto-ley 17/2014, es necesario añadir que el municipio de nuestro ejemplo tenía también deuda viva en operaciones a corto plazo que no pudieron ser transformadas en operaciones a largo plazo. El importe de esas operaciones a 31 de diciembre de 2014 era de 3.425.001 euros.

Todo lo anterior determina que la deuda viva del municipio de nuestro ejemplo, incluidas las operaciones a corto plazo, ascendieran a un total de 108.435.509 euros a 31 de diciembre de 2014.

III. LAS MEDIDAS DE AYUDA CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 17/2014

El 30 de diciembre de 2014 se publicó el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, en el que se adoptan nuevas medidas de ayuda a las entidades locales con dificultades financieras. Se trata de medidas heterogéneas dirigidas principalmente a ayudar a las Administraciones con mayores dificultades de financiación y, también, a reconocer algunas facilidades a las Administraciones que han cumplido los objetivos de sostenibilidad y manifestaron su malestar por quedar excluidas del nuevo programa de ayudas.

Desde la perspectiva local, se trata de una disposición enormemente relevante, cuya principal medida es la creación del Fondo de Financiación a Entidades Locales. Este nuevo fondo, sin personalidad jurídica propia, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios adheridos al mismo, para lo que se estructura en tres compartimentos diferenciados que reciben la siguiente denominación:

a) Fondo de Ordenación. Se trata de un fondo destinado principalmente a facilitar el pago de obligaciones derivadas de operaciones de préstamos realizadas por entidades en riesgo de exclusión financiera, o a atender pagos a proveedores de las entidades que no cumplen los plazos previstos en la normativa de morosidad.

b) Fondo de Impulso Económico. Se trata de un fondo destinado a financiar, directa o indirectamente, las inversiones financieramente sostenibles realizadas por entidades locales con las cuentas saneadas.

c) Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales. Se trata de un fondo que recibe los derechos y obligaciones del precedente Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2, sucediéndole en todos sus derechos y obligaciones.

Asimismo resulta de especial relevancia para las entidades locales el establecimiento de un régimen especial de reintegros de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado del año 2013, regulado en la DA 10.^a, y la modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Unas y otras medidas serán estudiadas seguidamente de forma independiente.

IV. EL FONDO DE ORDENACIÓN

El Fondo de Ordenación tiene una regulación compleja, porque puede ser utilizado por tres grupos de entidades claramente diferenciadas, lo que determina que también haya tres procedimientos distintos y tres paquetes de condiciones distintos en función de la tipología de entidad y de la finalidad del dinero.

Por ello resulta conveniente realizar su estudio diferenciando los distintos apartados que determinan su régimen jurídico: ámbito subjetivo de aplicación, principio de prudencia financiera, procedimiento de adhesión, formalización de operaciones de crédito, condicionalidad fiscal, y actuaciones de seguimiento y control.

1. Ámbito subjetivo de aplicación

Como vimos, el Fondo de Financiación a Entidades Locales tiene tres compartimentos diferenciados que resultan de aplicación a entidades locales diferenciables en función del distinto cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera.

En relación con el Fondo de Ordenación, advertimos que la delimitación de los municipios que pueden adherirse al mismo es compleja, porque se circunscribe a los municipios que hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera y, además, se encuentren en situación de riesgo financiero. La primera condición es fácil de identificar⁵ y constituye un ejemplo más de cómo el Estado aprovecha las dificultades financieras de las entidades locales para exigir el cumplimiento de distintos deberes previamente establecidos y frecuentemente desatendidos por las Administraciones locales⁶.

La gran dificultad, pues, consiste en identificar el significado de ese nuevo concepto de «riesgo financiero» y, a partir de ahí, determinar las entidades que se encuentran «en situación de riesgo financiero». A tal efecto, la propia ley realiza una definición

⁵ Como es sabido, el art. 28 de la Ley Orgánica 2/20 preveía la creación de una Central de Información económico-financiera de las Administraciones públicas, cuya efectiva creación tuvo lugar a través del Real Decreto 636/2014, de 25 de julio. En desarrollo de esa normativa, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, primero, y la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, después, han detallado las obligaciones de suministro de información exigidas a las entidades locales.

⁶ El principal impulso jurídico para erradicar esos malos hábitos fue la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo art. 28 establece un catálogo de infracciones diversas relacionadas con el incumplimiento de la normativa presupuestaria. En dicho precepto se tipifica como infracción grave «el incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento», y de acuerdo con el art. 30 de esa misma norma «los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en el apartado siguiente», lo que constituye una sanción especialmente disuasoria para los responsables políticos de las entidades locales.

bastante compleja de ese nuevo concepto jurídico y establece que estarán en «situación de riesgo financiero» las entidades en las que concurra alguna de las situaciones siguientes:

a) Que su deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha⁷ y además, según los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas referidos a los dos últimos años, se encuentre en alguna de las siguientes situaciones⁸:

— Que presenten ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años.

— Que presenten deudas con acreedores públicos, pendientes de compensación mediante retenciones de la participación en tributos del Estado, superiores al 30 por 100 de sus respectivos ingresos no financieros⁹.

— Que hayan contraído una deuda por importe superior a un millón de euros por préstamos concertados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, y no hayan cumplido con su obligación de pagar las cuotas trimestrales de préstamos correspondientes a periodos anteriores a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

— Que les hayan sido concedidas las medidas extraordinarias establecidas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio¹⁰.

b) Los municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Vemos pues que junto a una situación de riesgo financiero fácilmente contrastable, como es tener una situación de las enumeradas en los cuatro supuestos del apartado *a)* y una deuda viva superior al 110 por 100 de los ingresos corrientes, se establece otra mucho más abierta e imprecisa, como es la imposibilidad de refinanciar las operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera. Con este flexible criterio, el legislador ha querido ampliar el ámbito de aplicación de la norma a aquellos municipios que concertaron préstamos a tipos de interés que actualmente resultan elevados y que, por tanto,

⁷ Los límites relativos al nivel de deuda se entenderán aplicables aun cuando los municipios estén sujetos a un plan de reducción de deuda y lo estén cumpliendo

⁸ Definidas por remisión a las situaciones descritas en las letras *a)*, *b)* o *c)* del art. 21 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros

⁹ A estos efectos, se tomará en consideración la última liquidación disponible del presupuesto general del municipio.

¹⁰ Esta última hipótesis resulta difícil de comprender, porque parece redundante con las anteriores. En nuestra opinión no es así, porque cabe entender que esta cuarta hipótesis recoge dos situaciones diferenciables: la de entidades citadas en los apartados anteriores que cumplían en 2013 esas condiciones y ahora ya no las cumplen, pero obtuvieron las medidas extraordinarias; y las del cuarto supuesto previsto en el art. 21 del Real Decreto-ley 8/2013 (referido a una entidad que hubiera presentado remanente negativo de tesorería para gastos generales, en términos consolidados, en los años 2009, 2010 y 2011, y otras condiciones más) siempre que hubiera obtenido la aplicación de las medidas extraordinarias del Real Decreto-ley 8/2013.

estarían interesados en refinanciar su deuda, pero dados sus problemas de solvencia se encuentran con la negativa de las entidades financieras para llevar a cabo esa novación.

A estos efectos, y para determinar de forma objetiva las condiciones razonables de endeudamiento, se establece el concepto de «prudencia financiera». Este nuevo concepto servirá en el futuro para conocer si la carga financiera es excesiva de acuerdo con la evolución de los tipos de interés, y por ello exige una constante actualización de los parámetros de referencia por parte de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera¹¹. En todo caso, por la relevancia jurídica que adquiere «prudencia financiera» en el ámbito presupuestario, trataremos sus principales características en el siguiente apartado.

Además de estos municipios que pueden voluntariamente adherirse al Fondo de Ordenación, se establece la vinculación obligatoria al mismo de las entidades que no sean capaces de cumplir los plazos medios de pago a proveedores previstos en la normativa de morosidad. A tal efecto, el art. 39.2 dispone que cuando el MINHAP proponga a una entidad local la entrada a un mecanismo extraordinario de financiación «por presentar de forma persistente, durante dos meses consecutivos, un periodo medio de pago que supere en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa de morosidad, ésta se llevará a cabo en el compartimento Fondo de Ordenación del Fondo para la Financiación a Entidades Locales».

