LECCIÓN 7. LOS INGRESOS CREDITICIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Sumario

1. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas: tipología, régimen jurídico y límites.

2. Las operaciones de crédito de las Corporaciones Locales: tipología, régimen jurídico y límites.

1. LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TIPOLOGÍA, RÉGIMEN JURÍDICO Y LÍMITES

1.1. Régimen jurídico de las operaciones de crédito de las CCAA

§1 El art. 135 de la CE dispone que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen que estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Este artículo fue reformado el 27 de septiembre de 2011 con la finalidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria elevándolo a rango constitucional y vinculando en su consecución a todas las administraciones públicas. El art. 135 de la CE recoge, en lo que aquí interesa, que:

- El Estado y las Comunidades Autónomas deben estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito y que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no puede superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, la reforma del art. 135 de la CE introduce al máximo nivel normativo una regla fiscal que limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que la considera excesiva si rebasa el 60% del PIB.
- Establece *"la prioridad absoluta"* para su pago[1].

[1] El art. 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera también recoge que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública únicamente podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado, y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Los acuerdos del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 ratificados por el Congreso de los Diputados y el Senado respectivamente los días 27 de febrero y 4 de marzo fijaron, en lo que aquí interesa, el siguiente objetivo de **deuda pública** para el período 2020-2023 en el conjunto de Administraciones Públicas (%PIB):

Objetivos de deuda pública (%PIB)				
	2020	2021	2022	2023
Administración Central y Seguridad Social	69,2	68,6	67,7	66,6
Comunidades Autónomas	23,4	22,8	22,1	21,4
Entidades Locales	2,0	2,0	1,9	1,8
Total Administraciones Públicas	**94,6**	**93,4**	**91,7**	**89,8**

Las reglas fiscales aprobadas para el año 2020 y 2021 fueron suspendidas por acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, al quedar desfasadas por el impacto de la crisis sanitaria y económica derivada de la COVID-19. Esta suspensión encuentra su amparo en el art. 135.4 de la CE y en el art. 11.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad. La suspensión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fue acordada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020, al apreciarse la concurrencia de una situación de emergencia extraordinaria que escapaba al control de las Administraciones Públicas y perjudicaba considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Esta medida ha ido en la misma dirección que la decisión adoptada por las autoridades europeas de activar la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La suspensión temporal de las reglas fiscales se mantuvo en el año 2022.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Para el año 2023, la Comisión Europea, en su Comunicación de 23 de mayo de 2022, apreció la existencia de las circunstancias que permiten mantener la vigencia de la cláusula de salvaguarda como consecuencia del estallido de la guerra de Ucrania. En la misma línea, el Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de julio de 2022, procedió a solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la CE y LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad. Esta apreciación fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 22 de septiembre de 2022 que ha respaldado que en el año 2023 se mantenga la suspensión de las reglas fiscales.

Si atendemos al carácter divisible o indivisible de la deuda podemos diferenciar las emisiones en masa y las operaciones singulares de préstamo:

- La emisión de deuda al mercado de capitales (deuda general o empréstito público) a través de la puesta en circulación de letras, bonos u obligaciones u otras formas análogas y que se dirige a un número indeterminado de personas.

Ejemplos:

- La Orden de 30 de abril de 2020, de la Consejería de Hacienda y Función Pública de la Comunidad de Madrid (BOCM del 5 de mayo), establece las condiciones de una emisión de Obligaciones a 7 años al 0,827% por un importe de 700.000.000,00 euros.
- La Resolución de 10 de julio, de 2020 de la Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias, establece las condiciones de la emisión de Obligaciones a 10 años al 0,582%, por un importe máximo de 131.000.000,00 euros.
- La Orden de 30 de septiembre de 2020, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Xunta de Galicia establece las condiciones para una emisión de Obligaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia, por un importe de 500 millones de euros.
- La Orden Foral 115/2020, de 9 de octubre, B.O.N. de 16 de octubre, de la Consejera de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra desarrolla las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Gobierno de Navarra, de 19 de agosto de 2020, y dispone la emisión de Deuda de Navarra por un importe de 60.000.000,00 euros.

- La concertación de operaciones de préstamo con otros sujetos (deuda singular), que tiene lugar cuando se negocian operaciones de deuda a título individual con otros sujetos públicos o privados, especialmente, con instituciones financieras[2].

[2] Vid. GARCÍA HEREDIA, A. (2013), pp. 149-150.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

§2. El art. 157.1 letra e) de la CE recoge entre los recursos financieros de las CCAA *"el producto de las operaciones de crédito",* y en su apartado tercero remite a una ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras relacionadas con sus recursos.

Regulación de las operaciones de crédito de las CCAA:

-Art.157.1 CE

-Art. 14 LOFCA

El art. 14 de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) establece el régimen jurídico de las operaciones de crédito, y en el art. 17 letra e) de la LOFCA prevé que las Comunidades Autónomas regulen por sus órganos competentes y de acuerdo con sus Estatutos las operaciones de crédito de acuerdo con lo establecido en el citado art. 14 de la LOFCA. Como veremos a continuación el art. 14 de la LOFCA establece distintas limitaciones o restricciones en la ordenación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Si partimos de la redacción originaria de la LOFCA debemos diferenciar el régimen jurídico de las operaciones de crédito a corto plazo, las operaciones de crédito a largo plazo y, por último, las operaciones de crédito en el extranjero y la emisión de deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público.

Operaciones de crédito a corto plazo:

-Plazo inferior a un año.

- Necesidades transitorias de tesorería

§3. Por lo que se refiere a las **operaciones de crédito a corto plazo** el apartado primero del art. 14 dispone que las Comunidades Autónomas pueden realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

Estas operaciones de crédito a corto plazo tienen por finalidad resolver los desajustes temporales entre ingresos y gastos. De ahí que la norma legal vincule su objeto a cubrir necesidades transitorias de tesorería. Su utilización continuada puede encubrir irregularmente situaciones de endeudamiento estructural, si se cancelan las operaciones e inmediatamente después se realizan nuevas operaciones de crédito a corto plazo por igual o superior importe.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Operaciones de crédito a largo plazo:

-Gastos de inversión.

- No supere el 25% de los ingresos corrientes

§4. Las Comunidades Autónomas pueden **concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año**, cualquiera que sea la forma en la que se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
- Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Para este tipo de operaciones de crédito, el legislador estatal establece dos límites objetivos de carácter acumulativo: en primer lugar, deben destinarse a financiar gasto de inversión, es decir, no pueden utilizarse para financiar gasto corriente, dado que este último es un tipo de gasto que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo, por lo que encuentra su fundamento en las exigencias clásicas de ortodoxia financiera, que pretenden preservar la equidad y solidaridad intergeneracional en los gastos de inversión, en tanto que en este tipo de gastos los beneficios y costes de la inversión se proyectan en el tiempo; en segundo lugar, la carga de la deuda por capital e intereses no puede superar el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. El objetivo de este límite cuantitativo es evitar que la deuda sea superior a la capacidad de ahorro de la Comunidad Autónoma, de forma que se hipotequen los presupuestos de ejercicios futuros[3].

Operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

§5. Para concertar **operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público**, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

La Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, aclaró que no se considera financiación exterior, a los efectos de la necesaria autorización estatal, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

[3] Vid. MONASTERIO ESCUDERO Y SUÁREZ PANDIELLO (1999), p. 209.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

§6. La derogada Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria amplió las restricciones en la ordenación del crédito de las Comunidades Autónomas, al requerir también autorización del Estado para la concertación de operaciones de crédito a corto y largo plazo cuando de la información suministrada por las Comunidades Autónomas se constatase el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria[4].

Operaciones de crédito y estabilidad presupuestaria.

Esta limitación fue objeto de recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional, con apoyo en la doctrina fijada en relación con la primera redacción del art. 14.3 de la LOFCA, que preveía la necesaria autorización del Estado cuando las Comunidades Autónomas pretendían concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público[5], declaró que la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma[6]. El Tribunal Constitucional argumenta que estos límites encuentran su fundamento en las competencias del Estado *ex art. 149.1.11 y 13 de la CE*, que reconocen que tiene competencia exclusiva sobre el sistema monetario, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, y también sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, teniendo además presente, como veremos a continuación, que estas operaciones de crédito deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En esta línea, el art. 20.1 de la LO 2/2012, de 27 de abril dispone que en el supuesto en que el Gobierno constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado. Como excepción establece que si la Comunidad Autónoma hubiera presentado un plan económico-financiero, considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de

---

[4] Vid. El art. 2.1 b) de la LOFCA que prevé que *"la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en los términos contemplados en la normativa de estabilidad presupuestaria*".

[5] Vid. SSTC 11/1984, FJ 6 y 87/1993, FJ 3 b).

[6] Vid. STC 134/2011, FJ 8.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

Coordinación CPFF en materia de operaciones de crédito

§7. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera[7].

Deuda Pública de las CCAA

§8. Finalmente, la LOFCA en el apartado cinco del art. 14 de la LOFCA señala que la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado[8]. El art. 135 de la CE dispone que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Con el objetivo de reforzar la garantía de los inversores, el art. 14 de la LO 2/2012, de 27 de abril reitera que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

1.2. La evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas

§9. El Banco de España tiene encomendada la elaboración de las estadísticas de deuda pública según el Protocolo sobre Déficit Excesivo y las cuentas financieras de las Administraciones Públicas. La mayor parte de la deuda de las Administraciones Públicas corresponde a la Administración General del Estado. Ahora bien, la participación de las diferentes administraciones en el total de la deuda pública ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. El importante incremento de la deuda de las Comunidades Autónomas encuentra su justificación en la insuficiencia de los ingresos ordinarios para cubrir los gastos derivados de las competencias asumidas en los servicios públicos esenciales (sanidad, educación y servicios sociales)[9].

[7] Vid. Entre otros, Acuerdo del CPFF de 6 de marzo de 2003, Acuerdo del CPFF de 24 de abril de 2007 y el Acuerdo del CPFF de 8 de octubre de 2008.

[8] Vid. El Real Decreto 1948/2000, de 1 de diciembre, por el que se extiende a la deuda emitida por Comunidades Autónomas y Entidades locales los procedimientos de pago de intereses exceptuados de retención existentes para la Deuda del Estado.

[9] Vid. Por todos, RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y GARCÍA DÍAZ, M.A. (2012), pp. 131-133.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Cifras de deuda de las CCAA

En el cuadro adjunto se observa el incremento de la deuda de las Comunidades Autónomas en las dos últimas décadas. En el año 2004 el saldo total de deuda era de 52.054 millones de euros. En el cuatro trimestre del año 2022 (avance) el saldo total de deuda es de 316.937 millones de euros. En valores absolutos las Comunidades Autónomas más endeudadas son: Cataluña (84.327 millones de euros) y la Comunidad Valenciana (55.032 millones de euros).

EVOLUCIÓN DE DEUDA CCAA 2000-2022

Millones de euros

		Total	Andalucía	Aragón	Princ. de Asturias	Illes Balears	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Comun. de Madrid	Región de Murcia	Comun. Foral Navarra	País Vasco (b)	Comun. Valenciana
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
04		52 054	7 427	1 134	802	950	1 178	377	1 057	1 451	12 259	783	3 265	193	8 976	748	646	1 387	9 420
05		57 880	7 354	1 153	803	1 589	1 430	411	1 351	1 789	14 544	783	3 381	187	10 099	691	646	1 138	10 532
06		59 126	7 314	1 163	729	1 635	1 563	398	1 543	1 798	14 873	784	3 535	184	10 073	686	647	929	11 270
07		61 960	7 177	1 165	744	1 798	1 562	434	1 829	1 894	15 776	785	3 712	276	10 967	648	645	642	11 906
08		74 497	8 143	1 517	770	2 696	1 885	511	2 584	2 608	20 825	904	3 954	393	11 380	755	868	1 007	13 696
09		93 270	10 062	1 890	1 080	3 571	2 352	662	4 288	3 227	25 661	1 086	4 859	507	12 822	1 340	1 085	2 663	16 113
10		124 239	12 562	2 901	1 701	4 458	3 298	992	6 110	4 630	35 616	1 747	6 189	726	14 323	2 107	1 691	5 070	20 119
11		145 879	14 793	3 403	2 155	4 774	3 718	1 293	6 886	5 804	44 095	2 021	7 079	900	16 255	2 806	2 446	5 591	21 860
12		189 183	21 064	4 607	2 675	6 130	4 687	2 032	10 190	7 933	52 355	2 436	8 324	1 045	20 906	4 628	2 847	7 259	30 065
13		210 520	24 441	5 369	3 052	6 884	5 281	2 178	11 343	8 527	58 179	2 630	9 212	1 143	22 863	5 543	3 136	8 280	32 459
14		237 941	29 373	6 010	3 479	7 798	6 034	2 428	12 858	9 359	64 466	3 092	9 961	1 296	25 414	6 838	3 197	8 915	37 422
15		263 259	31 643	6 930	3 876	8 330	6 663	2 677	13 426	10 557	72 675	3 576	10 375	1 436	28 683	7 601	3 322	9 486	42 003
16		276 995	33 325	7 486	4 094	8 572	6 935	2 890	14 055	11 316	75 118	4 059	10 854	1 487	30 417	8 305	3 461	9 958	44 663
17		288 118	34 260	7 959	4 244	8 816	7 042	3 033	14 430	11 870	77 740	4 401	11 210	1 570	32 783	8 795	3 628	10 149	46 187
18		293 396	35 439	8 251	4 351	8 721	6 808	3 171	14 714	12 360	78 732	4 622	11 342	1 591	33 448	9 232	3 445	10 086	47 084
19		295 080	35 431	8 315	4 357	8 863	6 613	3 188	14 949	12 473	79 054	4 721	11 315	1 608	33 469	9 562	3 297	9 425	48 440
20		303 992	36 096	8 742	4 447	9 120	6 412	3 344	15 328	12 932	79 486	4 896	11 538	1 653	34 601	10 187	3 617	10 785	50 807
21 *I*	P	307 685	35 098	8 767	4 907	9 008	6 694	3 340	15 659	12 983	80 766	5 084	11 738	1 656	35 349	10 844	3 751	10 924	51 117
II	P	312 030	35 577	8 979	4 865	9 359	6 575	3 525	15 652	13 290	81 862	5 321	12 071	1 699	35 194	11 154	3 620	11 539	51 747
III	P	312 294	36 428	8 966	5 106	9 378	6 315	3 426	15 607	13 100	83 047	5 192	11 259	1 650	34 150	11 284	3 613	11 470	52 301
IV	P	312 588	37 291	9 060	4 368	9 005	6 434	3 426	15 498	13 215	82 372	5 046	11 715	1 652	34 409	10 959	3 146	11 172	53 820
22 *I*	P	309 743	35 865	8 544	4 323	8 564	6 222	3 259	14 905	12 945	83 724	4 938	11 314	1 560	34 831	11 513	3 064	11 125	53 049
II	P	316 662	37 419	9 199	4 246	9 135	6 455	3 428	15 519	13 124	84 486	5 093	11 824	1 647	34 563	11 587	3 282	11 395	54 260
III	P	314 845	37 286	8 952	4 002	9 170	6 093	3 424	15 588	13 051	85 193	5 108	11 500	1 670	33 995	11 557	3 066	11 265	53 923
IV	A	316 937	37 870	8 957	4 217	8 874	6 516	3 378	15 520	13 322	84 327	5 137	11 977	1 615	34 821	11 395	3 158	10 821	55 032

