

**IMPACTO DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS
COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN
MATERIA DE DERECHOS SOCIALES (2011-2019)**

***IMPACT OF THE PRINCIPLES OF BUDGETARY STABILITY AND
FINANCIAL SUSTAINABILITY IN THE COMPETENCIES OF LOCAL
AUTHORITIES IN THE FIELD OF SOCIAL RIGHTS (2011-2019)***

*DR. FRANCISCO MANUEL SILVA ARDANUY
Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*

Artículo recibido el 10 de mayo de 2020

Artículo aceptado el 4 de junio de 2020

DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5079>

RESUMEN

La entrada en vigor de la reforma del Art. 135 CE el 27 de Septiembre de 2011 en el marco de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecidos a nivel comunitario se tradujo en la aprobación de la Ley Orgánica 27/2012, de 27 de Abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que vinieron a establecer medidas de disciplina fiscal y contención del déficit de carácter severo en el ámbito de las Administraciones Locales. Como consecuencia de su aplicación, las entidades locales perdieron 57.073 empleados en el periodo 2008-2018, vieron alterado su régimen de participación en los ingresos del Estado y de sus respectivas Comunidades Autónomas, al tiempo que su capacidad de materializar políticas públicas basadas en el despliegue de los derechos sociales en un contexto de recesión económica quedaron comprometidas. Conocer el impacto que la incorporación de los principios de estabilidad y

sostenibilidad financiera al ordenamiento jurídico español ha tenido sobre la Administración local en el periodo 2011-2019 es el objeto del presente artículo.

PALABRAS CLAVE: Administración Local, estabilidad presupuestaria, equilibrio presupuestario, autonomía financiera local, austeridad, tutela financiera, déficit, transferencias presupuestarias, derechos sociales.

ABSTRACT

The approval of the reform of Article 135 of the Spanish Constitution on 27 September 2011 in the framework of the implementation of the principles of budgetary stability and financial sustainability established at Community level resulted in the adoption of Organic Law 27/2012, April 27 on Budgetary Stability and Financial Sustainability (LOEPSF) and Law 27/2013 of December 27 on Local Government Rationalization and Sustainability (LRSAL) which established measures of fiscal discipline and severe deficit containment in the field of local governments. As a result of its implementation, the local governments lost 57,073 employees in the period 2008-2018, they altered their sharing regime in the State's income and their respective regions while their ability to realize public policies based on the deployment of social rights in a context of economic recession were compromised. Knowing the impact that the incorporation of the principles of stability and financial sustainability into the Spanish legal system has had on the local administration in the period 2011-2019 is the object of this article.

KEYWORDS: Local government, stability, balanced budget, local autonomy from a financial perspective, austerity, financial control, deficit, financing needs, budget transfers, social rights

SUMARIO

1. Caracterización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

1.1. Reflejo en el ordenamiento jurídico español de los principios de estabilidad.

1.2. De la efectividad y consecuencias sobre la Administración Local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. La autonomía financiera de las haciendas locales.

2.1. Competencias y contexto presupuestario de actuación de las Administraciones Locales en materia de derechos sociales.

3. Efectos de los principios de estabilidad presupuestaria en la capacidad de la Administración Local de hacer efectivas sus competencias en materia de derechos sociales.

3.1. *Del impacto de las medidas de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el ámbito.*

4. *Conclusiones: los derechos sociales en el ámbito local bajo frente al principio de “sostenibilidad social del Estado”.*

Bibliografía.

Anexo.

1. Caracterización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La noción de estabilidad presupuestaria ocupaba un papel clave en la configuración y desarrollo de la Unión Europea desde el propio origen del proyecto común europeo. La pertenencia a la unión monetaria llevaba aparejada la renuncia a la autonomía de la política fiscal y, por ende, al abandono del déficit público como forma de financiar el gasto público por parte de los países, salvo circunstancias excepcionales.

El examen para el ingreso en la UE incluía, entre otras cuestiones, el requisito de respetar unos determinados límites déficit público. El art. 119.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹ (TFUE) contiene una referencia expresa a la necesidad de contar con precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas. El art. 121 TFUE tilda las políticas económicas nacionales como de bien común, afirmando a la vez que “*los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*”.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establecía la obligatoriedad de que los países miembros mantuvieran situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit. Los países adquirieron el compromiso de sanear sus cuentas públicas más allá del mínimo para cumplir los requisitos del PEC. Ante la crisis financiera de 2007, la UE reaccionó con una apelación a una mayor dosis de estabilidad presupuestaria, donde el cumplimiento de un plan escalonado de consolidación presupuestaria se convertía en una exigencia ineludible para países con descontrol en sus finanzas.

Con el objetivo de reforzar la gobernanza económica en un contexto de déficit excesivo de algunos Estados miembros de la UE, el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 aprobó el Informe “*Towards a genuine Economic and Monetary Union*” donde se recogen los principios para lograr un marco financiero, presupuestario y económico integrado, reforzando los mecanismos de control tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos de los Estados miembros. Entre las medidas adoptadas en el mencionado Consejo Europeo se encuentran los instrumentos legislativos (*six pack*)² que reformulan

¹ DOUE C83/47, de 30 de marzo de 2010.

² Los Reglamentos aprobados en Noviembre de 2011 son el Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo,

el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), la aprobación del Pacto por el Euro Plus que sirve al objetivo de reforzar la estabilidad financiera, el desarrollo de pruebas de resistencia en el sector bancario por parte del Banco Central Europeo (BCE) y el establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que vino a sustituir al instrumento “Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)”³.

La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) permitió el acceso a financiación adicional a los países en dificultades por circunstancias excepcionales. La FEEF, con capacidad de acudir a los mercados internacionales, permitió conceder préstamos a los Estados⁴.

Por su parte, el MEDE tiene como finalidad movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad de aquellos países que presentaron graves problemas de financiación, a tenor de lo expresado en el Considerando número cuatro del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que indica que *“el estricto cumplimiento del marco de la UE, la vigilancia macroeconómica integrada, el marco aplicable a los desequilibrios macroeconómicos y las normas de gobernanza deben ser la primera línea de defensa contra las crisis de confianza”*.

En este escenario, el 2 de marzo de 2012 se aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria. El artículo 3.2 de dicho Tratado establece que la regla de contención del déficit y la deuda pública se incorporarían a los derechos nacionales. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) conocido como *“Pacto Fiscal”*,

relativo al refuerzo de la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; Reglamento (UE) nº 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro. Cuatro de ellos son instrumentos relativos a política fiscal; dos reglamentos afectan a los contenidos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un tercero establece mecanismos sancionadores a los países que incumplen en materia de déficit y un cuarto reglamento mandata a los Estados a desarrollar marcos fiscales con unos contenidos mínimos y homogéneos para todos los Estados miembros. Un quinto reglamento crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en casos de incumplimiento por parte de los Estados.

³ La Unión Europea cuenta con varios instrumentos para facilitar apoyo financiero a los Estados miembros: Apoyo a la balanza de pagos; el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF); el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) es un instrumento temporal para proveer asistencia financiera, sujeta a estricta condicionalidad, a los Estados miembros de la Facilidad que así lo soliciten cuando resulte indispensable salvaguardar la estabilidad de la zona euro. Su capacidad máxima de asistencia financiera asciende a 440.000 millones de euros. El FEEF adopta la forma sociedad anónima de carácter instrumental y temporal constituida en Luxemburgo el 7 junio de 2010, según el acuerdo del ECOFIN de 9 de mayo del mismo año por los entonces 16 Estados miembros de la zona euro, a los que posteriormente se uniría Estonia tras incorporarse el 1 de enero de 2011 a la Eurozona. Tras un periodo de transición fue sustituida por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) dejando de operar el 30 de junio de 2013.

⁴ Este tratado fue autorizado en España en 2012 junto con la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011.

se considera como un vehículo para dotar de sentido comunitario a la política presupuestaria ya que se basa en la constitucionalización de la regla de control del déficit.