Esa imposición encuentra su fundamento en el apartado 8 de la DA 1.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, por lo que se refiere exclusivamente a los municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes (art. 111 TRLRHL) y a las provincias y Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 135 TRLRHL).

Con esa delimitación subjetiva, cabe plantearse qué sucederá en los supuestos en que una misma entidad local cumpla los criterios subjetivos de adhesión de los arts. 39.1.a), 39.1.b) y 39.2, puesto que la norma no establece ningún criterio de prelación para dicha eventualidad. La solución, en nuestra opinión, pasa por recordar que la adhesión del art. 39.2 es obligatoria y las demás voluntarias. Por tanto, si la entidad debe adherirse por incumplir los plazos de pago a proveedores debe solicitar su adhesión de acuerdo con lo establecido para las entidades del art. 39.2, con independencia de que además cumpliera los requisitos del art. 39.1. Y si no cumpliera los requisitos del art. 39.2 tampoco se plantea ningún conflicto, porque la adhesión de los dos supuestos del art. 39.1 es voluntaria, lo que permite al municipio decidir con libertad si solicita o no dicha adhesión y, en caso afirmativo, por qué procedimiento lo hace.

2. Principio de prudencia financiera

Como decíamos, la «prudencia financiera» es utilizada para identificar la carga financiera «razonable» de distintas operaciones de endeudamiento. Pero además constituye un

¹¹ La última tabla publicada es de 5 de marzo de 2015, BOE de 6 de marzo.

parámetro de control del gasto financiero que está llamado a cumplir un importante papel en la actividad financiera de las Administraciones públicas y, muy especialmente, de las entidades locales, porque la DF 1.^a del Real Decreto-ley 17/2014 introdujo un nuevo art. 48.bis en el TRLRHL, titulado «Principio de prudencia financiera», que establece, entre otras cosas, que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera.

En efecto, de acuerdo con este nuevo precepto, se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste¹². Se trata de un mandato totalmente razonable en términos de política financiera, pero conviene llamar la atención de que, además de servir para configurar las ayudas financieras a las entidades locales, esta medida tiene una proyección enorme en la actividad financiera de *todas* las entidades locales. Porque de acuerdo con lo expuesto, también los ayuntamientos cumplidores de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera pierden la libertad para concertar operaciones de crédito. Lo cual es muy relevante porque, hasta ahora, los ayuntamientos podían contratar libremente y, con ello, retribuir indirectamente determinados servicios de entidades financieras mediante la concertación de operaciones de préstamo a tipos más altos de lo normal, mientras que a partir de ahora esa posibilidad queda totalmente excluida. Igual que queda excluida la posibilidad de que las entidades financieras discriminen sus propuestas en función de la solvencia de la entidad local o de cualquier otro criterio, porque en todo caso y salvo autorización extraordinaria, será necesario que cumplan las condiciones de *prudencia financiera* establecidas.

El conjunto de condiciones para las operaciones que tengan la consideración de pasivos financieros serán establecidas por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera¹³. En cumplimiento de este deber se publicó la Resolución de 5 de febrero de 2015 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, con un amplio contenido descriptivo sobre las condiciones del principio de prudencia financiera; y la Resolución de 5 de marzo de 2015, de la misma Secretaría General, que se limita a actualizar la tabla de datos sobre el coste de financiación del Estado.

¹² A estos efectos, el apartado 2 del nuevo art. 48.bis TRLRHL define las operaciones financieras sujetas a este principio como «aquellas operaciones que tengan por objeto los instrumentos siguientes:

a) Activos financieros. Están incluidos en este concepto los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades, los derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables.

b) Pasivos financieros. Están incluidos en este concepto deudas representadas en valores, operaciones de crédito, operaciones de derivados y cualquier otra obligación exigible e incondicional de entregar efectivo u otro activo financiero a un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones desfavorables.

c) La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario».

¹³ Por el contrario, las condiciones de las operaciones que tengan la consideración de activos financieros, o concesión de avales o garantías, serán establecidas por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

En la Resolución de 5 de febrero citada se definen los instrumentos a través de los que se pueden realizar operaciones de endeudamiento¹⁴ —incluidos los derivados financieros¹⁵— y se establecen las condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento, cuyas principales características son las siguientes:

1. El coste total máximo de las operaciones de endeudamiento, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo de la operación¹⁶, incrementado en el diferencial siguiente¹⁷:

¹⁴ Se mencionan expresamente los Certificados de Deuda bajo ley alemana (*Schuldschein*); los valores negociables o no, emitidos mediante emisión pública o privada, en mercados mayoristas o dirigidos al segmento minorista; los instrumentos de financiación a corto plazo; los préstamos a largo plazo; y el arrendamiento financiero. Pero ese listado tiene carácter enunciativo, porque seguidamente se dispone que también se «podrán emplear otros instrumentos que autorice expresamente la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera siempre y cuando se ajusten a las condiciones de la presente Resolución».

¹⁵ Se autoriza expresamente la realización de operaciones de derivados financieros consistentes en permutas, opciones y futuros de tipos de interés y de tipo de cambio. Y se prohíbe expresamente la contratación de derivados financieros de riesgo ilimitado o que supongan un diferimiento de la carga financiera o un aumento de la financiación.

¹⁶ Se contiene en una tabla incluida en el Anexo I, en la que se detallan las condiciones de endeudamiento del Estado en función del plazo de los préstamos. Un extracto de la contenida en la Resolución de 5 de marzo de 2015 permitirá conocer mejor su contenido:

Vida media de la operación (Meses)	Tipo fijo máximo	Diferencial máximo sobre euribor 12 meses	Diferencial máximo sobre euribor 6 meses	Diferencial máximo sobre euribor 3 meses	Diferencial máximo sobre euribor 1 mes
1	0,03				5
2	0,02				5
3	0,02			-1	5
4	0,02			-1	5
5	0,04			1	6
6	0,05		-6	2	8
7	0,06		-5	3	9
8	0,06		-4	4	10
9	0,06		-4	5	10
10	0,07		-3	5	11
11	0,07		-3	6	11
12	0,08	-16	-2	6	12
13	0,09	-13	0	8	13

¹⁷ Para conocer el coste de financiación del Estado a cada plazo, las entidades locales emplearán normalmente la tabla de tipos fijos o los diferenciales máximos aplicables sobre cada referencia que publique mensualmente la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. No obstante, si contaran con herramientas de valoración propias o un asesoramiento externo independiente, podrían determinar en el momento de la

a) Operaciones cuyos vencimientos quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales (Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico): 20 puntos básicos.

b) Operaciones cuyos vencimientos no quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales:

i) Operaciones concertadas por entidades locales que cumplan las condiciones de elegibilidad al Fondo de Impulso Económico: 40 puntos básicos.

ii) Operaciones concertadas por entidades locales que no cumplan las condiciones de elegibilidad al Fondo de Impulso Económico: 75 puntos básicos.

2. En el caso de las operaciones de endeudamiento a largo plazo (vida media superior a los 10 años), los diferenciales máximos establecidos en el punto anterior se podrán incrementar en un punto básico por año adicional, hasta un máximo de 15 puntos básicos adicionales.

3. A los tipos máximos descritos en el apartado anterior, se podrán añadir únicamente las siguientes comisiones:

a) Comisión de no disponibilidad en las pólizas de crédito, limitada a un máximo de 0,10 por 100 anual.

b) Comisión de agencia para operaciones sindicadas, con un máximo de 50.000 euros anuales.

4. Los intereses de demora no podrán superar el tipo de interés de la operación más un recargo del 2 por 100 anual.

5. Las operaciones susceptibles de ser cubiertas por el Fondo de Financiación a Entidades Locales tendrán un plan de amortización en el que las liquidaciones de intereses coincidirán con las fechas de vencimientos de principal.