P (Provisional) A (Avance) en www.bde.es

1.3 Medidas extraordinarias de financiación para las Comunidades Autónomas.

§10. La crisis económica sufrida en la última década originó una importante caída de los ingresos de las Comunidades Autónomas, que unida a importantes restricciones para la obtención de recursos en los mercados financieros hizo necesario que el legislador estatal aprobara mecanismos adicionales de financiación, que incluyeron como contrapartida medidas exigentes de condicionalidad fiscal y financiera por las Comunidades Autónomas[10].

[10] Vid. La D.A. 1ª de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 provocó una emergencia sanitaria, económica y social sin precedentes, y también obligó a aprobar mecanismos extraordinarios de financiación, a fin de que las CCAA pudieran afrontar los incrementos de gastos en los servicios públicos fundamentales, sanidad, servicios sociales y educación.

1.3.1. El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores

(I FASE)

§11. Sobre la base del Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se fijaron las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas, el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo creó el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, a fin de facilitar a las Comunidades Autónomas cancelar, mediante una operación de crédito, las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2012, pendientes de pago con sus proveedores[11]. Si bien con carácter general, el Estado no asume ni responde de los compromisos de las Comunidades Autónomas[12], como excepción la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley LO 2/2012, de 27 de abril dispuso que los mecanismos de extraordinarios de financiación habilitados por el Estado durante el ejercicio 2012 con el fin de que las Comunidades Autónomas hicieran frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores anteriores al 1 de enero de 2012 estaban excluidos de esta limitación legal.

El Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, constituyó el Fondo para la financiación de los Pagos a Proveedores como entidad de Derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar y habilitada para la concertación en los mercados de capitales de toda clase de operaciones de endeudamiento, contando con la garantía del Estado, así como para la concertación con las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas de las operaciones de crédito necesarias para el pago de sus obligaciones.

[11] El primer hito en este proceso lo constituyó el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

[12] Vid. El art. 8.2 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que recoge en este ámbito el principio de responsabilidad.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores

(II FASE)

§12.**El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo a emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo** estableció una nueva fase del mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de las deudas contraídas con los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas y al mismo tiempo amplió su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación. De este modo, incluyó a las mancomunidades de municipios y las Entidades locales del País Vasco y Navarra. Con respecto al ámbito objetivo de aplicación, se incluyeron, entre otras, las obligaciones pendientes de pago derivadas de convenios, concesiones administrativas, encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tuviera atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración, de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, de los contratos previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de los contratos de concesión de obras públicas, de colaboración entre el sector público y el sector privado y de contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, en los que se hubiere pactado una subvención a cargo de las entidades locales o Comunidades Autónomas. En esta ampliación se incluyeron exclusivamente aquellas obligaciones pendientes de pago a contratistas que estuvieren contabilizadas y aplicadas a los presupuestos.

El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores

(III FASE)

§13. **El Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros,** a través de esta norma se puso en funcionamiento una tercera fase del mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de deudas contraídas con los proveedores de las CCAA y EELL, que incluyó por primera vez las obligaciones adquiridas por las universidades públicas de las CCAA, así como aquellas derivadas de indemnizaciones por expropiaciones reconocidas en sentencia judicial firme, con determinados límites, y las transferencias a instituciones sin ánimo de lucro, entre otras. Señalaba el preámbulo del Decreto-ley 8/2013 que se trataba de poner "*el contador de la deuda comercial a cero*" con carácter previo a la implantación de la factura electrónica, del registro contable, del período medio de pagos y, en última instancia, de los controles de la LO2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.3.2. El Fondo de liquidez autonómico.

§14. El Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero creó un mecanismo de apoyo a la liquidez de las CCAA, de carácter temporal y voluntario, con el objeto de que estas entidades pudieran atender los vencimientos de la deuda, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

El Fondo de liquidez autonómico 2012

Como recoge la Disposición Adicional Primera de la LO 2/2012, de 27 de abril, el acceso a este mecanismo estaba condicionado a la presentación de un plan de ajuste por las Comunidades Autónomas y estaba sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias. El Fondo se dotó con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de 2012 mediante un crédito extraordinario por importe de 18.000 millones de euros, que tenían como destino el pago de vencimientos de deuda, prioridad según mandato constitucional, así como la financiación de proveedores. La solicitud del FLA tenía que venir acompañada de un Plan de Ajuste, aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que garantizara el compromiso de cumplimiento con el objetivo de estabilidad presupuestaria. El Fondo de Liquidez Autonómico correspondiente al ejercicio 2012 se cerró con un total de 16.774,17 millones de euros asignados a nueve Comunidades Autónomas (Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Cataluña, Andalucía, la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, Murcia y Canarias). El resto consiguió financiarse en los mercados o no tuvieron la necesidad de adherirse a este mecanismo financiero.

El Fondo de liquidez autonómico 2013

§15. El Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, también preveía que se pudiera mantener el mecanismo en tanto persistieran las dificultades de acceso de las CCAA a los mercados financieros, correspondiendo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la apreciación, con periodicidad anual, de esta circunstancia. En base a esta previsión se procedió a la prórroga del Fondo de Liquidez Autonómica para el año 2013 para apoyar a las CCAA con un importe total de 23.000 millones de euros.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.3.3 El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas:

§16. 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, redefinió los mecanismos anteriores y puso en marcha nuevos mecanismos adicionales de financiación, creando el **Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas** y el **Fondo de Financiación a Entidades Locales**[13]**.**

En lo que aquí interesa, el Título II reguló el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, diferenciando los compartimentos **Facilidad Financiera**, **Fondo de Liquidez Autonómico** y **Fondo Social**. Adicionalmente, se incluyó el compartimento **Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores**, al que se adscribieron las operaciones de crédito vigentes formalizadas con Comunidades Autónomas con cargo al extinto Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores 2.

El Fondo de Financiación de las CCAA

- El compartimento Facilidad Financiera, está destinado aquellas Comunidades Autónomas que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y que han conseguido controlar la demora en el pago de la deuda comercial. Como ventaja para quienes han cumplido con estos objetivos se permite que los esfuerzos presupuestarios y las reformas estructurales realizadas se acompañen de la reducción de los costes de financiación que los mecanismos suponen.

  La adhesión a este compartimento que no excluye a las Comunidades Autónomas que estuvieran adheridas a cualquier otro mecanismo de liquidez a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley no requiere la aprobación de un plan de ajuste, y conlleva la aceptación de unas obligaciones de información de general aplicación.