Según el TEGG, la situación económica de las Administraciones Públicas debía ser de equilibrio o superávit respetando el saldo estructural anual de dichas Administraciones. Los Estados miembros garantizarán la rápida convergencia hacia sus respectivos objetivos a medio plazo; podrán desviarse temporalmente de sus objetivos en circunstancias excepcionales. Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB esté por debajo del 60%, el límite del objetivo a medio plazo (0,5%) podrá situarse en un máximo del 1% del PIB. Esta apuesta por el equilibrio presupuestario o el superávit será, en gran medida, el origen del conjunto de medidas que provocaron la limitación presupuestaria de las corporaciones locales.

De este modo, cuando se observen desviaciones significativas, el país afectado deberá aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo determinado. El incumplimiento del criterio de deuda motivará que se inicie contra el infractor el procedimiento de déficit excesivo. Este esquema de intervención, como veremos posteriormente, tendrá un impacto severo en la distribución de recursos entre las distintas Administraciones Públicas, con especial incidencia en las entidades locales por su situación de infrafinanciación.

1.1. Reflejo en el ordenamiento jurídico español de los principios de estabilidad.

El principio de estabilidad presupuestaria se encontraba vigente en el ordenamiento jurídico español desde su inclusión en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria⁵ y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁶. Ambas leyes eran la materialización en el ordenamiento interno de lo expresado por el art. 126 del TFUE y del Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo de los miembros de la Unión Europea⁷. Mediante la Ley Orgánica 5/2001 se procedió a excluir la vía del déficit público como una opción para cubrir el gasto público. La eficacia de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 se hizo especialmente patente en el ámbito de las Administración General del Estado y sector público estatal.

Posteriormente, se efectuaron dos modificaciones de la regulación de la estabilidad presupuestaria. Por un lado, se aprobó la Ley 39/2010, de 22 de Diciembre, de

⁵ BOE nº 298, de 13 de diciembre de 2001. Estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2008, siendo sustituida por el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que aprobó el RDL 2/2007, de 28 de diciembre (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2007) actualmente derogada.

⁶ BOE nº 299, de 14/12/2001. Actualmente derogada.

⁷ Tratado de Funcionamiento de la UE en su versión del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (DOC nº83 de 30 de marzo de 2010). Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación m de las políticas económicas. Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Presupuestos Generales del Estado⁸, que modificó el límite máximo anual del gasto y modificaciones de crédito. Por otro lado, se aprobó 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 administrativa⁹, mediante el cual se revisó la instrumentación del principio de estabilidad y los informes sobre su cumplimiento.

Junto a la necesidad de dar cumplimiento a lo acordado con las instituciones europeas, el ejecutivo español debía hacer frente a una coyuntura económica interna y externa compleja¹⁰ que llevó el 23 de agosto de 2011 a una reforma constitucional que introdujo en el ordenamiento constitucional el principio de equilibrio presupuestario. Dicha reforma, tramitada por la vía de urgencia con el apoyo de los dos principales partidos políticos españoles, fue aprobada el dos de septiembre de 2011 por el Congreso de los Diputados y el siete de septiembre por el Senado, aprobándose definitivamente el 27 de septiembre de 2011.

La reforma del art. 135 CE incide de manera directa no sólo en la constitucionalización del principio de estabilidad, sino que aplica nuevos principios de relación con el recurso al endeudamiento por parte del Estado. De este modo, el art. 135.3 CE dispone que *“El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. 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. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*.

La deuda pública se vincula así al déficit público y al principio de estabilidad presupuestaria, si bien la Constitución no establece unos porcentajes de deuda que se puedan atribuir a cada una de las esferas de la Administración. Así, los límites del volumen de deuda pública solo podrán superarse en los mismos supuestos en los que

⁸ BOE nº 311, de 23 de diciembre de 2010.

⁹ BOE nº 161, de 7 de julio de 2011.

¹⁰ El 11 de julio de 2011 la prima de riesgo de Grecia alcanzaba los 1.433 puntos básicos. La prima de riesgo de Portugal alcanzaba 1.067 puntos y la de Irlanda 1.052 puntos provocando que se rebajara la deuda portuguesa a la calificación de *“bono basura”*. La deuda irlandesa fue rebajada a *“bono basura”* el 12 de julio de 2011 y se planteaba en ese momento la opción de operar un segundo rescate a Grecia. Los países optaron por consagrar este principio en los ordenamientos jurídicos nacionales con el mayor rango posible. La reforma de la Constitución española encuentra su precedente en la de Alemania en 2009 de la que se pueden destacar la prescripción del equilibrio entre ingresos y gastos; la previsión de un régimen transitorio y el establecimiento del principio de cumplimiento conjunto de la federación y los Länder de las obligaciones dimanantes de la UE

puede superarse el límite de déficit público, sobre la base de la adopción de un acuerdo por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados¹¹.

En el art. 135.3 CE no existe ninguna referencia a la deuda pública de las entidades locales, debiéndose ajustar la emisión de deuda pública y cualquier operación para contraer crédito a los dispuesto en la LRHL y con la necesaria aprobación de la Administración que cuente con la tutela financiera de la entidad local en cuestión.

El art. 135.3 CE hace referencia a que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de la Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos, no pudiendo ser esta parte de los presupuestos locales objeto de enmienda o modificación presupuestaria.

Según el art. 135.3 CE, el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones tendrá prioridad absoluta sobre aquellas obligaciones reconocidas. De esta manera, se impuso el pago de estas obligaciones sobre cualquier otro criterio, dotando de una naturaleza de acreedor preferente a aquellos que financien a las Administraciones Públicas sobre otros acreedores que provean a las Administraciones de bienes o servicios. El ámbito de aplicación de esta previsión constitucional serán todas las entidades de derecho privado y unidades institucionales públicas¹².

Será la Ley Orgánica 27/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) la que desarrolle lo expresado por el art. 135 CE, que de manera coordinada con normas que afectan a las Comunidades Autónomas (LOFCA) velará por su cumplimiento en calidad de Ley orgánica incorporada al bloque de constitucionalidad.

Entre la aprobación de la reforma del art.135 CE y la entrada en vigor de la LOEPSF tiene lugar el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011 donde se establece el marco de un nuevo pacto presupuestario que se traduce en la invitación a los Jefes de Estado y de

¹¹ En cualquier caso y según lo dispuesto en el art. 135.3 CE, el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de ser autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. De esta forma, la nueva redacción del art. 135 opera como un elemento complementario al principio de reserva de ley en materia tributaria plasmado en los artículos 31.3 y 133 CE y del principio de ley en relación al gasto público (art. 134 CE). ARIAS ABELLÁN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013. PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, Diario La Ley, núm. 7713 (11 de octubre) 2011. AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.

¹² BARRERO ORTEGA, A.: “La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo”, *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10, 2008. DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, (CIVITAS) en adelante REDF, núm. 135, 2012. RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Otrosí*, núm. 11, 2012, pp. 7-16. SANCHEZ GARCÍA, N.: “Déficit y deuda pública en la Constitución” en Auditoría Pública, nº64, 2014, pp. 123-134. TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: “Artículo 135: Deuda Pública,” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Coord.), Edersa, Madrid, 1996, pp. 345-370.

Gobierno para que den traslado de los principios de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria a sus ordenamientos nacionales al máximo nivel.

La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece en su art. 1 que el objetivo es crear los principios rectores que vinculen a todos los poderes públicos, a los que se adecuará la política presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

La LOEPSF se decanta por una definición omnicomprensiva de los agentes públicos: de una parte, el sector público en sentido estricto; de otro, el integrado por las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás. El criterio sustantivo para la calificación de una unidad jurídica como administración pública es que su financiación no descansa mayoritariamente en ingresos por ventas.

Se mantienen los cuatro principios de la legislación anterior (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de recursos) y se introducen tres (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional).

Esta estabilidad se entiende como “*situación de equilibrio o superávit estructural*”. Para los entes públicos no englobados en la definición de Administraciones Públicas se interpreta como “*equilibrio financiero*”.

La Ley incorpora la denominada regla de gasto. Hay que detenerse en dos definiciones: la de gasto computable y la de tasa de referencia:

-Por gasto computable se entienden los empleos no financieros definidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, el gasto no discrecional, la parte del gasto financiado por la UE y las transferencias a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

-La tasa de referencia se calculará conforme a los criterios empleados por la Comisión Europea.