Como se desprende de lo expuesto, las condiciones de prudencia financiera son más restrictivas (diferencial de 20 puntos básicos) para las entidades locales que acudieron al Fondo de Financiación a Entidades Locales, en el entendimiento de que esa solicitud de ayuda era indicativa de una menor solvencia. Por el contrario, las entidades locales que acreditaran una situación saneada que les hubiera permitido adherirse al Fondo de Impulso Económico y, sin embargo, no solicitaran esa adhesión, podrán endeudarse en unas condiciones menos restrictivas (diferencial de 75 puntos básicos) sin contravenir el principio de prudencia financiera.

La resolución estudiada establece también una relación de operaciones de endeudamiento que están expresamente prohibidas¹⁸, impone nuevas obligaciones de infor-

operación el coste de financiación del Tesoro en base a la metodología contenida en el Anexo 2 de la Resolución.

¹⁸ El listado contempla hasta 10 tipos de operaciones distintas, entre las que se incluyen: aquellas que incluyan derivados implícitos en los contratos, aquellas cuya estructura financiera conlleve un diferimiento de la carga financiera; aquellas que contengan cláusulas «trigger» vinculadas a calificaciones crediticias u otras

mación¹⁹, y admite la posibilidad de realizar operaciones de endeudamiento que no se ajusten a lo previsto en dicha Resolución previa autorización expresa y excepcional del Secretario General del Tesoro y Política Financiera.

3. Procedimiento de adhesión al Fondo de Ordenación

Como vimos, la adhesión al Fondo de Ordenación es voluntaria para las entidades en situación de riesgo financiero, esto es, para las que se encuentran en la situación descrita en el art. 39.1 del Real Decreto-ley estudiado. Por el contrario, las entidades que incumplen los plazos de pago a proveedores en más de 30 días, están obligadas a vincularse al fondo y, por tanto, sujetas a un procedimiento diferente.

En relación con las entidades en situación de riesgo financiero, de adhesión voluntaria al Fondo de Ordenación, se establece un procedimiento diferenciado para las entidades que cumplen las condiciones del art. 39.1.a) (endeudamiento superior al 110 por 100 de ingresos corrientes y otra condición adicional) y del art. 39.1.b) (entidades con dificultades para la refinanciación de su deuda).

En relación con las entidades de art. 39.1.a) se establece que la situación de riesgo financiero no debe ser objeto de valoración por parte de los municipios, sino que corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas determinar los municipios que cumplen los requisitos citados y pueden solicitar su adhesión al Fondo de Ordenación²⁰. A partir de ese momento, los municipios que se encuentren en esa situación:

1. Deberán presentar una solicitud de adhesión al Fondo de Adhesión, aprobada por el Pleno de la Corporación Local, especificando el importe de los vencimientos que deberán atenderse en el ejercicio.
2. La solicitud deberá ser presentada por el interventor, dentro del mes siguiente a la publicación del listado de municipios en situación de riesgo financiero, por lo que

variables económico-financieras que supongan la amortización anticipada de la deuda o un cambio en las condiciones financieras de la misma; aquéllas derivadas de la subrogación de la Administración General en contratos financieros de sus organismos y entes públicos que supongan la asunción de deudas previamente garantizadas por la propia Administración; aquéllas derivadas de la transformación de deudas de naturaleza no financiera en otras de naturaleza financiera cuyo coste se encuentre por encima del coste del endeudamiento a plazo equivalente que tenía en la fecha en que se cerró la operación original; aquéllas que no prevean la posibilidad de amortización anticipada a solicitud del deudor; aquellas operaciones a tipo de interés variable que contengan cláusulas suelo sobre la referencia aplicable.

¹⁹ Se establece la obligación de comunicar mensualmente al MINHAP las condiciones finales de todas las operaciones de endeudamiento y de derivados realizadas y de la cartera global de deuda y de derivados.

²⁰ Esta determinación ha tenido lugar mediante Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de 12 de febrero de 2015, pero sin publicar la relación de municipios que cumplen esas condiciones (cada municipio podrá acceder exclusivamente a sus propios datos) porque se ha considerado oportuno evitar los eventuales daños que podrían derivar de la publicidad de esos datos.

finalizaría el 26 de marzo. Sin embargo, ese plazo ha sido ampliado hasta el 9 de abril, lo que resulta comprensible en el fondo pero no en la forma²¹.

3. La solicitud debe ir acompañada de un plan de ajuste (o modificación del que tuvieran), y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar éste para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos generales de las entidades locales.

4. En los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local valorará el plan de ajuste presentado de modo que se asegure el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, así como el reembolso de las cantidades que se presten con cargo al compartimento del Fondo de Ordenación. En su caso, la citada Secretaría General podrá requerir al municipio la inclusión de medidas distintas a las propuestas por el municipio.

5. La entidad local deberá remitir al MINHAP copia de haber suscrito el acto de adhesión a la plataforma «Emprende en tres» y del acto de adhesión al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

En relación con las entidades del art. 39.1.b), esto es, con dificultades de refinanciación de la deuda, el procedimiento es mucho más sencillo, porque se limita a establecer el plazo de presentación de solicitudes: en el mes de julio de cada año. Las solicitudes de adhesión presentadas fuera de plazo podrán también ser aceptadas, pero ello dependerá de las disponibilidades presupuestarias y de la situación financiera de la entidad local.

En relación con las entidades del art. 39.2, esto es, las incumplidoras de los plazos de pago a proveedores, se establece un procedimiento específico que será iniciado por el MINHAP a través de una «propuesta para que solicite su adhesión» al Fondo de Ordenación. Esa propuesta se remitirá a la entidad local en el mes siguiente al que se haya practicado la segunda retención, y a partir de dicha actuación:

1. La entidad local deberá presentar la solicitud correspondiente en los 15 días naturales siguientes a la notificación de la propuesta. Dicha solicitud debe ser aprobada por el Pleno de la Corporación y cumplir todos los requisitos señalados anteriormente para las entidades del art. 39.1.a). La tramitación de la solicitud será igual que la analizada anteriormente para las entidades del art. 39.1, con la única diferencia de que el plazo que tiene la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local para valorar el plan de ajuste presentado es de un mes. También se prevé que la citada Secretaría General podrá requerir al municipio la inclusión de medidas distintas a las propuestas por el municipio, que la entidad local deberá remitir al MINHAP copia de haber suscrito el acto de

²¹ Nos referimos al hecho de que un plazo establecido en una norma con rango de ley sea modificado por un «Acuerdo de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local». Ciertamente, resulta ilógico que un detalle tan concreto y menor del procedimiento fuera establecido por una norma con rango de ley, lo que quizás obedece al interés del legislador de regular mediante ley todos los detalles de las ayudas por su eventual incidencia en el principio de autonomía local.

adhesión a la plataforma «Emprende en tres» y del acto de adhesión al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

2. Si la entidad local no presentara en plazo la solicitud de adhesión, quedará automáticamente adherida al Fondo de Ordenación y aportará la estimación de sus necesidades de liquidez para el pago a proveedores. Asimismo, le resultará de aplicación lo dispuesto en este Real Decreto-ley, los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el Programa que se determine, así como lo previsto en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo de financiación.

3. Con independencia de que se hubiera presentado o no la solicitud de adhesión en plazo, se mantendrá la aplicación de retenciones de la participación en tributos del Estado²² hasta que cumpla con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante tres meses consecutivos.

Como se desprende de lo expuesto, el Estado que presta ayuda a las entidades con dificultades financieras se comporta igual que las instituciones comunitarias con los Estados que requieren su ayuda económica: imponiendo al destinatario de las ayudas la presentación de un plan de ajuste orientado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda pública y, más relevante aún, imponiendo la aceptación expresa de la supervisión y control por parte del MINHAP, así como la aplicación de otras medidas que el MINHAP pudiera señalar para la actualización del plan de ajuste.