  La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (julio 2018) acordó establecer un procedimiento para la salida gradual a los mercados financieros de las CCAA adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas a través del compartimento de Facilidad Financiera. El objetivo era facilitar que aquellas Comunidades que se encontrarán en una situación financiera más saneada pudieran volver a financiarse por sí mismas en el mercado.

[13] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del 20 de enero de 2015 acordó convalidar 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 (BOE 24 de enero de 2015).

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- El compartimento Fondo de Liquidez Autonómico, sucede al anterior Fondo de Liquidez Autonómico regulado en el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio. A dicho compartimento se adscriben las Comunidades Autónomas adheridas al anterior Fondo de Liquidez Autonómico operativo y las Comunidades Autónomas que incumplan el período medio de pago a proveedores en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

STS de 17 de octubre de 2018 (Nº de Recurso: 581/2017). El Tribunal Supremo desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña, contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por el que se adoptaron medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en Cataluña, que fue publicado por la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre. El Tribunal Supremo concluye que la obligación de cumplir los acuerdos y disposiciones que se adopten en desarrollo del FLA ampara mecanismos de control y consecuencias caso de incumplimiento de sus obligaciones.

- El Fondo Social se constituye como un mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permite financiar las obligaciones pendientes de pago vencidas, líquidas y exigibles, derivadas de convenios suscritos en materia social entre una Comunidad Autónoma y una Entidad Local, así como de otras transferencias en materia de gasto social de la Comunidad Autónoma a la Entidad Local. Si las CCAA no se adhieren a este mecanismo para realizar los pagos pendientes, será el Estado quien pague las deudas, reteniendo los recursos del sistema de financiación autonómico.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.3.4 El Fondo COVID-19:

§17. El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento ha creado un fondo no reembolsable dotado con 16.000 millones de euros para financiar el impacto de la pandemia y compensar la reducción de los ingresos autonómicos por la menor actividad económica[14].

Fondo COVID-19

Este fondo está formado por cuatro tramos que tienen en cuenta las necesidades de financiación de las CCAA en materia de sanidad (dos tramos por un importe total de 9.000 millones), educación (tramo de 2.000 millones) y un cuarto tramo de 5.000 millones vinculado a la disminución de los ingresos de las CCAA por la caída de la actividad económica.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 modificó el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre y creó un nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, denominado Fondo de Liquidez REACT-UE con la finalidad de proporcionar a las Comunidades Autónomas liquidez financiera para el rápido despliegue y ejecución de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (Ayuda REACT-UE), de forma que puedan obtener desde el inicio recursos financieros para la realización de los proyectos y actuaciones que canalicen la Ayuda, pero sin que dichos recursos puedan consolidarse en el volumen de endeudamiento autonómico, cuando se cierre el período de ejecución de la Ayuda. Por ello, no se permite su refinanciación dentro del ámbito objetivo de los otros compartimentos del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas ni tampoco a través de otros instrumentos de financiación en los mercados financieros.

[14] Vid. Resolución de 15 de julio 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento (BOE Nº 196, de 18-07.2020).

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.3.5 Transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a las Comunidades Autónomas.

El Estado ha asignado recursos del Plan de Recuperación a las Comunidades Autónomas mediante diversos mecanismos entre los que destaca la distribución aprobada en conferencias sectoriales, órganos de colaboración sectorial en el que participan todas las Comunidades Autónomas. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con los criterios objetivos de distribución fijados por las respectivas conferencias sectoriales.

Además, la Administración General del Estado asigna recursos a las Comunidades Autónomas mediante otros instrumentos jurídicos como convenios, concesiones directas o concurrencia competitiva. En 2021 se transfirieron fondos con cargo al Plan de Recuperación mediante este mecanismo para ámbitos tales como: I+D+i, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios, empleo, igualdad e inclusión social o digitalización en educación. Todos ellos también se realizan a través de criterios de distribución que responden a objetivos muy específicos del Plan y que han sido acordados previamente en Conferencia Sectorial.

En total, a fecha de 31 de diciembre de 2021 se han asignado a las Comunidades Autónomas 11.246.812.098,74 euros, que se destinarán a políticas públicas vinculadas a la transición verde, la digitalización, la ciencia, la cultura, la protección social, el turismo sostenible, el empleo, la educación y formación profesional. A través de Conferencia Sectorial concretamente se han transferido un total de 8.831.363.039 euros y a través de otros instrumentos como concesiones directas o convenios un total de 2.415.449.060 euros.

Los mecanismos adicionales de financiación descritos han convertido a la Administración central en el principal financiador de los déficits de las Comunidades Autónomas. El Informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la Hacienda Autonómica (2017) ha puesto de manifiesto que estos mecanismos no deben contemplarse como un instrumento permanente de financiación.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2. LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS ENTIDADES LOCALES: TIPOLOGÍA, RÉGIMEN JURÍDICO Y LÍMITES

2.1. Régimen jurídico de las operaciones de crédito de las Entidades Locales:

§18. La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, contempló el recurso al crédito como instrumento de financiación de las Entidades locales en los arts. 49 y siguientes, sometiéndolo en determinados supuestos a la autorización del Estado y, en otros, a las Comunidades Autónomas.

El art. 54 LRHL, en su redacción originaria, recogía tres niveles de endeudamiento de las Entidades locales:

Regulación originaria del régimen jurídico de las operaciones de crédito de las EELL en la LHL

- Su apartado primero sometía las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumentaban mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda. El Tribunal Constitucional justificó esta previsión en base a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE, en cuanto estas operaciones podían incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico[15].
- El apartado segundo confería dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tuvieran atribuida competencia en la materia en relación con la concertación de créditos y concesión de avales en general.
- Finalmente, el apartado tercero, contemplaba aquellas operaciones de crédito para las que las Entidades locales no precisaban autorización, materializando en este ámbito el principio constitucional de autonomía local.

La regulación legal de esta materia ha experimentado diversas e importantes modificaciones:

- La Ley 13/1996, de 30 de diciembre estableció nuevas restricciones al endeudamiento local, a través de un régimen de autorizaciones previas, vinculadas al comportamiento del ahorro neto.

[15] Vid. La STC 57/1983.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Reformas del régimen jurídico de las operaciones de crédito de las EELL

- La Ley 66/1997, de 30 de diciembre incorporó medidas relativas al control e información por parte del Ministerio de Hacienda.
- La Ley 50/1998, de 30 de diciembre estableció una nueva redacción a este capítulo a fin de incluir a todas las Administraciones Públicas en los criterios de convergencia derivados del Tratado de Maastricht.
- La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, modificó nuevamente el art. 54 ampliando los supuestos necesitados de autorización.
- La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria obligó a que el otorgamiento de las autorizaciones de crédito se hiciera teniendo en cuenta de forma preferente el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- La Ley 62/2003, de 30 de diciembre dio nueva redacción al apartado 1 del art. 54 LHL.