Cuando exista desequilibrio estructural el crecimiento del gasto público se ajustará a las medidas previstas en la LOEPSF.

Una novedad es la incorporación de otro principio esencial, como es el de sostenibilidad financiera, entendida como capacidad de financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Otros principios importantes son: plurianualidad, transparencia, eficacia, economía, calidad, responsabilidad y lealtad institucional. La elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo. Las políticas de gasto público se encuadrarán en un marco de planificación plurianual.

Se recogen igualmente principios de transparencia que implica que la contabilidad de las Administraciones Públicas deberá contener información suficiente que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Se establece un claro mandato a las administraciones Públicas ya que no podrán incurrir en déficit estructural. En caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4%. Las Administraciones y Comunidades Autónomas podrán, excepcionalmente, incurrir en déficit en los supuestos de catástrofe natural, recesión económica grave y situación de emergencia extraordinaria. Esta desviación no podrá poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En estos tres supuestos se aprobarán planes de reequilibrio.

Las Administraciones de la Seguridad Social mantendrán o una situación de equilibrio o de superávit, pero, excepcionalmente, podrán incurrir en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Las Corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario sin excepción.

Los contenidos procedimentales de la LOEPSF sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se sitúan en el capítulo III de la Ley, introduciendo nuevos contenidos legislativos. Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural.

El capítulo III incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Así, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se pueden destinar a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se deben destinar a reducir la deuda existente.

La deuda pública se define, por tanto, en relación al Protocolo nº12, como deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, y consolidada, perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración autonómica o local y a los fondos de la Administración de Seguridad Social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal y como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

Si como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto del 60%, el reparto del mismo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales deberá respetar las anteriores proporciones. El volumen de la deuda pública no podrá superar el 6% del PIB

Para terminar de fijar el marco de estabilidad presupuestaria, la Disposición adicional única de la LO 4/2012, de 29 de septiembre señala que, el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, de acuerdo con el Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente, en las Comunidades Autónomas y

Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos¹³.

Una vez establecidos los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y establecido el mecanismo de seguimiento y fiscalización del grado de cumplimiento de los objetivos, la LOEPSF establece medidas de tres tipos para poder disciplinar a las Administraciones Públicas a fin de conseguir los objetivos pactos entre el reino de España y las instituciones comunitarias:

-Medidas preventivas: Limitación de las operaciones de crédito y de tesorería en caso que la deuda supere el 95% del límite establecido; posibilidad de aplicar de forma automática del factor de sostenibilidad relativo a las pensiones o advertencias por parte del Gobierno a las Comunidades Autónomas o entidades locales incumplidoras.

-Medidas correctivas: Obliga a las Comunidades Autónomas a pedir autorización para operaciones de endeudamiento; formulación de planes económico-financiero, así como planes de reequilibrio.

-Medidas coercitivas: que permite generar no disponibilidad de créditos, limitar competencias o imposición de multas y sanciones.

Si a pesar de la aplicación de las distintas medidas, se advirtiera por parte de la Administración central un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, el Gobierno podrá formular una advertencia motivada a la Administración responsable, teniendo ésta el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias a fin de encauzar el riesgo de déficit excesivo o quiebra de la regla de gasto. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se reserva el derecho de aplicar medidas correctivas contra aquellas Administraciones que una vez advertidas no actúen en consecuencia.

Entre las medidas correctivas que pueden ser de aplicación cabe destacar:

-Limitaciones al endeudamiento, imposibilidad de concurrir a subvenciones o suscribir convenios: Una vez confirmado que una Comunidad Autónoma incumple, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma que incurran en incumplimiento deberán ser autorizadas por la Administración Central. Quedarán limitadas las posibilidades de acceder a subvenciones convocadas por la Administración Central aquellas Comunidades Autónomas que incumplan los objetivos de déficit, de deuda o que quebranten la regla de gasto. A la hora de suscribir convenios interadministrativos, las Comunidades Autónomas que incumplan, precisarán de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para poder suscribir convenios.

Cuando el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública se incumpla por parte determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que ostenten la capitalidad de la

¹³ DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: “Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales”, REDA, 145, 2010.

provincia o de la Comunidad Autónoma, o que cuenten con una población superior a 75.000 habitantes) o Comunidades Autónomas uniprovinciales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la entidad que incumpla los objetivos marcados deberán contar con la autorización de la Administración Central o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

-Plan económico financiero: Como medida correctiva, la Administración que incumpla los objetivos deberá presentar un plan económico-financiero que permita en el plazo de un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. Dicho plan económico-financiero deberá incluir las previsiones de ingresos y gastos, así como la descripción, cuantificación y el cronograma de las medidas correctivas incluidas en el plan planteando la previsión de resultado que se pretende obtener.

-Plan de reequilibrio: Aquella Administración o Autónoma que hubieran incurrido en déficit estructural por situaciones de emergencia extraordinaria, deberán presentar un plan de reequilibrio a fin de encauzar el proceso de estabilización presupuestaria.

Si la Administración Central o las distintas Comunidades Autónomas, hubieran superado el porcentaje de déficit permitido o de deuda pública, se presentará un plan de reequilibrio donde se consignen los plazos y medidas para recuperar la línea de estabilización presupuestaria, así como un análisis de la previsible evolución de la deuda pública.

Tanto los planes económico-financieros como los planes de reequilibrio habrán de ser presentados en el plazo de un mes desde que se confirme la desviación de los objetivos de déficit o deuda pública debiendo ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento en términos de déficit o deuda pública. Los planes económico-financieros de las Corporaciones Locales serán elaborados por el Gobierno local y aprobados por el pleno corporativo que habrá de remitirlo a la Administración autónoma quien, junto con las labores de seguimiento y fiscalización mantendrá informado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁴.

Entre las medidas coercitivas que pueden ser de aplicación se cuentan:

a) Ante la falta de presentación o aprobación del plan económico-financiero o de reequilibrio correspondiente la Administración responsable deberá, en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento, aprobar la no disponibilidad de créditos a fin de garantizar el cumplimiento del objetivo establecido. Las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas en relación con tributos cedidos podrán ser centralizadas para su ejercicio por la Administración central cuando se trate de cumplir las medidas de consolidación fiscal pactadas entre el Estado y las instituciones comunitarias. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración

¹⁴ GONZÁLEZ LÓPEZ, M^a C: “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación a las entidades locales”, Boletín Derecho Local, diciembre de 2013. VELASCO CABALLERO, F.: “Derecho local. Sistema de fuentes”, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009.

correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la LOEPSF hasta que las medidas coercitivas hayan sido activadas.

b) Posibilidad de constituir un depósito con intereses en el banco de España equivalente al 0.2% del PIB nominal, en el caso de las Entidades Locales el depósito será de un 2.8% de sus ingresos no financieros. El depósito será cancelado en el momento que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de seis meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el Plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito puede convertirse en multa.

Entre las medidas de cumplimiento forzoso se sitúan:

a) Cuando una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no pusiese en marcha medidas correctoras, según el art. 155 CE, se requerirá al Presidente/a de la Comunidad Autónoma que proceda a adoptar un acuerdo de no disponibilidad de créditos, a que constituya el depósito obligatorio y a que ponga en marcha las correspondientes medidas de corrección. Si los requerimientos del Gobierno central no son atendidos por el ejecutivo autonómico, se procederá por parte del Gobierno Central, una vez aprobado por el Senado, a la ejecución forzosa de las medidas invocando el interés general.

b) Cuando una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito, o no tomase las medidas propuestas a fin de corregir el incumplimiento de los objetivos fijados, el Gobierno central o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado, un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. Si no se atiende el requerimiento del Gobierno, la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento. De no corregirse la situación o de persistirse en el incumplimiento de las obligaciones, comprometiendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local.

La Disposición adicional 1ª de la LOEPSF determina que aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez estarán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo, con un periodo mínimo de duración de tres años, que servirá de base para la elaboración del Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los respectivos

presupuestos anuales a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública¹⁵.

La Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, un límite máximo de gasto no financiero, que fijará el margen máximo de recursos de sus presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación autonómicos y locales.

La Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que superen los 75.000 habitantes o sean capital de provincia o capital de una Comunidad Autónoma, deberán consignar en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, a atender necesidades no contempladas en el presupuesto para atender contingencias que se produzcan a lo largo del ejercicio presupuestario. En el supuesto que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, éste se destinará, en el caso de la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto.

1.2. De la efectividad y consecuencias sobre la Administración Local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En base a lo establecido en el art. 135 CE tras su reforma de 27 de septiembre de 2011, los principios de estabilidad que limitarán el endeudamiento excesivo se plasmaron en la L.O 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)¹⁶ y, a efectos de la Administración Local en la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)¹⁷, que tenía como objetivo racionalizar el gasto en la Administración Local y cumplir las exigencias de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) exigió adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local, lo que se concreta en cuatro principios que se desarrollan en exposición de motivos:

- a) Racionalizar la estructura de la Administración Local.
- b) Clarificar las competencias locales.
- c) Reforzar el control financiero y presupuestario.
- d) Aplicar el principio de intervención mínima, favoreciendo la iniciativa económica privada.

¹⁵ GARCIA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley Orgánica 2/2012, REDF. Núm. 160, 2013.

¹⁶ BOE nº 103, de 30 de abril de 2012.

¹⁷ BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) establece una serie de medidas para alcanzar los objetivos de contención del gasto en las administraciones locales:

- a) Actualización de las competencias municipales.
- b) Fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales.
- c) Cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas.
- d) Garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de las actividades económicas.
- e) Impulso del redimensionamiento del sector público local.
- f) Gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos.
- g) Sistema retributivo responsable y homogéneo.
- h) Fortalecimiento de la función interventoría y el control interno.

Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales, el desarrollo de las siguientes actividades:

- Abastecimiento domiciliario y depuración de aguas.
- Recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.
- Transporte público de viajeros.

Cuando se produzca el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, las corporaciones locales que incumplan su límite de déficit deben plantear un plan económico financiero con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda, debiendo comprender alguna de las siguientes medidas:

- Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por Delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- Incremento de los ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad local.
- Racionalización administrativa.
- Supresión de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.

Se establece la obligación de que todas las Entidades Locales calculen antes del 1 de Noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas

anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes correspondiente al ejercicio anterior¹⁸.

Lo anterior pone de manifiesto las implicaciones negativas que el diseño legal del principio de estabilidad presupuestaria podría tener, en cuanto a limitaciones, en el ámbito de la política social y en la Seguridad Social y su sistema de pensiones.

Cabe defender que los preceptos de la LO 2/2012 pueden llegar a desfigurar el derecho a la Seguridad Social reconocido por el art. 61 CE. Es razonable concluir que la LO 2/2012 entorpece el desempeño de la función del Estado que el art.41 CE atribuye a la Seguridad Social. Cabe también considerar que opera contra la garantía institucional del Sistema de Seguridad Social al generar una modificación sustantiva de las obligaciones asumidas por el Estado en este ámbito y provocando un menoscabo explícito en los derechos fundamentales de la ciudadanía.

El principio de estabilidad presupuestaria se enuncia con carácter general y se refiere a todas las Administraciones, siendo el equilibrio presupuestario la aspiración constitucional. No se condena el déficit público de manera definitiva, se permite al Estado y a las Comunidades Autónomas que incurran en déficit siempre con limitaciones. En este sentido, en el art. 135.2 se dispone que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea, existiendo una ley orgánica que fijará el déficit máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con su PIB. El objetivo de la regla fiscal no consiste en alcanzar un objetivo ajustado en cada ejercicio, sino en lograr el objetivo presupuestario a largo plazo. Además, se ha optado por no constitucionalizar una cifra o porcentaje concreto.

En lo que se refiere a entidades locales, se dispone en que deberá presentar equilibrio presupuestario y no se admite la posibilidad de déficit estructural ni siquiera en circunstancias excepcionales.

2.-La autonomía financiera de las haciendas locales.

La organización territorial fijada por el art. 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL)¹⁹ estructura el mundo local en municipios, provincias e islas, a las que se suman las divisiones de carácter organizativo con carácter inferior al municipio reconocidas por las Comunidades Autónomas (pedanías, parroquias, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios) (STC 82/1983, de 21 de diciembre, sobre los municipios como forma de organización territorial del Estado o STC 170/89, de 19 de octubre, sobre la autonomía de los entes

¹⁸ Sobre la LRSAL recae las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio, que contravienen la idea de considerar los principios de estabilidad como uno de los límites a la actuación de los entes locales, pudiendo el Gobierno Central establecer pautas para ello, declarando dicha visión inconstitucional. CARBONELL PORRAS, E.: “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en *Acatas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (La planta del Gobierno Local, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013)*, Edit. AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

¹⁹ BOE nº80 de 3 de abril de 1985.

locales entendida como el derecho a participar en la gestión de sus propios intereses, debiéndose dotar a cada ente local de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer dicho interés a tenor de lo establecido en la STC 4/1981, de 2 de febrero).

El art. 4 de la LRBRL, en consonancia con el concepto de autonomía establecida por la Carta de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de Enero de 1988) establece las siguientes potestades a los Entes Locales²⁰:

- a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- b) Las potestades tributarias y financieras.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y financiera.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a la Hacienda del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la imposibilidad de embargar sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

El Estado regula mediante normas de carácter básico lo establecido en el art. 149.1.18 CE (STC 214/1989, de 21 de Diciembre), siendo las Comunidades Autónomas las que asumen la responsabilidad de completar el régimen local dentro de las bases estatales (STC 32/1981) según lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía²¹.

²⁰ SSTC 102/2013, de 25 de abril y 143/2013, de 11 de julio, en relación al régimen orgánico de los denominados municipios de gran población introducidos en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. ÁLVAREZ GARCIA, V.: “Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza de la Ley reguladora de Régimen Local”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, 2013. CASTELLÁ, J.M., y EXPÓSITO, E. (Coordinadores): Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía. Barcelona, Atelier, 2008.

²¹ L.O. 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE nº306, de 22 de diciembre de 1979); L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº172, de 20 de julio de 2006); L.O. 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE nº101, de 28 de abril de 1981); L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía (BOE nº68, de 20 de marzo de 2007); L.O. 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº86, de 11 de abril de 2006); L.O. 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (BOE nº7, de 8 de enero de 1999); L.O. 11/1998, de 30 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE nº313, de 31 de diciembre de 1998); L.O. 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE nº7, de 8 de enero de 1999); L.O. 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE nº143, de 16 de junio de 1998); L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº97, de 23 de abril de 2007); L.O. 2/2014, de 21 de Mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de

Progresivamente se ha incrementado la protección de la autonomía local mediante la introducción del art.75ter de la L.O. 2/1979, de Tribunal Constitucional, que crea el conflicto de competencias en defensa de la autonomía local (L.O. 7/1999, de 21 de abril y que se mantiene en la L.O: 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación (BOE nº228, de 23 de septiembre de 2015)

La Constitución Española no reconoce de forma expresa la autonomía financiera de las Administraciones Locales (a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas que sí aparecen en el art. 156.1). A pesar de esta omisión, el Tribunal Constitucional y la doctrina han encontrado suficiente anclaje constitucional al principio de autonomía local (SSTC 63/1986, de 21 de mayo y 221/1992, de 11 de diciembre). En gran medida, la diferencia entre la autonomía financiera local y la autonomía financiera autonómica pasa por el distinto grado de intensidad y volumen ya que la autonomía financiera local tiene un alcance restringido en materia de acceso a los ingresos públicos en base al principio de suficiencia y a lo dispuesto en el Título VI del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL).

El TC se posicionó en la adopción de medidas que permitan contener el déficit en el ámbito de las Haciendas Locales (SSTC 179/1985, de 5 de diciembre y 237/1992, de 15 de diciembre, 214/1989, de 21 de diciembre). Así, la regulación que haga el legislador estatal del principio de estabilidad presupuestaria constituirá, por tanto, un límite a la autonomía financiera local en su vertiente presupuestaria, no pudiendo el Estado intervenir en la adopción de decisiones presupuestarias anuales por parte del mundo local.