4. Formalización de operaciones de crédito con cargo al Fondo de Ordenación

La ayuda prestada por el Estado a través del Fondo de Ordenación es similar en todos los casos, con independencia de que se trate de entidades locales incluidas en los arts. 39.1 (riesgo de exclusión financiera) o 39.2 (incumplimiento de los plazos de pago a proveedores). En uno y otro caso el Estado concertará operaciones de crédito, con cargo al compartimento Fondo de Ordenación, con cada entidad local adherida al Fondo. La única diferencia reside en la finalidad de dichos préstamos, que determina una diferencia en el importe de las operaciones de crédito:

1. En caso de que se trate de entidades del art. 39.1, el importe de las operaciones de crédito no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de la deuda financiera por el municipio y sus entidades dependientes que se clasifiquen dentro del sector Administraciones públicas.

2. En el caso de que se trate de entidades del art. 39.2, el importe de las operaciones de crédito no podrá superar los recursos necesarios para atender los pagos a proveedores en la cuantía que sea necesaria para reducir el periodo medio de pago (de modo que no exceda de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa de morosidad). En este caso, además, las disposiciones de la operación de crédito podrán

²² Se trata de la retención prevista en el art. 18.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

ajustarse a un calendario por tramos, y podrá condicionarse el desembolso de cada tramo a la previa acreditación del cumplimiento de las condiciones fiscales y financieras. Se trata, en definitiva, de una conversión de deuda comercial en deuda financiera, en términos muy similares a lo que establecieron los Reales Decretos-ley 4/2012 y 8/2013 precedentes.

Lógicamente, se dispone expresamente que estas operaciones de crédito no están sujetas al régimen de autorización establecido en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, pues tratándose de operaciones de crédito formalizadas por el Estado cuentan ya con autorización estatal y, por tanto, carece de justificación someterlas a una autorización formal que está sobradamente acreditada.

Por otro lado, conviene destacar las ventajosas condiciones en las que el Estado presta el dinero a las entidades locales con cargo al Fondo de Financiación a las Entidades Locales (Fondo de Impulso Económico o Fondo de Ordenación), porque según establece la DA 8.^a del Real Decreto-ley 17/2014, el tipo de interés aplicable será del 0 por 100 anual hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2016²³.

5. Condicionalidad fiscal

Con esta curiosa expresión se denomina el paquete de deberes y obligaciones que necesariamente deben asumir los municipios que se adhieran al Plan de Ordenación. Se trata, por tanto, del conjunto de condiciones establecidas por el Estado para prestar la ayuda financiera a las entidades locales que cumplen los requisitos anteriormente estudiados.

Como es lógico, las condiciones varían en función del destinatario de las ayudas, porque la situación financiera de los destinatarios de las ayudas difiere en función del fundamento por el que acceden al Fondo de Ordenación. Una vez más es preciso diferenciar entre las entidades que cumplen las condiciones de los arts. 39.1.a) (endeudamiento superior al 110 por 100 de ingresos corrientes y otra condición adicional), del 39.1.b) (entidades con dificultades para la refinanciación de su deuda) y del 39.2 (entidades incumplidoras de los plazos previstos en la normativa de morosidad).

La *condicionalidad fiscal* establecida para las entidades que cumplen las condiciones del art. 39.1.a) es la más detallada de todas. Establece las medidas de ajuste que debe cumplir la entidad que solicita la adhesión al Fondo de Ordenación y que deben ser objeto de consideración específica en el plan de ajuste que debe enviarse al MINHAP, que pueden sintetizarse en los siguientes apartados:

1. *Reducción de gastos*. La entidad debe comprometerse a reducir al menos un 5 por 100 sus gastos de funcionamiento correspondientes a los capítulos 1 y 2 durante el

²³ Se establece además que la base de cálculo de los intereses será actual/actual, y que las fechas de pago de principal coincidirán con las fechas de pago de intereses.

año siguiente a la adhesión al Fondo de Ordenación²⁴. El segundo y tercer año siguiente no debe aumentar esos gastos, y el cuarto año ya podrá incrementarlos en un porcentaje que no supere el establecido ese año como regla de gasto²⁵. Este compromiso de reducción de gastos se acumulará a otros que eventualmente pudiera haber asumido la Corporación Local²⁶.

2. *Financiación íntegra de servicios públicos.* La entidad debe comprometerse a financiar íntegramente el coste de los servicios públicos prestados. A tal efecto deberá incrementar gradualmente las tasas y precios públicos de tal modo que el año siguiente a la adhesión al Fondo de Ordenación cubran el 50 por 100 del coste total, el segundo año cubran el 75 por 100 del coste total, y el tercer año cubran el 100 por 100 del coste total.

Se establece, además, que los municipios de menos de 20.000 habitantes deberán comprometerse a autorizar la prestación de determinados servicios por parte de la Diputación o entidad equivalente²⁷.

3. *Elevación de la presión fiscal.* La entidad debe comprometerse a modificar sus ordenanzas fiscales para posibilitar la mayor recaudación posible de los tributos locales, y en concreto:

- a) No podrá suprimir ninguno de los tributos exigidos el ejercicio inmediato anterior.
- b) Sólo podrá aprobar medidas que determinen un incremento del importe global de las cuotas de cada tributo local
- c) Sólo podrá reconocer los beneficios fiscales establecidos con carácter obligatorio por las leyes estatales, los que estuvieran vigentes en 2014 orientados a mejorar la gestión recaudatoria²⁸, y otros específicamente mencionados en dicho precepto²⁹.
- d) En relación con el IBI:

²⁴ Como es sabido, se trata de los capítulos referidos a Gastos de Personal y Gastos en Bienes Corrientes y Servicios.

²⁵ La referencia se hace a la regla de gasto definida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Como es sabido, la regla de gasto para el año 2015 es del 1,3, para el año 2016 del 1,5, y para el año 2017 del 1,7, según estableció el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014.

²⁶ El precepto se refiere, en concreto, al caso de municipios a los que se les hubiera concedido las medidas extraordinarias contenidas en el Título II del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

²⁷ Se trata de los servicios que pudieran ser prestados a menor coste por la Diputación u organismo equivalente, en los términos previstos en el art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que como es sabido se refiere a: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público.

²⁸ Se refiere a los previstos en el art. 9.1 TRHLRL, en donde se prevé la posibilidad de establecer una bonificación de hasta el 5 por 100 de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.

²⁹ En estos casos también es necesario que el beneficio estuviera vigente en 2014, y se trata de distintos beneficios fiscales de difícil sistematización, regulados en los siguientes preceptos del TRLRHL: 62.3, 62.4, 74.1, 74.2 bis, 74.4, 88.2.d), 95.6.c), 103.2.d) y 103.2.e).

— No podrá aplicar los tipos de gravamen reducidos del IBI en caso de entrada en vigor de nuevos valores catastrales resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general³⁰.

— Deberá aprobar unos tipos de gravamen que garanticen, al menos, el mantenimiento del importe global de la cuota íntegra del ejercicio anterior.

— Deberá aprobar un tipo de gravamen para los bienes inmuebles urbanos que sea superior, como mínimo, en un 25 por 100 al tipo de gravamen mínimo previsto en el art. 72 TRLRHL, sin que pueda ser inferior al 0,6 por 100.

e) Deberá aplicar el coeficiente multiplicador 2 a las cuotas del IVTM³¹.

f) Deberá exigir los impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU).

4. *Actualizaciones catastrales.* La entidad deberá solicitar a la Dirección General del Catastro su inclusión con carácter prioritario en la regularización catastral prevista en la DA 3.^a del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Si se tratara de un municipio cuyos inmuebles fueron valorados catastralmente mediante una ponencia de valores aprobada antes de 2003, se aplicarán de oficio los coeficientes previstos en el art. 32.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario.

5. *Medidas presupuestarias.* Si no se aprobaran los presupuestos, de acuerdo con lo previsto en el art. 169.6 TRLRHL, se considerarán prorrogados los del ejercicio inmediato anterior con las medidas de condicionalidad fiscal expuestas.

Asimismo, en la memoria que acompañe a sus presupuestos, deberá incluirse una justificación expresa de haber elaborado y aprobado sus presupuestos con:

a) Una estimación de ingresos de carácter ordinario consistentes con la recaudación y la realización de derechos en los dos ejercicios anteriores

b) Una estimación de ingresos de carácter extraordinario que estén suficientemente fundadas, sin que se pueda hacer valer a estos efectos la mera expectativa de obtención de recursos.