La mayoría de estas reformas legales han resultado polémicas al cuestionar las Comunidades Autónomas tanto la constitucionalidad del establecimiento por el legislador estatal de límites al endeudamiento de los Entes locales, como la delimitación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta modalidad de tutela financiera[16]. Por ejemplo, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La nueva redacción del art. 54 LRHRL atribuyó al Estado la competencia para autorizar operaciones de crédito a largo plazo de los entes locales que se concertaran con entidades financieras residentes fuera de España o si, aun residiendo en España, se realizaban en moneda distinta de la nacional o equivalente; así como para autorizar los denominados "escenarios de consolidación presupuestaria". La Generalitat de Cataluña compartía la necesidad de que estas operaciones precisaran de autorización, pero reclamaba la competencia para otorgarlas en atención al art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de 1979 (actual art. 218.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) que le atribuye la tutela financiera sobre los entes locales. El Tribunal Constitucional declaró válidas las previsiones legales con apoyo tanto en la competencia básica estatal sobre ordenación del crédito como en la competencia exclusiva sobre Hacienda general[17].

---

[16] Vid. SSTC 56/1983 y 57/1983, de 28 de junio. En la STC 57/1983 el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que el recurso al endeudamiento local presenta unas implicaciones competenciales, que en unos casos van más allá del limitado aspecto de la tutela sobre los entes locales, por incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico, mientras que, en otros supuestos, lo que se destaca es, sobre todo, el aspecto local, sin repercusión —o, al menos, sin incidencia directa— en aquellas áreas del crédito y de la economía.

[17] Vid. STC 120/2012, de 5 de junio.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Regulación legal:

Arts. 48 a 55 del TRLRHL

D.F. 31ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre

§19. Actualmente, las operaciones de crédito como fuente de financiación de las Entidades locales, previstas en el artículo 2.1 letra f) del TRLRHL se regulan en los artículos 48 a 55 de dicho texto legal. De esta forma, las Entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes pueden concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

Junto a la normativa expuesta y con vigencia indefinida, se promulgó la Disposición Final 31ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que determina:

- Las Entidades locales y sus Entidades dependientes clasificadas en el sector Administración Pública, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del TRLRHL, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.
- Las Entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del TRLRHL, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades locales.
- Las Entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del TRLRHL, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Arts. 48 Bis del TRLRHL

Principio de prudencia financiera

La Disposición Final Primera del 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 introdujo el principio de prudencia financiera añadiendo el art. 48 bis del TRLRHL, que prevé que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones locales están sujetas a dicho principio, que define como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, y considera financieras todas aquellas operaciones que tengan por objeto los siguientes instrumentos: 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.

§20. Para atender necesidades transitorias de tesorería, las Entidades locales pueden concertar **operaciones de crédito a corto plazo**, que no excedan de un año[18], siempre que en su conjunto no superen el 30 % de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

[18] La Disposición Adicional Septuagésima Tercera, apartado segundo, de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 dejó sin efecto, desde el día 1 de enero de 2012, y con carácter general, el apartado tres del art. 14 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, que obligaba a que estas operaciones a corto plazo concertadas para cubrir necesidades transitorias de financiación quedaran canceladas a 31 de diciembre de cada año, y que constituía una restricción muy importante, sobre todo en aquellas operaciones que se formalizan en los últimos meses de cada año. En consecuencia, actualmente la única limitación temporal es que su duración no pueda exceder de un año, lo que permite una mayor fluidez en la gestión financiera de las Entidades locales.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Se trata de operaciones de Tesorería, cuya finalidad es cubrir el desfase temporal entre cobros y pagos, es decir, atender los flujos de caja para la puntual satisfacción de las obligaciones de pago. Como ha puesto de manifiesto la Secretaría General de Financiación Autonómica y Loca, no cabe formalizar operaciones de tesorería si lo que se pretende es cubrir insuficiencias de los ingresos presupuestarios para atender las obligaciones presupuestarias, puesto que en este caso se estaría ante un déficit presupuestario cuya financiación exige adoptar medidas de otra naturaleza como aumentos tributarios o reducciones de gastos.

A estos efectos tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

Operaciones de crédito a corto plazo

- Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.
- Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

En la redacción originaria de la Ley reguladora de las Haciendas locales el límite legal establecido para concertar operaciones de tesorería por plazo no superior a un año para atender necesidades transitorias de tesorería era del 35% de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado. Los Presidentes de las Corporaciones locales podrán concertar las operaciones de crédito a corto plazo cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 % de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al Pleno.

Como especialidad, en los municipios de gran población, el art. 127.1 f) de la LRBRL en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local atribuía a la Junta de Gobierno Local, la concertación de operaciones de crédito de acuerdo con el presupuesto y sus bases de ejecución. Este apartado fue derogado por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público[19].

[19] El Art. 121 de la LRBRL detalla los siguientes municipios a los que resulta de aplicación el Título X de la Ley: A) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. B) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. C) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. D) Asimismo, los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En principio, para la concertación de estas operaciones de crédito no se requiere autorización del Estado o de las CCAA. No obstante, se prevé que en todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales, y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros, en los siguientes casos:

- Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.
- Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

§21. En relación con el **régimen jurídico de las operaciones de crédito a largo plazo** el TRLRHL prevé que para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas. Así, el crédito podrá instrumentarse mediante:

- Emisión pública de deuda.
- Contratación de préstamos o créditos.
- Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes[20].

[20] Vid. STS de 11 de marzo de 2013 que considera ajustada a derecho la aceptación de créditos a largo plazo para refinanciar créditos a corto plazo, argumentado que en el supuesto enjuiciado los créditos que serían sustituidos por la operación a largo plazo no tuvieron por objeto solucionar problemas puntuales y transitorios de tesorería, sino la necesidad de atender un desfase económico estructural consecuencia de la insuficiencia de los medios para hacer frente a los servicios.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Operaciones de crédito a largo plazo

Como excepción, la ley prevé que las operaciones a largo plazo, en la exclusiva modalidad de préstamo o crédito concertado con entidades financieras se podrán destinar a financiar gastos corrientes y urgentes (art. 177.5 del TRLRHL) y a nivelar los presupuestos que estén afectados por remanentes negativos de tesorería, cuando no sea posible reducir gastos en cuantía igual a este remanente (art. 193.2 del TRLRHL).

Los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 % de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. Una vez superado este límite, la aprobación corresponderá al Pleno de la corporación local. Los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

Los órganos de control para autorizar operaciones de crédito a largo plazo a las entidades locales son el Ministerio de Hacienda y las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la tutela financiera de sus entidades.

Las Entidades locales requieren autorización preceptiva para la formalización de las siguientes operaciones de endeudamiento en los siguientes casos:

a) Autorización preceptiva del órgano de tutela financiera (MINHAFP o CCAA)

Necesitarán autorización previa del órgano de tutela financiera, todas las EELL que vayan a formalizar una operación de crédito en mercado y estén en alguno de los siguientes supuestos:

1.- Si una Entidad local presenta un saldo en el Capital Vivo consolidado para todo el sector AAPP (incluyendo la operación proyectada) que se sitúa entre el 75% y el 110% de los ingresos corrientes liquidados en 2022, conforme a la D.F. 31ª de la LPGE 2013.

2.- Todas las Entidades locales que estén adheridas al Fondo de Ordenación Prudencia [artículo 39.1 b)] y supuestos recogidos en el artículo 40 apartados 3 y 4 del Real Decreto-ley 17/2014.