El art. 11.2 LOEPSF establece que *“ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural [...] en caso de reformas estructurales, con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0.4% del PIB, expresado en términos nominales, o el establecimiento en la normativa europea cuando este fuera inferior”*.

Sumado a lo anterior, el art. 135.2 CE indica que las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario por lo que los entes locales no podrán alcanzar déficit estructural puesto que el precepto constitucional establece que una Ley orgánica fijará el déficit

Castilla-La Mancha (BOE nº124, de 22 de Mayo de 2014); L.O. 1/2018, de 5 de Noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias 8BOE nº268, de 6 de noviembre de 2018); L.O. 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra 8BOE nº261 de 28 de octubre de 2010); L.O. 1/2011, de 28 de Enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE nº25, de 29 de enero de 2011); L.O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears (BOE nº52, de 1 de marzo de 2007); L.O. 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE nº51, de 1 de marzo de 1983); L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº288, de 1 de diciembre de 2007); L.O. 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (BOE nº62, de 14 de marzo de 1995); L.O. 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE nº62, de 14 de marzo de 1995).

estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas sin mencionar a las Administraciones Locales.

Aunque el art. 153.2 CE no limita, en principio, que las Administraciones Locales pudieran alcanzar déficit estructural, la LOEPSF en su art. 11.3 limita esta opción al establecer que *“las Corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit financiero”*.

Las Administraciones Locales tienen que cumplir esta regla anualmente, a diferencia de la opción de la que disponen la Administración General del Estado y la Administración Autonómica cuyo déficit estructural se considera como déficit ajustado a ciclo, lo cual viene a colisionar con el concepto de distribución equitativa de los recursos que establece el art. 31.2 CE.

El cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se instrumenta, según lo establecido por el art. 15 de la LOEPSF, no incurriendo en déficit estructural, lo que se traduce en un horizonte del 3.8% del PIB, siendo el margen del déficit para las administraciones locales del 0%. El volumen de deuda pública que puede alcanzar el conjunto de las Administraciones Públicas es del 60% del PIB, correspondiendo a las corporaciones locales un 3% del PIB.

En relación a la política de gasto, el art.12 LOEPSF establece que el gasto público sólo podrá aumentar siempre que no supere la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española. A la aplicación de un mecanismo de control del gasto basado en un indicador que no se genera en base a una referencia de carácter local hemos de sumar para los entes locales el impacto del art. 12.5 LOEPSF que establece que *“los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, efectuando su aplicación a la disminución del pasivo financiero”*.

La LOEPSF, a su vez, impone mecanismos de control sobre los entes locales no sólo a través de la responsabilidad que atribuye al ejecutivo a través de su artículo 10.2, sino que exige llevar a cabo seguimientos que se plasmarán en cuatro informes tanto anuales como trimestrales en base a lo dispuesto por la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre²². El incumplimiento de las medidas de fiscalización establecidas en la LOEPSF puede generar la adopción de las medidas correctivas consignadas en el art. 20 de la propia Ley²³.

Si una entidad local está obligada a realizar un plan económico y financiero por no cumplir los principios de disciplina fiscal, dicho plan deberá remitirse al Ministerio de Hacienda para su aprobación (art.23.4 LOEPSF y art. 9.2 de la Orden HAP/2015/2012 de 1 de octubre). Si el Plan Económico-Financiero no se lleva a efecto por parte de la entidad local, se aplican las medidas coercitivas prevista en los artículos 25 y 51 LOEPSF y, si

²² BOE nº 240, de 5 de octubre de 2012.

²³ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001. JIMENA QUESADA, L.: “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30,2012.

las medidas coercitivas dispuestas por la Ley Orgánica no se cumplen, se puede proceder a la disolución de la corporación local (art. 26.3 LOEPSF).

La autonomía financiera de los entes locales se debe considerar en una doble vertiente; por un lado, la capacidad de obtener sus propios ingresos y la posibilidad de gastarlos en aquello que el gobierno local entienda más oportuno, sin condicionamientos indebidos (art. 142 CE). A ello debe sumarse la opción que establece el art.133 CE permitiendo que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales puedan establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes, si bien existen límites a esta acción (STC 134/2011, de 20 de julio).

Conforme a lo establecido en el art.2 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la hacienda local estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás ingresos de Derecho Privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales, impuestos y recargos exigibles sobre los impuestos de las CC.A. o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las CC. AA.
- d) Las subvenciones.
- e) E) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto d las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho Público.

Las entidades locales participarán en los tributos del Estado y en la cuantía y según los criterios que se establecen en el TRLHL y de los tributos de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos autonómicos.

Las entidades locales pueden concertar operaciones de crédito 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. La política de gasto debe regirse por los principios de legalidad, eficiencia, economía, asignación equitativa de los recursos públicos, subordinación de la riqueza nacional al interés general, estabilidad presupuestaria y control (SSTC 134/2011, de 30 de junio y 130/2013, de 4 de junio).

2.1. Competencias y contexto presupuestario de actuación de las Administraciones Locales en materia de derechos sociales.

La autonomía local en relación a su gobierno y administración viene determinada por los artículos 140-141 CE, completándose dicho principio de autonomía política con la

autonomía y suficiencia económica que fija en art. 142 CE en relación a las Haciendas Locales.

Las competencias de las Entidades locales pueden ser competencias propias de las entidades territoriales, establecidas por Ley, o competencias atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma. Se regulan fundamentalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

El artículo 7 de la LRBRL establece que las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación efectuada por el Estado o la respectiva Comunidad Autónoma, que pueden incluir técnicas de dirección y de control de oportunidad, y que en cualquier caso deben respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las Entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (competencias impropias) cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda local y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración pública.

El artículo 25 de la LRBRL recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que los mismos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos, dentro de las siguientes áreas competenciales:

- a) Seguridad en lugares públicos;
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas;
- c) Protección civil;
- d) Prevención y extinción de incendios;
- e) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística;
- f) Promoción y gestión de viviendas;
- g) Parques y jardines;
- h) Pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales;
- i) Patrimonio histórico-artístico;
- j) Protección del medio ambiente;
- k) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios;
- l) Protección de la salubridad pública;

- m) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud;
- n) Cementerios y servicios funerarios;
- o) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social;
- p) Suministro de agua y alumbrado público;
- q) Servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;
- r) Transporte público de viajeros;
- s) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo;
- t) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

El artículo 26 de la LRBRL señala que los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

En los municipios con población superior a los 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

La Diputación provincial, o entidad equivalente, será la que coordine, en relación con los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento domiciliario 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. La asistencia de las Diputaciones provinciales a los municipios debe referirse especialmente a la adecuada prestación de servicios.

Las competencias propias de la Diputación provincial, según el artículo 36 de la LRBRL, son las que les atribuyan como tales las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y en todo caso:

- a) Coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, en todo el territorio de la provincia, de los servicios de competencia municipal;
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión;
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra comarcal;
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial;
- e) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes;
- f) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; y el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia

La evolución de la situación de los Ayuntamientos viene marcada por un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo y la definición legal de su papel y por una legislación que limita su poder de autoorganización²⁴. El desajuste es creciente porque las demandas de los ciudadanos se dirigen a la administración más próxima. En segundo lugar, la descentralización de competencias no ha llegado al nivel local de los recursos. Se acusa el impacto en los municipios de las competencias autonómicas que tienen condiciones de financiación deficientes, existiendo una falta de planificación de recursos entre los tres niveles de las instituciones del Estado en el proceso de descentralización, en un contexto de desequilibrio financiero que muestra que el gasto corriente de los Ayuntamientos ha crecido en las áreas asociadas a las competencias autonómicas, donde las actividades y servicios no obligatorios alcanzan el 30% del gasto total municipal²⁵.

La estructura básica del sistema de financiación vigente en España es de una débil participación en el gasto público; una excesiva contribución relativa de los ingresos propios y una débil participación de las demás administraciones. Las Administraciones Locales desde el inicio de la Transición política española no han contado con una financiación suficiente frente a las numerosas demandas de la ciudadanía en materia de políticas públicas sociales e infraestructuras. A pesar de los intentos por compensar la insuficiente participación en los ingresos del Estado (que se realiza a través de la PIE) a través de leyes autonómicas de participación en los tributos de las diferentes

²⁴ GONZÁLEZ NAVARRO, F.: "Delegación, sustitución y avocación de funciones", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), "Tratado de Derecho Municipal I", 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011.