Además, la aprobación de los presupuestos —o la prórroga, en su caso— deberá someterse a informe previo y vinculante del MINHAP.

Como se desprende de lo expuesto, las condiciones establecidas para la adhesión al Fondo de Ordenación a los municipios del art. 39.1.a) están bien definidas y claramente orientadas al saneamiento de las cuentas públicas municipales. Y, por si eventualmente

³⁰ Se trata del supuesto previsto en el art. 72.5 TRLRHL, en donde se dispone que «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 por 100 para los bienes inmuebles urbanos ni al 0,075 por 100, tratándose de inmuebles rústicos».

³¹ Se trata de la obligación de aplicar el máximo coeficiente multiplicador previsto en el art. 95.4 TRLRHL. Dicho precepto, como es sabido, dispone que «los ayuntamientos podrán incrementar las cuotas fijadas en el apartado 1 de este artículo mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2».

fuera necesario adoptar otro tipo de medidas, se establece una cláusula residual en virtud de la cual el MINHAP «podrá valorar y ponderar las medidas que hayan podido adoptar las corporaciones locales en relación con los gastos de funcionamiento y con la financiación de los servicios públicos siempre que se compense con otras medidas».

La *condicionalidad fiscal* prevista para las entidades del art. 39.1. *b*) (dificultades de refinanciación) es, lógicamente, la más suave de todas, porque se refiere a municipios con dificultades para refinanciar su deuda. Por tanto, la causa de adhesión al Fondo de Ordenación es ajena al cumplimiento de las normas relacionadas con la estabilidad, la sostenibilidad o la morosidad. Para este grupo se establece la obligación de presentar un plan de ajuste que incluya las medidas a adoptar para garantizar el cumplimiento futuro de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, periodo medio de pago a proveedores, así como un plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva, de acuerdo con lo previsto en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre³². Además, la eventual formalización de operaciones de crédito a largo plazo queda sometida a autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera.

La *condicionalidad fiscal* prevista para las entidades del art. 39.2 (incumplimiento de los plazos de pago a proveedores) es prácticamente la misma que la establecida para las entidades del art. 39.1. *a*), con las siguientes salvedades:

1. No resultan de aplicación las *actualizaciones catastrales*.
2. No resultan de aplicación las *medidas presupuestarias*.
3. No deben incrementar los tipos de gravamen del IBI ni del IVTM.

Esas medidas resultarán de aplicación hasta que la entidad local cumpla con el plazo máximo de pago a proveedores previsto en la normativa de morosidad durante tres meses consecutivos. No obstante, la entidad deberá aplicar todas las medidas del art. 39.1. *a*), sin salvedades, cuando: haya estado adherida al Fondo de Ordenación, después haya dejado de estarlo, y luego vuelva a estar adherida por superar los plazos máximos de pago en más de 30 días durante dos meses consecutivos

Finalmente cabe añadir que todas las entidades adheridas al Fondo de Ordenación, sin distinción, están sometidas a una doble condición: sólo podrán formalizar operaciones financieras a largo plazo para refinanciar o novar operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera; deberán destinar la liquidez obtenida a través del Fondo de Ordenación para atender los vencimientos de las operaciones señaladas en los apartados anteriores. En realidad, se trata de dos condiciones que resultan un tanto superfluas: la primera, porque resulta innecesaria después de la modificación del TRLRHL, que establece esta obligación con carácter general; y la segunda, porque es el Estado, a través del Instituto de Crédito Oficial, quien gestiona con cargo al crédito concedido el pago de los vencimientos de operaciones de préstamo a largo plazo de la entidad local.

³² Ese plan de ajuste deberá ser aprobado por el Pleno de la Corporación Local e informado por el interventor local. Y, como sucedía en el procedimiento de adhesión, debe ser comunicado al MINHAP, que podrá requerir las modificaciones del plan de ajuste que considere necesarias.

6. Actuaciones de seguimiento y control

Como es razonable, el severo plan de ayuda a las entidades locales no se limita a establecer las condiciones para el acceso al Fondo de Ordenación, sino que también prevé la realización por parte del Estado de actuaciones de seguimiento y control de la actividad financiera de las entidades adheridas a dicho Fondo.

El *seguimiento* de los planes de ajuste será realizado por el MINHAP, como es lógico, pero contará con la importante asistencia del interventor local, en quien recae el deber de velar por la adecuada aplicación del plan de ajuste y realizar, a tal efecto, cuantas actuaciones sean necesarias, incluida la remisión de informes de seguimiento al MINHAP, en los que dejará constancia del eventual incumplimiento.

En caso de que el MINHAP detectara riesgos de incumplimiento, propondrá la modificación del plan de ajuste, pudiendo solicitar a la Intervención General de la Administración del Estado que acuerde las actuaciones necesarias para llevar a cabo una misión de control. En todo caso, la concesión de los sucesivos tramos de préstamo estará condicionada al cumplimiento de las medidas propuestas.

Si el riesgo detectado pudiera determinar el incumplimiento del pago de los vencimientos de operaciones de préstamo a largo plazo, se aplicarán las medidas correctivas y coercitivas previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Por otra parte, *el control* lo realizará la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que podrá enviar una misión de control para valorar la situación financiera de la entidad local, aplicando las técnicas y metodologías de control que se estimen oportunas y accediendo a cualquier documentación que considere relevante para el desempeño de su función.

En el mes siguiente al inicio de la misión de control, la IGAE emitirá un informe sobre la adecuación financiera de las previsiones recogidas en el plan de ajuste en vigor y los incumplimientos o riesgos de incumplimiento del mismo. Dicho informe será remitido al MINHAP a los efectos de aplicar lo dispuesto en los arts. 25 y 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

7. La adhesión al Fondo de Ordenación en un supuesto concreto

El ayuntamiento de nuestro ejemplo, según los datos expuestos anteriormente, estaría interesado en adherirse al Fondo de Ordenación y recibir la correspondiente ayuda del Estado. Además, cumple los requisitos de los arts. 39.1.a) (deuda elevada) y del 39.1.2 (dificultades de refinanciación), por lo que tendría una doble vía de adhesión a dicho Fondo.

En este punto, la decisión a adoptar tiene un claro componente político: la adhesión prevista para las entidades del art. 39.1.a) conlleva una condicionalidad fiscal enormemente gravosa, con obligación de incrementar notablemente la presión fiscal local. Por

el contrario, la condicionalidad fiscal del art. 39.1. *b*) es mucho más suave, por lo que es imaginable la preferencia política de esta segunda vía.

Nos encontramos ante un supuesto en que un municipio está interesado en re-financiar su deuda, porque está pagando un tipo de interés más alto del que exigen actualmente las entidades financieras. Pero su situación de solvencia no es suficientemente buena para negociar directamente una novación de los préstamos, por lo que cabe suponer que estaría interesado en la intermediación del Estado a través del Fondo de Ordenación para ayudarle a refinanciar su deuda. Para ese supuesto, como vimos, la solicitud deberá presentarse en el mes de julio.

En ese caso, como la mayoría de sus préstamos a largo plazo están concertados a 10 años, debería en primer lugar calcular la vida media de las operaciones. Se trata de una operación compleja que no podemos realizar aquí, pero, a efectos dialécticos y para comprender la aplicación de la tabla podríamos suponer que la vida media de las operaciones realizadas por nuestro ayuntamiento fuera de 120 meses, en cuyo caso, las condiciones de endeudamiento para cumplir la prudencia financiera, según la Resolución de 5 de febrero de 2015, serían las siguientes³³:

TABLA 5. CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO SEGÚN LA RESOLUCIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 2015

<i>Vida media de la operación (meses)</i>	<i>Tipo fijo máximo</i>	<i>Diferencial máximo sobre euribor 12 meses</i>	<i>Diferencial máximo sobre euribor 6 meses</i>	<i>Diferencial máximo sobre euribor 3 meses</i>	<i>Diferencial máximo sobre euribor un mes</i>
120	1,50	69	80	89	97

Fuente: elaboración propia.