3.- Todas las Entidades locales del ámbito subjetivo del artículo 111 y 135 del TRLRHL (modelo de cesión de impuestos) cuando hayan liquidado el Presupuesto de 2022 con inestabilidad presupuestaria, conforme determina el artículo 20.2 de la LOEPSF.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La suspensión de las reglas fiscales en 2022 y 2023, no afecta a la obligación de solicitar autorización para endeudarse a largo plazo por parte de esas entidades en caso de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

b) Autorización preceptiva del Estado

Requieren en todo caso de autorización previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ejercida a través de la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial, en los siguientes supuestos:

1.- Las Entidades locales adheridas a cláusula quinta Orden PRE/966/2014, establece que ampliaron a 20 años los períodos de amortización de las operaciones de préstamo firmadas en el marco del mecanismo de pago a proveedores y que ya estaban adheridas a las medidas del Título II del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, requerirán de autorización previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública para la formalización de cualquier operación de crédito en mercado.

2.- Las operaciones que se formalicen en el exterior conforme dispone el artículo 53.5 del TRLRHL.

3.- Las operaciones que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

c) Prohibición de apelar al crédito a largo plazo

No podrán acudir al crédito a largo plazo, salvo que una norma excepcional así lo autorice, las Entidades locales que se encuentren en alguna de estas situaciones:

1.- Que el grupo consolidado de Entes clasificados como AAPP presente un saldo de Capital Vivo (incluyendo la operación proyectada) que exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados en 2022, en el momento en el que se inicie el expediente para un nuevo endeudamiento.

2.- Que la Entidad que se vaya a endeudar presente un ahorro neto negativo en la liquidación presupuestaria de 2022.

3.- Las Entidades locales con operaciones financieras vigentes por la adhesión al mecanismo de pago a proveedores derivado del Real Decreto-ley 4/2012, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con RTGG de signo negativo, en aplicación del artículo 10.4 Real Decreto ley 4/2012.

4.- Las Entidades locales que hayan incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 108ª y 109ª de la LPGE para 2021.

5.- Las Entidades locales incluidas en el artículo 24 del Título II del Real Decreto-Ley 8/2013, no podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el período de amortización de las operaciones a largo plazo resultantes de la consolidación de operaciones a corto plazo, conforme dispone el artículo 31 del Real Decreto-ley 8/2013.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

6.- Las Entidades locales que estén adheridas al Fondo de Ordenación Riesgo [artículo 39.1 a)] del Real Decreto-ley 17/2014, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 45.

En relación con la financiación de inversiones, la D.A. Decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la corrección del Déficit Público fue dotada de vigencia indefinida por la D.F. Trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, y recoge que las Entidades locales que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del TRLRHL, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados. Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo del 75 por ciento de los ingresos liquidados o devengados no supere el 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados pueden concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales. Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del TRLRHL no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Operaciones de crédito y principio de estabilidad presupuestaria

El otorgamiento de las operaciones de crédito también debe tener en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Así, la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera dispone en su art. 13.5 que la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 TRLRHL tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Como medida automática de prevención, el art. 18 de la citada LO 2/2012, de 27 de abril, prevé que cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por ciento de los límites establecidos en el artículo 13.1 de la Ley, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería[21]. En esta misma línea, el art 20.2 de la citada ley dispone que se requerirá de autorización preceptiva del órgano de tutela financiera (Estado o Comunidad Autónoma que haya asumido esta competencia en su Estatuto de Autonomía) la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo por las Corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL cuando hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria[22].

Destino del superávit presupuestario

El art. 32 de LO 2/2012, de 17 de abril dispone que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit se destinará a reducir el endeudamiento neto. A propuesta de la FEMP y con objeto de permitir que las Corporaciones locales que estén dentro del marco de endeudamiento permitido puedan destinar su remanente de tesorería a finalidades igualmente prioritarias la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 recogió que el Gobierno, promovería la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con el fin de posibilitar el destino finalista del superávit presupuestario de las Entidades locales. Esta previsión se realizó a través de la D.A. Sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, introducida por la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que cumpliendo determinadas condiciones permitió destinar el superávit presupuestario a financiar inversiones financieramente sostenibles.

---

[21] Vid. Artículo 13.1 de la LO 2/2012, de 17 de abril, dispone que: *"El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional".*

[22] Vid. FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A. (2012), p. 23-24, que hacen referencia a las importantes medidas correctivas y coercitivas previstas en la LO 2/2012, de 27 de abril.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- La Disposición Adicional Decimosexta del R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluida por la Disposición Final Primera del R.D Ley 2/2014, de 21 de febrero detalló los requisitos necesarios para calificar una inversión como financieramente sostenible.
- 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 prorrogó para el año 2015 la posibilidad de que las Entidades locales saneadas financieramente pudieran destinar parte del superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles, además de destinarlo a amortizar deuda financiera.
- La disposición adicional 82 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre prorrogó para 2016 su aplicación.
- La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 también prorrogó el destino del superávit de las Entidades locales establecido en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con una importante novedad y es que las Entidades Locales pueden ejecutar inversiones financieramente sostenibles, no siendo necesario que las mismas se encuentren adjudicadas antes del 31 de diciembre de 2017 para poder ser ejecutadas en 2018, siendo necesario simplemente que el gasto esté autorizado (fase A contable, aprobación del gasto).
- El Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, prorrogó para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y amplió el ámbito objetivo de estas últimas[23].
- El Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo prorrogó para el año 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles[24].

---

[23] Vid. El Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler amplió el ámbito de las inversiones financieramente sostenibles para acoger la posibilidad de realizar actuaciones en materia de vivienda por parte de las Entidades Locales. Tras la no convalidación del citado Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, y su derogación por resolución del Congreso de los Diputados de 22 de enero de 2019, se aprobó el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que amplio nuevamente el ámbito de las inversiones financieramente sostenibles en materia de vivienda.

[24] Vid. El Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de Comunidades Autónomas y de las Entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las Entidades locales con habilitación de carácter nacional.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En el contexto de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia generada por la COVID-19 en el año 2020 también se aprobaron normas en relación con el destino superávit presupuestario:

- El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 posibilitó que las Corporaciones locales destinaran una cuantía global de 300 millones de euros del superávit para financiar gastos de inversión incluidos en servicios sociales y en promoción social, y, con carácter excepcional, prestaciones de atención primaria y atención a la dependencia.

- El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, permitió, como medida de impulso de la actividad económica y del empleo, que las Entidades locales destinen en 2020, como máximo, el 7 por ciento de su respectivo superávit para financiar gastos de inversión en vehículos eléctricos o con etiqueta ambiental CERO, o, en última instancia, con etiqueta ECO, y en infraestructuras de recarga para el uso de los vehículos adquiridos, que se destinen a la prestación de los servicios públicos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios y de transporte de viajeros.

- El Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades locales también recogía medidas en esta materia. Ahora bien, por resolución de 10 de septiembre de 2020, el Congreso de los Diputados no convalidó el citado Real Decreto-ley y ordenó su derogación.

- Las reglas fiscales aprobadas para el año 2020 y 2021 fueron suspendidas por acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020. También se suspendieron las correspondientes al año 2022. Como ya hemos expuesto para el año 2023, la Comisión Europea, en su Comunicación de 23 de mayo de 2022, apreció la existencia de las circunstancias que permiten mantener la vigencia de la cláusula de salvaguarda como consecuencia del estallido de la guerra de Ucrania. En la misma línea, el Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de julio de 2022, procedió a solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación prevista en los artículos 135.4 de la CE y LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad. Esta apreciación fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 22 de septiembre de 2022 que ha respaldado que en el año 2023 se mantenga la suspensión de las reglas fiscales.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Central de Información de Riesgos

§22. Finalmente, señalar que el Ministerio de Hacienda mantiene una central de información de riesgos que sirve de información sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por las entidades locales y las cargas financieras que supongan. Los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas remitirán los datos necesarios para cumplir esta finalidad.