²⁵ ÁLVAREZ PÉREZ, M.: "El endeudamiento como fuente de financiación en el sector público", en AA.VV. Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez, Universidad de Oviedo, 2000, pp. 159-185. VELASCO CABALLERO, F.: "Derecho local. Sistema de fuentes", Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, pág. 43.

Comunidades Autónomas (especialmente en aquellas que introdujeron en su reforma estatutaria un reconocimiento amplio de las competencias y capacidades locales como ocurrió en Cataluña en 2006 y en Andalucía en 2007²⁶) el umbral de sostenibilidad de las Administraciones Locales en un contexto económico tan inestable sigue siendo insuficiente. En el sistema de financiación actual ha de corregirse debido a la insuficiente participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas no contando con recursos propios adecuados en cuanto a significación y definición de tasas para cubrir, con un incesante incremento de las deudas tributarias.



Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP. 2019.

. -Tabla I: Transferencias a las EE.LL. 2017.

Tipos de Entes	Del Estado	De las CC.AA.	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	Resto transferencias	Total transferencias
Ayuntamientos	11.209.655	4.203.489	2.865.126	373.503	18.651.772
Dip. Reg. Común	4.054.011	414.845	770	159.621	4.629.247
Dip. Reg. Foral	250.788	244.156	241	79.650	574.535
Consejos Insulares	101.437	359.583	0	5.259	466.280
Cabildos Insulares	296.395	634.219	0	35.456	966.070
Total	15.912.286	5.856.292	2.866.137	653.188	25.287.904

Fuente: Haciendas Locales en cifras. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

²⁶ BALAGUER CALLEJÓN, M^a L., “Reforma Estatutaria y Reforma Constitucional”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad, Colex, INAP, Madrid, 2005.

Tabla I.I.- Transferencias corrientes del Estado a la Administración Local (2008-2017).

	(En miles de euros)
2008	254.359.000,91 €
2009	270.783.000,13 €
2010	277.355.000,33 €
2011	278.254.795,68 €
2012	312.407.081,26 €
2013	338.793.908,07 €
2014	138.262.152,73 €
2015	353.570.937,40 €
2016	349.201.603,71 €
2017	362.455.348,81 €

Fuente: Elaboración propia a partir de M. de Política Territorial y Función Pública. 2018.

En cierta medida, el equilibrio en las cuentas públicas locales llegará por contemplar una compensación a los esfuerzos realizados por los ayuntamientos y por la atención a un nuevo sistema de financiación. Es necesario reconocer la función local, ampararla y consolidarla legando a un mejor reconocimiento de la autonomía local y financiera municipal²⁷.

Frente a los grandes objetivos de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales²⁸ nos encontramos con una supresión del IAE, exenciones fiscales sobre tributos, participación estancada en el PIE, dificultades para el endeudamiento local etc. La contradicción de las haciendas locales en las ciudades se encuentra en que recaen sobre la hacienda local los gastos de los servicios municipales clásicos y los derivados de nuevas situaciones. Las ciudades han de conservar sus actuaciones en varios ámbitos: aspectos internos de actuación en la misma ciudad; cumplir con el precepto de eficiencia económica; aspectos del entorno con definición realista de la ciudad y las relaciones con la comunidad autónoma²⁹.

Para la financiación en las grandes ciudades hay que tener en cuenta la naturaleza de los ingresos municipales y su volumen relacionados con la tipología de sus competencias, por lo que esta financiación deberá tener en cuenta los gastos que, carácter de suplencia,

²⁷ CHACÓN ORTEGA, L. y CORTÉS SÁNCHEZ, C.: "Manual de Procedimientos y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico de los Ayuntamientos", Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2002, passim. DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "Comentarios a la Ley de Haciendas Locales" 2 ed. Civitas-Thomson-Reuters, 2013, pp. 185 y ss. Véase del mismo autor "Consideraciones sobre la ley 57/2003, de 16 de diciembre", Actualidad Jurídica Aranzadi, 5 de febrero de 2004.

²⁸ BOE nº 313, de 30 de diciembre de 1988.

²⁹ ARAGONÉS BELTRÁN, E. (Coord.): Ley Comentada de las Haciendas Locales. Concordancia, Jurisprudencia, consultas tributarias y doctrina. Ediciones Deusto, Barcelona, 2004. LÓPEZ ARRIBAS, C.: "La reorganización territorial: hacia unos Ayuntamientos eficientes y viables: la fusión selectiva de municipios", en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.: "Reformar la Administración Territorial", Netbiblo, A Coruña, 2009, pp.185 a 199.

prestan actualmente estas ciudades, así como el traspaso de nuevas competencias hacia los Gobiernos Locales y caracteres de políticas estatales de las políticas realizadas por las grandes ciudades en la prestación de servicios. El actual sistema impositivo se presenta como poco apto por la baja elasticidad de los impuestos actuales, un impuesto de bienes inmuebles basado en estimaciones obsoletas, donde la imposición actual está dirigida a financiar servicios tradicionales, mientras que gran parte del gasto en servicios tiene carácter personal.

La actividad en las ciudades del sector terciario acentúa la desproporción entre rentas económicas e ingresos impositivos. Debe tenerse en cuenta las características específicas de los pequeños municipios, características que han de reflejarse en la forma en que participan en los ingresos del Estado y de sus respectivas Comunidades Autónomas, así como en las figuras recaudatorias que configuran sus recursos propios³⁰.

Tabla II.- Estructura de ingresos de las EE.LL. 2018.

Tipos de Entes	Tributos propios	Ingresos patrimoniales	Ingresos por transferencias	Ingresos financieros	Total ingresos
Ayuntamientos	31.687.196	1.197.610	18.651.772	1.732.701	53.269.279
Dip. Reg. Común	1.420.876	30.886	4.629.247	698.794	6.779.802
Dip. Reg. Foral	14.651.482	3.758	574.535	246.597	15.476.372
Consejos Insulares	61.197	4.233	466.280	625	532.335
Cabildos Insulares	1.213.246	11.398	966.070	26.648	2.217.363
Total	49.033.997	1.247.885	25.287.904	2.705.364	78.275.150

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. 2018.

El 68% de los ingresos totales de las Entidades Locales para 2018 corresponde a los municipios, mientras que el 19.8% a las Diputaciones Forales; el 12.2% restante a las Diputaciones Provinciales en régimen común y entes insulares.

La autonomía financiera de las EE.LL. alcanza el 64.3%, siendo los entes con mayor autonomía financiera las Diputaciones Forales con un 94.7% y los que menos los Consejos Insulares con un 12.3%. El conjunto de los municipios se sitúa en el 61.7% siendo los de mayor autonomía los que se sitúan en el estrado de población comprendido entre los 50.001 y los 100.000 habitantes. Los recursos propios de las Diputaciones Provinciales ascienden al 21.4% del total de sus ingresos.

³⁰ BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Las relaciones entre la provincia y el municipio a través de procedimientos administrativos de tercera generación", en Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Coord. ZAFRA VÍCTOR, M.), CEMCI, Granada, 2011. GALÁN GALÁN, A. "La potestad organizativa local de autoorganización" (V. Merino Estrada, coord.), La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales", Granada, CEMCI, 2008, pp. 63-92. MOCHÓN LÓPEZ, L.: "Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales", en Revista de Hacienda Autonómica y Local, núm. 63, 1991, pág. 461 y ss.

Los ingresos municipales siguen dependiendo excesivamente del Impuesto de Bienes Inmuebles por lo que los periodos de recesión o crisis económica tienen un impacto severo en las capacidades de la Administración Local de desplegar sus competencias en materia de derechos sociales. A fin de evitar esta dependencia y permitir una base cierta de recursos disponibles para atender las políticas públicas que se relacionan con los derechos sociales en el ámbito local sería necesario pensar las siguientes cuestiones: diferenciar los tipos, mayores tipos en terrenos incultos, revisión catastral, alteraciones físicas y jurídicas, notificaciones catastrales, calendarios de fraccionamiento de pagos, tipologías de urbanización, valor catastral base-imponible y bonificaciones³¹.