Como nuestras operaciones tenían un tipo de interés referenciado en el Euribor a tres meses, la comparación debería hacerse con los datos de la quinta columna, que establecen un diferencial máximo sobre Euribor a tres meses de 89. Y como en este caso nos encontraríamos con un supuesto en que se pretende que la operación este cubierta por el Fondo de Financiación a Entidades Locales, podríamos aplicar un diferencial de 20 puntos básicos, por lo que nos encontraríamos con un tipo de Euribor trimestral + 0,89 + 0,20, lo que determina un referencial máximo en los préstamos a 120 meses de Euribor trimestral + 1,09 por 100, lo que queda muy debajo de las operaciones formalizadas en 2013 por el ayuntamiento de nuestro ejemplo, ya que todas estaban sometidas a un tipo de interés de Euribor trimestral + 3,97 por 100.

³³ Se trata de una simulación basada en las condiciones de prudencia financiera contenidas en la Resolución de 5 de febrero de 2015. Es cierto que estas condiciones ya han variado en la Resolución de 5 de marzo, y que pueden volver a variar antes de que se formalice la adhesión al Fondo de Ordenación que, como expusimos, tendrá lugar en el mes de julio de 2015.

Las operaciones formalizadas en 2013 en aplicación del Real Decreto-ley 8/2013 estaban todas referenciadas a un tipo fijo del 3,34 por 100. Por tanto, en este caso, para saber si cumplen las condiciones de prudencia financiera tenemos que compararlas con los datos de la segunda columna, en la que se establece el tipo fijo máximo de 1,50 por 100. Como pretendemos que la operación esté cubierta por el Fondo de Financiación a Entidades Locales, podríamos aplicar un diferencial de 20 puntos básicos, por lo que el tipo máximo de referencia es 1,70 por 100, sensiblemente inferior al tipo soportado en esas operaciones de préstamo (3,34 por 100).

En esa comparación advertimos que sólo una parte de la deuda financiera contraída por el ayuntamiento de nuestro ejemplo antes de 2010 cumpliría las condiciones de prudencia financiera, que representa un porcentaje inferior al 5 por 100 de la deuda viva del ayuntamiento en abril de 2015. La conclusión por tanto es que el 95 por 100 de la deuda viva de nuestra entidad local no se encuentra en términos de prudencia financiera.

V. OTRAS MEDIDAS DE AYUDA FINANCIERA CONTENIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 17/2014

Junto al Fondo de Financiación, el Real Decreto-ley estudiado establece otras ayudas directas a la financiación de las entidades locales con dificultades financieras y que, a diferencia de las anteriores, no están sometidas a condición y benefician a todos sus destinatarios por igual, sin necesidad de solicitud expresa.

1. Mejora de condiciones de los créditos del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores 2

La DA 7.^a establece una mejora de las condiciones financieras de los créditos contraídos por las entidades locales con cargo al Fondo de Financiación de Pago a Proveedores 2 (FFPP). En concreto se dispone que, a partir del 1 de enero de 2015:

- a) El tipo de interés queda fijado para 2015 en el 0 por 100 anual hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2016³⁴.
- b) Durante 2015 no abonarán vencimientos de principal de operaciones formalizadas en ejercicios anteriores con cargo al Fondo de Financiación a Proveedores 2.
- c) El plazo de las operaciones de endeudamiento afectadas por lo previsto en la letra b) se ampliará un año.

Ciertamente constituye una ayuda indirecta difícilmente cuestionable: se reconoce un año de carencia —sin obligación de amortizar capital ni devengo de intereses— y, además, se amplía el plazo de devolución en un año.

³⁴ Y en relación con el mismo se añade que *la base de cálculo de los intereses será actual/actual*.

Ahora bien, conviene destacar que las entidades que hubieran refinanciado aquellas deudas quedan excluidas de esta mejora, que sólo establece esas ayudas para créditos contraídos con el FFPP. Ello determina que algunos ayuntamientos duden entre conformarse con el ahorro que conlleva esta medida temporal limitada a un año o, por el contrario, intentar refinanciar sus préstamos con una entidad financiera, lo que tendría proyección durante toda la vida del préstamo. Se trata de un dilema de difícil resolución, porque no sabemos si también los próximos años habrá nuevas ayudas de Estado para las entidades que solicitaron estas ayudas. En todo caso, parece razonable la opción de acogerse ya a la medida de estímulo estudiada y dejar para 2016 la refinanciación del préstamo con la entidad financiera, pues de este modo se aprovechan las ventajas de ambas opciones.

Por otro lado, se plantean dudas sobre el efecto exacto que produce la ampliación de un año de las operaciones de endeudamiento, sobre todo porque la medida consistente en no exigir amortizaciones del préstamo en 2015 puede tener un efecto desigual en función del calendario de amortizaciones previsto en cada caso concreto. Porque no será igual el caso en que las amortizaciones empezaban en enero, que claramente pasaría 12 meses sin obligación de amortizar; del caso en que las amortizaciones empezaran en julio, porque en ese caso estaría seis meses sin amortizar. Por tanto, es razonable dudar si la ampliación del plazo será igual al número de meses en los que se disfrutó la carencia de intereses o, por el contrario, será en todo caso de un año, lo que obligaría a recalcular las cuotas de todas las operaciones cuya amortización empezaba en un mes distinto de enero de 2015.

También se ha cuestionado la posibilidad de que el incremento de coste financiero derivado de esta ayuda sea íntegramente asumido por el Estado o, por el contrario, sea repercutido a las entidades beneficiarias. La verdad es que las dos opciones son posibles, porque el coste financiero de ampliar el plazo de la operación en un año podría provocar un incremento de cuotas durante la vida del préstamo y, aun así, estaríamos ante un beneficio para el prestatario. Sin embargo, creemos que la redacción de esta norma no contempla esa posibilidad y, por tanto, se dañaría la confianza legítima acogidas a esta medida si luego descubrieran variaciones en el contenido de su obligación que no fueron oportunamente destacadas.

2. Fondo de Impulso Económico

La creación de un Fondo de Impulso Económico parece atender las pretensiones de las Administraciones que han cumplido con las exigencias derivadas de la normativa de estabilidad y morosidad y, por ello, han dejado de percibir ayuda del Estado. En el ámbito local puede solicitar adhesión al Fondo de Impulso Económico aquellas entidades locales que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- b) Tener un periodo medio de pago a proveedores que no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.

c) Estar al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera³⁵.

La adhesión al Fondo de Impulso Económico es voluntaria y deberá ser solicitada expresamente al MINHAP por los municipios interesados en obtener financiación para realizar inversiones financieramente sostenibles el año siguiente. La solicitud debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Debe presentarse en el mes de julio y especificar las necesidades financieras del año siguiente que solicitan cubrir, así como el importe total solicitado³⁶. Pueden solicitarse ayudas destinadas a:

a) La cobertura de los vencimientos del principal (e intereses) de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera, para financiar inversiones financieramente sostenibles³⁷. En este ámbito no se incluyen los vencimientos derivados de préstamos contraídos para pagos a proveedores³⁸.

b) La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos³⁹.

2. Debe detallar la relación de los proyectos de inversiones financiadas con préstamos a largo plazo, incorporando la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil.

3. Debe incluir un informe del interventor acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias.

4. Debe incorporar copia de haber suscrito el acto de adhesión a la plataforma «Emprende en tres»⁴⁰ y del acto de adhesión al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado⁴¹.

³⁵ A estos efectos se tendrá en cuenta la última información publicada en la central de información económico-financiera de las Administraciones públicas relativa a la liquidación del presupuesto, los datos relativos al endeudamiento y al periodo medio de pago a proveedores

³⁶ Las solicitudes presentadas fuera del plazo sólo serán aceptadas en función de las disponibilidades presupuestarias y la situación financiera de la entidad local.

³⁷ A estos efectos, se consideran inversiones financieramente sostenibles las descritas en la DA 16 TRLRHL. Además, se dispone que el gasto de inversión que se realice deberá ser imputable al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la corporación local.