2.2. La evolución de la deuda de las Entidades locales

§23. Las Entidades locales han reducido significativamente su nivel de deuda en los últimos años..

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS EELL PERÍODO 2000-2020 (2 T)

Deuda por tipos de Corporaciones Locales

Millones de euros y porcentajes

	Total		Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales						Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares				Ciudades Autónomas
		Porcentajes del PIB pm	Total	Capitales de provincia				No capitales de Provincia	Total	Diputaciones de Régimen Común	Diputaciones Forales País Vasco	Consejos y Cabildos Insulares	
				Total	Con más de 500.000 habitantes	Con más de 300.000 y menos de 500.000 habit.	Resto capitales						
	+18 1=3+14	2	3=4+8	4=5+6+7	5	6	7	8	+12 9=10+11	10	11	12	13
08	31 775	2,9	26 058	13 313	9 984	966	2 363	12 745	5 581	3 156	1 508	918	136
09	34 700	3,2	28 732	14 332	10 361	1 249	2 722	14 400	5 669	3 248	1 472	949	299
10	35 453	3,3	28 925	14 451	10 490	1 196	2 765	14 475	6 211	3 403	1 807	1 001	316
11	36 819	3,5	28 976	14 534	10 615	1 181	2 739	14 441	7 523	3 585	3 045	893	320
12	44 003	4,3	36 373	16 436	11 999	1 338	3 099	19 937	7 257	3 351	3 016	889	374
13	42 109	4,1	34 837	15 829	11 019	1 295	3 515	19 008	6 924	2 865	3 261	798	348
14	38 329	3,7	31 776	14 226	9 616	1 214	3 396	17 550	6 230	2 315	3 232	683	323
15	35 109	3,3	29 061	12 730	8 332	1 038	3 360	16 330	5 750	1 838	3 306	606	299
16	32 197	2,9	26 351	11 524	7 202	1 107	3 215	14 826	5 559	1 489	3 409	660	288
17	29 034	2,5	23 726	10 400	6 510	1 009	2 881	13 326	5 078	1 228	3 197	653	230
17 *II*	32 388	2,8	25 328	10 965	6 797	1 092	3 076	14 363	6 786	1 997	4 111	677	275
III	30 509	2,7	24 495	10 694	6 680	1 044	2 970	13 801	5 751	1 835	3 305	611	263
IV	29 034	2,5	23 726	10 400	6 510	1 009	2 881	13 326	5 078	1 228	3 197	653	230
18 *I*	28 950	2,5	23 268	10 132	6 366	985	2 781	13 136	5 429	1 699	3 086	643	254
II	29 371	2,5	22 866	9 891	6 197	962	2 732	12 975	6 240	1 888	3 711	640	266
III	27 988	2,4	22 141	9 541	6 008	843	2 689	12 600	5 586	1 674	3 277	635	261
IV	25 780	2,1	21 055	9 084	5 581	838	2 665	11 971	4 472	953	2 995	524	252
19 *I*	P 25 971	2,1	20 750	8 973	5 482	824	2 666	11 777	4 983	1 406	3 041	536	238
II	P 26 233	2,1	20 394	8 789	5 405	794	2 590	11 605	5 598	1 581	3 488	529	242
III	P 25 244	2,0	20 043	8 698	5 304	801	2 593	11 345	4 971	1 546	2 913	512	230
IV	P 23 231	1,9	19 098	8 014	4 741	756	2 517	11 084	3 876	730	2 782	364	258
20 *I*	P 22 872	1,8	18 390	7 590	4 377	735	2 478	10 800	4 240	1 174	2 709	357	242
II	A 24 967	2,1	18 446	7 655	4 397	731	2 527	10 791	6 253	1 465	4 426	362	268

P (Provisional) A (Avance) en www.bde.es

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.3 Medidas extraordinarias de financiación para las Entidades Locales.

§24.También en el ámbito local la situación económica derivada de la crisis de la última década originó una caída de los ingresos de las Entidades locales, agudizada por la fuerte dependencia de las Haciendas locales a la actividad económica inmobiliaria y unida a importantes restricciones para la obtención de recursos en los mercados financieros. Esta situación también obligó al legislador estatal a aprobar medidas extraordinarias de financiación.

Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril

El **Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril** contenía dos medidas urgentes y de carácter extraordinario cuyo objetivo era, por una parte, la cancelación de las deudas que las Entidades locales tenían pendientes de pago a empresas y proveedores, sobre todo a PYMEs y autónomos; y, por otra parte, posibilitar que las citadas administraciones pudieran recuperar el equilibrio financiero y presupuestario. El Real Decreto fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de mayo de 2009[25].

Las dos medidas reguladas en el Real Decreto-Ley 5/2009 eran:

- Autorizar a financiar con endeudamiento a largo plazo el pago inmediato de obligaciones vencidas y exigibles cuando se dieran las circunstancias y en las condiciones previstas en la norma.
- Puesta en funcionamiento de una línea de avales que garantizaba los impagos de facturas endosadas a entidades financieras por acreedores municipales.

En particular, la regulación sobre la operación especial de endeudamiento estaba contenida en el Título I del Real Decreto-ley 5/2009 (arts. 1 a 11) y desarrollada por la Resolución de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales de 5 de mayo de 2009, que detallaba la información necesaria a suministrar por las Corporaciones locales que decidieran acogerse a este mecanismo y el procedimiento telemático para su remisión.

Las Entidades locales que se acogieron a esta modalidad de endeudamiento debían aprobar un *"Plan de saneamiento*". La competencia para aprobar la operación de endeudamiento y el plan de saneamiento correspondía a los Plenos de las respectivas Corporaciones locales. Estas operaciones no requerían, en ningún caso, autorización administrativa. Sin embargo, se regulaba un sistema de comunicación rígido y reglado. Existía la

[25] Vid. Informe nº 954 de Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Entidades locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores (2012), en www.tcu.es .

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

obligación de comunicar al Ministerio de Economía y Hacienda las características financieras concertadas, así como una copia del plan de saneamiento. Información que el Ministerio de Economía y Hacienda remitía a la Comunidad Autónoma correspondiente en el caso de que tuviera atribuida en su Estatuto de Autonomía la tutela financiera de las entidades locales de su territorio.

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Al persistir las causas que motivaron la aprobación del citado Real Decreto-ley 5/2009 y, en particular, las dificultades de acceso al crédito de las Entidades locales, el Real Decreto-ley 8/201 estableció la posibilidad de que las Entidades locales concertaran operaciones de crédito para dar cumplimiento a sus obligaciones comerciales, en el marco de una línea financiera que instrumentó el Instituto de Crédito Oficial.

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero

El Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. La escasa eficacia de las medidas señaladas en los dos Reales Decretos-Leyes anteriores obligó a la aprobación de un nuevo mecanismo de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales y de su financiación con objeto de suministrar liquidez a las empresas y apoyar financieramente a las entidades locales afrontando el pago a largo plazo de sus deudas. Conforme a este último Real Decreto-ley se acogieron a este mecanismo los proveedores que tenían obligaciones pendientes de pago con entidades locales o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes. Estas obligaciones pendientes de pago debían reunir varios requisitos concurrentes: ser vencidas, líquidas y exigibles; anteriores a 1 de enero de 2012 y que se tratara de contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El objetivo financiero de este Real Decreto-ley ha sido transformar deudas exigibles a corto plazo (proveedores) en deudas a largo plazo (endeudamiento) para mejorar la situación de liquidez de las Entidades locales[26].