Tabla III.- Participación de las EE.LL. en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas en 2018.

Municipios	Nº de entes 2017	Población 2017	%	Población 2004	%	^%
Cesión	98	20.651.419	44.3	18.750.367	43.4	10.1
Variables	8.026	25.920.713	55.7	24.447.317	56.6	6
Total municipios	8.124	46.572.132	100	43.197.684	100	7.8

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. 2018.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local³², ha supuesto un sobrecoste a los municipios afectados y limita la autonomía organizativa, si bien existen rigideces a la hora de establecer los equipos directivos, llegando la ley a establecer los requisitos necesarios³³. Al tiempo los municipios arrastran importantes deudas por haber tenido que afrontar gastos por encima de los que les corresponde.

Las actuales tendencias abogan por un sistema de participación de ingresos incondicional que asegure la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin perturbar su autonomía, donde se dé cabida a una información municipalizada de estos importes en cada ejercicio al elaborar sus presupuestos, siendo necesario que la Participación de Ingresos del Estado (PIE) garantice la suficiencia financiera para la atención de los servicios municipales esenciales. La prestación de servicios municipales y la gestión de los mismos ocasionan el pago del IVA en cantidades muy importantes, procediendo de manera regular la exención del pago del IVA cuando los Ayuntamientos actúen como consumidores finales.

³¹ ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: “El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 62/2011. NIEVES BORREGO, J.:” La financiación de los entes locales”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 223 y ss.

³² BOE nº 301, de 17 de diciembre de 2003.

³³ BOE nº 301 de 17 de diciembre de 2003.

3. Efectos de los principios de estabilidad presupuestaria en la capacidad de la Administración Local de hacer efectivas sus competencias en materia de derechos sociales.

El art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local entiende por autonomía local “*el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”³⁴. El Tribunal Constitucional expresa en su Sentencia 237/1992 (FJ 6) que “El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 C.E.), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”. En las SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990 se insiste en la implicación relativa a la “*la plena disponibilidad*” de sus ingresos “*sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas*”.

Esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. Estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia a las Comunidades Autónomas, son trasportables al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones (Municipios y Provincias) tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios afines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades ([art. 142 C.E.](#))³⁵.

³⁴ La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los Estados miembros integrantes de dicha organización supranacional. Incorporada a la legislación consolidada del reino de España tras su publicación en BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003. CONSEJO DE EUROPA (1985). *Carta Europea de la Autonomía Local*. Consejo de Europa, Estrasburgo. CASADO CABALLERO, G.: “La financiación de las organizaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera”, en QUINTANA, J. P. (director), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid, 2008. JIMENA QUESADA, L.: “La actualización de la Constitución Española ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (Coord.), *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005. PLAZA VÁZQUEZ, A. L.; VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: “Tributos locales”, en *Tratado de Derecho municipal*. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 2.556 y ss.

³⁵ La autonomía local tiene carácter limitado ya que no puede oponerse a la unidad estatal (SSTC 4/1981 y 32/1981), cabiendo la imposición de instrumentos de relación con otros niveles administrativos garantizando los elementos que aseguren la identidad a la correspondiente corporación local que el texto constitucional garantiza (STC 109/1998). Se considera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas son extrapolables al ámbito de la Administración Local (STC 237/1992 FJ 6 y STC 134/2011) y que los principios de estabilidad no atentan ni contra la autonomía ni contra la suficiencia local, sino que vienen a fijar un marco presupuestario en el que han de ejercerse las competencias (SSTC 57/1983 y 134/2011). En términos de autonomía de gasto se equiparó la prevista para las Comunidades Autónomas, en términos de plena disponibilidad de los ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer competencias propias. En cualquier caso, la capacidad de establecer un plan de ingresos y gastos no debe entenderse con carácter absoluto (STC 109/1998 que recoge lo dispuesto previamente en las SSTC 237/1992, 96/1990, 201/1988 y 63/1986).

El texto constitucional reconoce como Entidades locales territoriales a los municipios, las provincias y las islas. También son entidades locales reconocidas por la LRBRL, las mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio. Por otra parte, las entidades locales pueden tener participación mayoritaria, aunque no íntegra, en sociedades mercantiles³⁶.

A 1 de enero de 2017, el número de Entidades Locales territoriales era de 12.995 y el de organismos autónomos locales, consorcios, entidades públicas empresariales y sociedades de 3.081. El número de municipios es de 8.124, incluyendo Ceuta y Melilla. Dichos municipios presentan una media poblacional de 5.728 habitantes La población nacional en 2017 ha experimentado un incremento interanual del 0,03%.

TIPOS DE ENTES	Nº
Municipios	8.122
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas	11
ENTIDADES LOCALES (Arts. 137 y 141.4 CE)	8.176
Mancomunidades	952
Áreas metropolitanas	4
Comarcas	82
Agrupaciones de municipios	78
Entidades Locales Menores	3703
ENTIDADES LOCALES (Art. 3.2 LRBRL)	4.819
Consorcios	556
Organismos autónomos locales	984
Entidades públicas empresariales	56
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	234
Sociedades mercantiles locales	1.251
Organismos autónomos, consorcios, entidades públicas y sociedades	3.081

Fuente: Haciendas Locales en cifras. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

³⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C.: "Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios", Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, núm.6, 2010.

A partir de los datos de participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas expresados en la Tabla III, el conjunto de 8.122 Ayuntamientos debe establecer su política de distribución de gastos que para el año 2017 se tradujo en que un 66.6% del gasto fue gestionado por los Ayuntamientos, las Diputaciones Forales gestionaron el 21.1%, las Diputaciones de régimen ordinario el 8.8% mientras que los Cabildos y Consejos Insulares gestionaron el 3.4%.

Tabla IV.- Distribución del gasto de las EE.LL. 2018.

Tipos de entes	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos no financieros	Gastos financieros	Total gastos (importe en miles de euros)
Ayuntamientos	39.201.818	5.249.431	44.451.250	3.994.705	48.445.955
Dio. Reg. Común	4.052.460	1.290.580	5.343.040	1.079.276	6.422.316
Dio. Reg. Foral	14.610.005	378.408	14.988.412	384.980	15.373.392
Consejos Insulares	370.858	107.235	478.093	81.578	559.671
Cabildos Insulares	1.386.349	389.603	1.775.952	134.392	1.910.344
Total	59.621.490	7.415.257	67.036.747	5.674.932	72.711.679

Tipos de entes	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos no financieros	Gastos financieros	Total gastos (importe en miles de euros)
Ayuntamientos	80.92%	10.84%	91.75%	8.25%	100%
Dio. Reg. Común	63.10%	20.10%	83.19%	16.81%	100%
Dio. Reg. Foral	95.03%	2.46%	97.50%	2.50%	100%
Consejos Insulares	66.26%	19.16%	85.42%	14.58%	100%
Cabildos Insulares	72.57%	20.39%	92.97%	7.03%	100%
Total	82%	10.20%	92.20%	7.80%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Haciendas Locales en cifras”. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

El gasto medio por habitante en 2018 se situó en 1.044,1 euros por habitante, siendo un 40% más elevado en los municipios del estrato de población superior a un millón de habitantes. De este modo, los municipios que presentan una mayor rigidez de gasto son los municipios con más de un millón de habitantes. Los gastos de Personal (Capítulo I) y los gastos financieros (Capítulo III) representaron en 2018 el 35% del gasto total en las grandes ciudades frente al 44.8% de media que representaron en el resto de estratos poblacionales.

La carga financiera de las Entidades Locales supone un 7.6% de sus ingresos corrientes. Las entidades en las que la carga financiera recae en mayor medida sobre sus ingresos corrientes son los Consejos Insulares.

En base a la evolución de los gastos corrientes para el periodo 2011-2017 observamos que éstos disminuyen en 733.891.000 euros tras una caída en 2012 a los 58.604.280.000 euros lo que lastra de manera significativa la capacidad de atender ya sea a través de personal propio (Capítulo I), a través de la contratación de servicios externos (Capítulo II) o a través de convenios y subvenciones (Capítulo IV) los servicios que se relacionan con los derechos sociales de la ciudadanía en base a lo establecido en los arts. 25 y 26 LRBRL.