³⁸ Esta cuestión fue planteada al MINHAP por un ayuntamiento que tenía una situación financiera saneada y pretendía cancelar el préstamo ICO mediante otro préstamo concertado con una entidad bancaria. El MINHAP contestó que los vencimientos de los préstamos con el FFPP que se mantengan vivos sólo se pueden atender a través del Fondo de Ordenación, no del de Impulso Económico que está relacionado exclusivamente con inversiones financieramente sostenibles; y que una entidad local saneada sólo podrá cubrir financieramente los vencimientos de los préstamos con el FFPP si no pudiese refinanciar otras operaciones financieras en términos de prudencia financiera, lo que en su caso debería tener lugar mediante la adhesión al Fondo de Ordenación.

³⁹ Se trata de una regla intencionadamente indeterminada que permitirá atender inversiones distintas de las previstas en la DA 16.^a TRLRHL.

⁴⁰ Se trata del proyecto de simplificación administrativa para la creación de empresas. Incluye, por un lado, la fijación del modelo electrónico de declaración responsable y, por otro, una plataforma electrónica que

(Vid. nota 41 en página siguiente)

La distribución de las ayudas con cargo al Fondo de Impulso Económico corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que antes del 31 de diciembre de cada año aprobará la distribución de recursos entre las entidades locales que presenten su solicitud y cumplan los requisitos descritos.

Para la tramitación de las ayudas, el Estado gestionará, con cargo al crédito concedido, el pago de los vencimientos de los préstamos a largo plazo, a través del Instituto de Crédito Oficial, como agente de pagos del Fondo de Financiación a las Entidades Locales. Por su parte, las entidades locales adheridas a este Fondo deberán informar trimestralmente al MINHAP sobre el grado de cumplimiento de las proyecciones de los efectos presupuestarios y económicos derivados de las inversiones⁴².

3. Nuevo régimen de reintegro de las PIE recibidas en exceso

Por otra parte, la DA 10.^a ha establecido un sistema para facilitar la devolución de las cantidades recibidas en exceso en 2013 en concepto de Participación en Ingresos del Estado (PIE)⁴³. El sistema consiste, básicamente, en permitir fraccionar las obligaciones pendientes por este concepto en un periodo de 10 años, pero su aplicación está sometida a diversas condiciones⁴⁴.

El fraccionamiento es de 120 meses⁴⁵ y sólo se concederá a aquellas entidades locales que lo soliciten expresamente antes del 1 de noviembre de 2015⁴⁶ y cumplan los siguientes requisitos:

1. Debe haber presentado la liquidación de los presupuestos de la totalidad de entidades integrantes de la corporación local. Ese deber se mantendrá durante los 10 años

posibilita la tramitación electrónica de las declaraciones responsables de aquellos emprendedores, empresarios o titulares de actividades económicas o empresariales que deseen iniciar su actividad o trasladar su negocio y la integración automática de esta tramitación con las plataformas ya existentes para la creación de empresas.

⁴¹ Como es sabido, se trata de una medida incluida en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. El sistema permite la remisión de todas las facturas electrónicas a un único destinatario, encargado de unificar la plataforma y de reenviar las facturas a sus destinatarios últimos.

⁴² Si hubiera recibido ayuda para atender inversiones distintas de las previstas en la DA 16.^a TRLRHL, la información se presentará en los términos acordados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

⁴³ El sistema se aplica a las entidades locales con independencia de que su financiación fuera mediante el modelo general de variables o mediante el modelo de cesión del rendimiento de determinados impuestos estatales más un Fondo complementario de financiación.

⁴⁴ En realidad, se trata de un procedimiento similar al establecido para las liquidaciones negativas de PIE de 2008 y 2009.

⁴⁵ El plazo se iniciará en la entrega a cuenta de la participación en tributos del Estado del mes de enero del año 2016, siendo a partir de entonces los reintegros mensuales aplicables los que resulten de dividir el importe pendiente de reintegrar el día primero de aquel mes entre 120 mensualidades.

⁴⁶ La solicitud debe ser aprobada por el Pleno de la Corporación y remitida por el secretario-interventor al MINHAP.

del fraccionamiento, y su incumplimiento en dos ejercicios consecutivos se aplicará a partir de la entrega a cuenta del mes de enero del ejercicio siguiente al fraccionamiento de acuerdo con el régimen general que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

2. Debe prever cumplir a 31 de diciembre de 2015 con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con el límite de deuda pública establecido en los arts. 51 y 53 TRLRHL⁴⁷.

3. Debe tener un periodo medio de pago que no supere en más de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, de acuerdo con el periodo medio de pago a proveedores que publiquen en el mes de octubre de 2015.

4. Durante los 10 años de fraccionamiento, la entidad local tiene que cumplir con los deberes mencionados en los apartados anteriores.

a) Si se produjera incumplimiento en dos ejercicios consecutivos se aplicará a partir de la entrega a cuenta del mes de enero del ejercicio siguiente «el fraccionamiento de acuerdo con el régimen general que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año». Es decir, la consecuencia jurídica del incumplimiento queda indeterminada para este supuesto de incumplimiento.

b) Si se produjeran los incumplimientos antes citados y hubieran transcurrido más de tres años completos desde el cálculo de la liquidación definitiva correspondiente, se deberá reintegrar el importe pendiente por doceavas partes en las entregas mensuales a cuenta del siguiente año natural.

5. En el caso de que, como consecuencia de las liquidaciones definitivas de la PIE futuras, resulten saldos a ingresar a las entidades locales a las que se aplique el fraccionamiento, aquellos saldos compensarán el importe que quede pendiente de reintegrar⁴⁸.

6. Si el importe pendiente de reintegro a 31 de diciembre de cada año fuese igual o inferior a 500 euros, se reintegrará por su totalidad en la entrega a cuenta del mes de enero.

Pero lo más llamativo y criticable de este régimen jurídico es la prohibición de acogerse al régimen especial regulado en esta norma a los municipios incluidos en el art. 39.1 del Real Decreto-ley 17/32014, prevista en el apartado 8 de la Disposición Adicional estudiada. Es decir, que las entidades en situación de riesgo financiero por tener un alto endeudamiento [art. 39.1.a)] o incapacidad para refinanciar sus deudas [art. 39.1.b)] quedan excluidas de este relevante alivio en la carga financiera consistente en el fraccionamiento de los reintegros de la PIE de 2013.

⁴⁷ A estos efectos, se tendrá en cuenta la información correspondiente al tercer trimestre de ejecución del presupuesto del ejercicio de 2015.

⁴⁸ Y si como consecuencia de esa compensación queda un saldo pendiente de reintegrar de la liquidación del año 2013 inferior a la décima parte del saldo que se hubiere fraccionado, aquél se cancelará mediante reintegros aplicados a las entregas a cuenta de los 12 meses siguientes.

Resulta ciertamente difícil comprender los motivos de exclusión de estos municipios, sobre todo si consideramos que están en riesgo de exclusión financiera y por ello deberían recibir toda la ayuda posible para reequilibrar su situación. En relación con los municipios que cumplen los requisitos del art. 39.1.a) resulta probablemente innecesaria esa exclusión porque difícilmente cumplirían los requisitos exigidos para acogerse a este fraccionamiento (en particular, los deberes de cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con el límite de deuda pública). Pero en relación con los municipios del art. 39.1.b) sólo cabe imaginar que se trata de un error del legislador, porque resulta difícil encontrar un fundamento jurídico o político o financiero para dicha exclusión.

La posibilidad de que se trate de un error queda abonada también por la defectuosa regulación de este precepto, que en su interpretación literal determinaría la exclusión de los municipios con dificultades para refinanciar en condiciones de prudencia financiera, con independencia de que hubieran solicitado o no su adhesión al Fondo de Ordenación. Porque la exclusión se refiere a los municipios incluidos en el art. 39.1, esto es, los que cumplen las condiciones para solicitar la adhesión al Fondo de Ordenación, con independencia de que efectivamente hubieran solicitado o no esa adhesión. Esa interpretación literal de esa defectuosa regulación determinaría que buena parte de los municipios españoles quedara excluida de la posibilidad de fraccionar el reintegro de las PIE de 2013, porque es obvio que son muchos los que, con mayor o menor carga financiera, tendrían dificultades para refinanciar sus créditos en condiciones de prudencia financiera.