[26] Vid. FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A. (2012), p. 13.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo

El Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, reguló el instrumento necesario para ejecutar un plan de pagos a proveedores para garantizar el mecanismo creado en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, aplicable a las entidades locales y extensible, como hemos señalado, a las Comunidades Autónomas de conformidad con el acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 6 de marzo de 2012.

En el ámbito local, la primera fase del mecanismo de pago a proveedores benefició a 106.249 proveedores a los que 3.733 Entidades locales adeudaban 1.713.284 facturas por un importe de 9.257,5 millones de euros. En la segunda fase, se realizaron pagos a 13.023 proveedores correspondientes a 83.412 facturas de 1.140 Entidades locales que sumaban un total de 340,8 millones de euros. Es decir, un total de 9.598,3 millones de euros[27].

El Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio

En las disposiciones adicionales del **Real Decreto 21/2002, de 13 de julio de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero** se recoge la extensión del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores a las entidades locales del País Vasco y Navarra y se aprueban los presupuestos del Fondo de Liquidez Autonómico.

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero

Asimismo, el **Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo a emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo** estableció una segunda fase del mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de las deudas contraídas con los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas y al mismo tiempo amplió su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación incluyendo a las mancomunidades de municipios y las entidades locales que se encuentran en el País Vasco y Navarra.

El Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio

Como ya hemos puesto de manifiesto al analizar los mecanismos extraordinarios de financiación de las CCAA, e**l 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,** puso en funcionamiento una tercera y última fase del mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de deudas contraídas con los proveedores de las CCAA y EELL. Con esta última fase del mecanismo extraordinario de financiación se pretendió saldar la deuda acumulada por las EELL y las CCAA, contribuyendo de este modo a la erradicación de la morosidad de las Administraciones Públicas. En el ámbito particular de las EELL, y como complemento al mecanismo descrito, este Real Decreto-Ley puso a disposición de los municipios que se encontraban en situaciones de especial dificultad un conjunto de medidas extraordinarias y

[27] Vid. En www.femp.es .

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

urgentes de apoyo a la liquidez, de carácter temporal y voluntario, siempre que cumplieran con las debidas condiciones fiscales y financieras.

El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio

El **Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia,** esta norma posibilitó, bajo determinadas condiciones, la sustitución de las operaciones de préstamos contraídas con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, ante la mejora de las condiciones de los mercados financieros. La Ley 13/2014, de 14 de julio, modificó el régimen jurídico del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores[28].

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 establecido nuevos mecanismos de liquidez. El Título III del citado Real Decreto-Ley ha establecido el Fondo de Financiación a las Entidades, creando compartimentos específicos con condiciones y obligaciones graduadas sobre la base de las necesidades financieras que se pretenden cubrir y del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y períodos de pago a proveedores. De esta forma, el Fondo de Financiación a Entidades Locales se subdivide en tres compartimentos:

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre

- **Fondo de Ordenación:** Esta destinado a las Entidades locales en riesgo financiero y para las Entidades locales (mayores de 75.000 habitantes o capitales de provincia) cuyo período medio de pago a proveedores supere de forma reiterada en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Las Entidades locales acogidas a este Fondo tienen que cumplir la condicionalidad fiscal máxima. Se regula en el Capítulo I del Título III del Real Decreto-ley 17/2014, artículos 39 a 49.

- **Fondo de Impulso Económico:** Es un fondo destinado a las Entidades Locales que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y cuyo período medio de pago a proveedores no supere de forma reiterada en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. En este Fondo se prevé 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 Económicos. Se regula en el Capítulo II del Título III del Real Decreto-ley 17/2014, artículos 50 a 54.

[28] El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, ha derogado el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero y la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- **Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales** es el compartimento al que se transfiere el anterior Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2.

LO 6/2015, de 12 de junio de modificación de la LOFCA y LOEPSF

La Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad incorporó una medida en su Disposición Adicional Primera, introducida como enmienda en el Senado, que posibilita la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades Locales, al permitir incluir las necesidades financieras que sean precisas para dar cumplimiento a las obligaciones que se deriven de las mismas, en los compartimentos Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico, del Fondo de Financiación a Entidades locales, si se encuentran en las situaciones descritas en los artículos 39 o 50 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, siempre que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de su ejecución.

El Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre

El Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, incluye, entre otras, medidas para dotar de liquidez a corto plazo a los Ayuntamientos que se encuentran en una situación de riesgo financiero y que se incluían entre los que pudieron solicitar la adhesión al Fondo de Ordenación, constituido mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre. La medida ha permitido a estos Ayuntamientos con fuertes desequilibrios financieros disponer de recursos para atender obligaciones de pago de vencimiento y exigibilidad inmediatos, sin incurrir en impagos de gastos cuyo pago era prioritario.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.4. Fondos Next Generation EU.

Tras la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia internacional provocada por la COVID-19 y la rápida propagación de esta enfermedad, el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, puso en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU») por valor de 750 000 millones de euros

Este Instrumento Europeo de Recuperación, implica para España unos 140.000 millones de euros en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26, y se basa en tres pilares:

1. La adopción de instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis.

2. La adopción de medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades.

3. El refuerzo de los programas clave de la Unión Europea para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente y acelerar la doble transición ecológica y digital.

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha sido aprobado con la finalidad de optimizar la absorción de los fondos europeos que se canalizar a través del Instrumento Europea de Recuperación

Las Entidades locales están ejecutando números proyectos financiados con cargo a los Fondos Europeos Next Generatio EU.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

BIBLIOGRAFÍA

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2013): *La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas,* en Crónica Presupuestaria Nº. 1. Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

DELGADO M,, GARCIA B. y ZUBIMENDI, L. (2018): *La evolución de la deuda pública en España en 2017*. Boletín Económico 2/2018 Banco de España, en www.bde.es.

FALCÓN Y TELLA, R. (1986): *Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas,* en Civitas Revista Española de Derecho Financiero número 51.

FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A. (2012): *Algunos aspectos de la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación con las Entidades locales,* en Revista de Estudios Locales N.- 150.

GARCÍA HEREDIA, A. (2013): *Las operaciones de endeudamiento de las Entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,* en Revista Española de Derecho Financiero, 158, Abril –Junio.

GRAJAL CABALLERO, I. (2013): *El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,* en Revista de Auditoría Pública Nº 59. Órganos autonómicos de control externo.

MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2011): *Régimen jurídico general de las operaciones de crédito locales,* en Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010.

MONASTERIO ESCUDERO y SUÁREZ PANDIELLO (1996): *Manual de Hacienda Autonómica y Local,* Ariel, Economía.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y GARCÍA DÍAZ, M.A. (2012): *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica.* REAF, Núm. 15. Abril.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (1979): *Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas,* en Civitas Revista Española de Derecho Financiero, número 23.

OTROS: - Informe del Servicio de Estudios Económicos del BBVA sobre "*La situación inmobiliaria"* (Enero 2007) en www.bbva.es .

-Informe nº 954 de Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Entidades locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores (Noviembre 2012), en www.tcu.es.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.