También es obvio que el MINHAP sólo podrá constatar que un municipio tiene dificultades de refinanciación si solicita su adhesión al Fondo de Ordenación y presenta toda la documentación requerida. Por tanto, los responsables municipales de la adopción de estas decisiones deberán ponderar el beneficio que les comporta la refinanciación de la deuda a través del Fondo de Ordenación y el fraccionamiento del reintegro de la PIE, porque ambas ayudas serán incompatibles.

VI. LA AUTONOMÍA LOCAL Y LAS MEDIDAS DE AYUDA A ENTIDADES LOCALES

Como hemos visto, las medidas de ayuda a las entidades locales está sometida a una condicionalidad fiscal diferenciada en función de la situación de la entidad y del tipo de ayuda solicitada. Pero resulta muy llamativo que dicha condicionalidad fiscal determine en algunos supuestos la obligación del ayuntamiento de reducir gastos y aplicar los tipos de gravamen más altos, eliminar beneficios fiscales, someter sus presupuestos a un régimen de autorización previa del MINHAP o, incluso, aplicar un procedimiento de aprobación presupuestaria al margen de la Corporación Local. Se trata de condiciones claramente limitativas de la autonomía local que hubieran podido parecer inconstitucionales hace cinco años, pero que *parecen razonables* en el contexto actual. ¿Qué ha pasado en estos cinco años para producir un cambio de paradigma tan significativo?

En primer lugar, claro, la gravísima crisis económica que sufrimos desde hace ya siete años. En segundo lugar, la constatación de que el Reino de España tiene que rendir cuentas ante sus socios comunitarios del cumplimiento de las reglas de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. En tercer lugar, el descubrimiento de que muchas entidades locales vulneraban los principios de equilibrio y sostenibilidad ocultando su deuda comercial y, en cuarto lugar, la introducción de cambios normativos muy relevantes que han cambiado el marco jurídico —y el significado— del principio de autonomía local.

La afirmación de la existencia de una grave crisis económica no necesita mayor comentario ni argumentación, como tampoco la referida al descubrimiento de la deuda comercial oculta en muchas entidades locales. Por tanto, debemos centrarnos en explicar la relevancia jurídica de los compromisos adquiridos por España con el cumplimiento de las reglas comunitarias de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, así como los cambios normativos producidos en los últimos años en España.

La relevancia jurídica del Derecho comunitario es evidente y, además, ha sido expresamente destacada en la jurisprudencia constitucional que ha enjuiciado las leyes de estabilidad presupuestaria⁴⁹. Como antecedente debemos citar el art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» que, en la actualidad, está en el Protocolo núm. 12 anexo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007; que fue seguido de la resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, que adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales⁵⁰.

El siguiente paso se produjo día el 2 de marzo de 2012 con la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como «Pacto fiscal») que,

⁴⁹ Nos referimos a la STC 134/2011, de 20 de julio, en la que se enjuicia la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y a la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁵⁰ A tal fin, se aprobó un conjunto de normas conocido como el «Six Pack»: el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466/1997, del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los 25 Estados firmantes, que se comprometían a que la situación presupuestaria de sus Administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, además, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional⁵¹.

Como se desprende de lo expuesto, la eliminación del déficit público y la reducción de la deuda pública se ha convertido en una de las claves de la política de la Unión Europea y, consecuentemente, en un elemento nuclear de la política presupuestaria de los Estados miembros.

Finalmente, en lo que se refiere a los cambios normativos nacionales que han cambiado el marco jurídico, es evidente que deben comenzar con la reforma del art. 135 de la Constitución para incorporar a nuestra Constitución la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones públicas. Y seguidamente, con especial relevancia constitucional, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que atribuye al Estado relevantes competencias en materia de control del gasto público para hacer efectivos los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera recogidos en el art. 135 CE⁵².

Sobre esas bases y también con la finalidad de fortalecer los instrumentos de control del gasto público y garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, se aprobaron al año siguiente numerosas leyes extraordinariamente relevantes para evitar el descontrol del gasto público local:

— Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

— Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵¹ Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como «*Two Pack*») con la finalidad de reforzar el denominado «aspecto preventivo» de la estabilidad. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

⁵² Como afirmara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio, «partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga *ex art. 149.1.13 CE* la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado que ha de garantizar el equilibrio de la política económica general».

— Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

— Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público.

— Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En ese contexto, es evidente que el Estado ha visto fortalecida su competencia y legitimidad para imponer conductas a las entidades locales que incumplan los principios de sostenibilidad financiera. Una competencia que, por otra parte, ya le fue reconocida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio, en la que consideró «legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3.º)... Y de otro, porque la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal».

En el ámbito local, además, la competencia del Estado para condicionar el ejercicio de la actividad financiera había sido ya admitida explícitamente en la STC 120/2012, que reconoció la constitucionalidad del establecimiento de límites al posible endeudamiento de los entes locales. Así como también en la STC 103/2013, en la que se afirmaba que la garantía institucional de la autonomía local «no comprende una potestad de autoorganización ilimitada pues, en materia organizativa local, existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar».

Esa competencia del Estado se ha visto, por tanto, reforzada con la reforma constitucional y ulteriores reformas legales, como se advierte en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, en la que se enjuicia la constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2012 y se afirma que «queda plenamente justificado la imposición de la obligación de adopción de aquellas medidas que se reputen imprescindibles para asegurar la corrección de tales desviaciones en garantía de la efectividad de los principios del art. 135 CE que, no hemos de olvidar, constituyen un límite aplicable a todas las Administraciones públicas, esto es, un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos».

Por todo ello creemos que resulta jurídicamente irreprochable la regulación estatal de las medidas de ayuda a las entidades locales, porque como sostuvo la STC 215/2014 en relación a las Comunidades Autónomas y, obviamente, resulta extrapolable a las entidades locales, «estamos pues en presencia de una injerencia legítima, por debida, necesaria y proporcionada. Es debida, al responder a la consecución de un fin constitucionalmente consagrado, como es, alcanzar la estabilidad presupuestaria y mantener un nivel de endeudamiento soportable, tanto a nivel individual como general; es necesaria, al ser fruto, única y exclusivamente, del incumplimiento [...]; y, en fin, es proporcionada, pues

no sólo se impone como consecuencia de la falta de adopción [...] de las “disposiciones” y “decisiones presupuestarias” imprescindibles “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE), sino que no le impide, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias».

Pero, una vez sentado lo anterior, debemos subrayar que esa legitimación está circunscrita exclusivamente a las entidades incumplidoras de los principios de sostenibilidad financiera. Como vimos, la relevancia de los fines perseguidos y el incumplimiento de la Administración local es lo que determina que la injerencia estatal pueda considerarse debida, necesaria y proporcionada. Por ello entendemos que carecen de esa legitimación otras normas estatales que han establecido condiciones al gasto público local de entidades que presentaban unas cuentas saneadas.

Nos referimos, en concreto, a la DA 6.^a de la Ley 2/2012, que impone un destino específico al superávit presupuestario a las entidades locales que cumplen las reglas de endeudamiento y, además, han tenido en el ejercicio anterior superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales⁵³. En ese caso, en nuestra opinión, la injerencia estatal al disponer que dicho superávit se destine necesariamente a la realización de «inversiones financieramente sostenibles»⁵⁴ carece de la legitimidad señalada, por lo que podría entenderse contraria al principio de autonomía local y ser considerada inconstitucional⁵⁵.

⁵³ En la redacción dada por el apartado 15 del art. 1 de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (*BOE* de 21 de diciembre).

⁵⁴ En los términos previstos en la DA 16.^a TRLRHL, modificada por la DF 1.^a del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

⁵⁵ A tal efecto es oportuno destacar que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de abril de 2014, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, contra la nueva regulación de la DA 6.^a de la Ley Orgánica 2/2012.