Tabla V.- Evolución del gasto EE.LL. 2011-2017.

Gastos corrientes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ayuntamientos	35.984.740	34.940.757	34.168.650	34.648.436	34.845.296	35.336.117	36.161.127
Dio. Reg. Común	3.956.920	3.720.476	3.757.921	3.781.765	3.906.944	3.923.701	4.052.460
Dio. Reg. Foral	12.055.417	11.680.375	11.892.559	12.449.821	12.784.813	13.080.880	14.610.005
Consejos Insulares	447.513	384.652	395.013	430.083	434.914	404.498	478.093
Cabildos Insulares	1.284.217	1.242.067	1.229.280	1.349.634	1.540.515	1.532.660	1.775.952
Total	64.298.527	58.604.280	56.980.709	59.182.504	60.645.174	60.421.153	63.564.636
Gastos no financieros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ayuntamientos	43.946.650	39.610.767	38.068.076	39.368.337	39.967.321	39.901.273	40.979.139
Dio. Reg. Común	5.871.437	4.996.410	4.959.175	5.182.833	5.536.384	5.170.287	5.343.040
Dio. Reg. Foral	12.748.710	12.370.384	12.329.164	12.841.617	13.166.039	13.412.435	14.988.412
Consejos Insulares	447.513	384.652	395.013	430.083	434.914	404.498	478.093
Cabildos Insulares	1.284.217	1.242.067	1.229.280	1.349.634	1.540.515	1.532.660	1.775.952
Total	64.298.527	58.604.280	56.980.709	59.172.504	60.645.174	60.421.153	63.564.636

Fuente: Elaboración propia a partir de “Haciendas Locales en cifras”. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

Si atendemos a cómo, dentro de la limitación del gasto que sufren las Administraciones Locales vemos como distribuyen los recursos disponibles, seguimos observando a partir de los datos del ejercicio 2018 (Tabla VI) que las entidades locales siguen muy condicionadas por el peso de su Capítulo I, siendo especialmente relevante el hecho que

los Ayuntamientos destinan a Gastos de Personal un volumen de recursos mayor que el que destinan a cualquier otro capítulo presupuestario³⁷.

Tabla VI. - Distribución de gastos EE.LL. (Capítulos I a IV). 2018.

Tipos de entes	Gastos de personal (Capítulo I)	Gastos corrientes en bienes y servicios (Cap. II)	Gastos financieros (Capítulo III)	Transferencias corrientes (Capítulo IV)	Total gastos corrientes (en miles de euros)
Ayuntamientos	16.927.518	16.849.770	653.245	4.771.285	39.201.818
Dio. Reg. Común	1.704.053	908.269	19.309	1.420.828	4.052.460
Dio. Reg. Foral	514.424	744.339	42.011	13.309.231	14.610.005
Consejos Insulares	166.735	133.170	3.140	67.812	370.858
Cabildos Insulares	357.675	419.844	9.921	598.909	1.386.349
Total	19.670.406	19.055.393	727.626	20.168.064	59.621.490

Fuente: Elaboración propia a partir de “Haciendas Locales en cifras”. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

Dentro de la distribución del gasto de las entidades locales a partir de la clasificación del gasto en base a programas, observamos como los Ayuntamientos destinan su mayor volumen de gasto (excepcionado el Capítulo I) a servicios públicos básicos, mientras las Diputaciones de régimen común gastan más en actuaciones de protección y promoción social y en actuaciones de carácter general (en gran medida en el mantenimiento de las redes viarias de su titularidad).

Tabla VII.-Distribución política de gasto EE.L. 2018.

Tipos de Entes	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuaciones Protección Promoción Social	Producción de bienes públicos de carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	Total gastos (en miles de euros)
Ayuntamientos	4.302.952	18.349.345	5.578.947	7.580.304	3.096.303	9.538.103	48.445.955
Dip. Reg. Común	415.813	836.625	1.089.020	854.035	975.564	2.251.259	6.442.316
Dip. Reg. Foral	296.108	194.163	1.078.243	138.077	710.306	12.956.495	15.373.392
Consejos Insulares	82.021	45.660	199.778	59.884	101.415	70.912	559.671
Cabildos Insulares	98.356	194.353	326.421	215.612	558.168	517.434	1.910.344
Total	5.195.251	19.620.147	8.272.409	8.847.913	5.441.758	25.334.202	72.711.679

³⁷ LASARTE ÁLVAREZ, J.; ADAME MARTÍNEZ, F.:” La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, Cuadernos de Derecho Público, nº 14, 2010.

Fuente: MINHAP. 2018.

Todas las Entidades Locales, con independencia del estrato poblacional en el que se ubiquen (Tabla VIII), priorizan en su política de gasto el ámbito de la prestación de servicios públicos, lo que explicita nuevamente que el orden de prioridad de los Entes Locales está bien definido, pero no pueden alcanzar todos sus objetivos prestacionales ante la limitación de recursos que les impone de forma muy especial al mundo local los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera³⁸.

Tabla VIII.- Distribución del gasto EE.LL. por estrato poblacional. 2018.

Estratos de población	Deuda Pública	Servicios Públicos básicos	Actuaciones Protección y Promoción Social	Producción bienes carácter preferente	Actuación carácter económico	Actuaciones carácter general	Total gastos (en miles de euros)
≥1.000.000 hab.	709.397	3.103.738	771.993	826.562	698.771	914.004	7.024.466
De 500.000 a 1.000.000 hab.	280.540	1.148.426	378.215	350.201	263.413	427.695	2.848.490
De 100.001 a 500.000 hab.	1.042.100	4.083.134	1.194.357	1.575.415	677.984	1.735.959	10.308.949
De 50.001 a 100.000 hab.	617.747	2.333.999	618.308	927.205	319.476	1.329.139	6.145.875
De 20.001 a 50.000 hab.	715.603	2.767.072	939.021	1.193.453	314.067	1.467.391	7.396.608
De 5.001 a 20.000 hab.	638.689	3.097.490	996.656	1.612.863	379.347	1.727.487	8.452.532
≤ 5.000 hab.	298.875	1.815.486	680.397	1.094.605	443.244	1.936.428	6.269.035
Total	4.302.952	18.349.345	5.578.947	7.580.304	3.096.303	9.538.103	48.445.955

Fuente: Elaboración propia a partir de “Haciendas Locales en cifras”. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

Si descendemos a las políticas públicas específicas que las Entidades Locales desarrollan y que se conectan con los derechos sociales (Tabla IX) observamos como las políticas de bienestar comunitario y servicios sociales adquieren una gran relevancia en términos de gasto presupuestado, no dejando ninguna Administración Local de actuar en aquellos ámbitos conexos con los derechos sociales.

³⁸ ETXEBARRIA ETXITA, I. J.: “Las formas de prestación de los servicios públicos. Los organismos públicos locales”, Revista vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995.

Tabla IX.- Distribución del gasto de las Entidades Locales a la hora de materializar los derechos sociales.2018.

Tipos de Entes	Seguridad Ciudadana	Vivienda y Urbanismo	Bienestar comunitario		Medio Ambiente	Total Servicios Públicos Básicos	
Ayuntamientos	4.833.273	4.507.818	7.271.527		1.736.727	18.349.345	
Dio. Reg. Común	223.488	268.454	220.148		124.534	836.625	
Dio. Reg. Foral	64.888	39.992	35.000		54.282	194.163	
Consejos Insulares	21.846	12.751	832		10.232	45.660	
Cabildos Insulares	21.461	15.443	75.791		81.659	194.353	
Total	5.164.956	4.844.459	7.603.299		2.007.434	19.620.147	
Tipos de Entes	Serv. Sociales y promoción social	Pensiones, otras prestaciones	Sanidad	Educación	Cultura	Deporte	Total actuaciones Promoción Social
Ayuntamientos	3.960.375	1.618.573	385.806	2.216.697	2.981.474	1.996.327	13.159.252
Dip. Reg. Común	803.648	285.372	207.190	199.911	321.084	125.850	1.943.055
Dip. Reg. Foral	1.059.431	18.811	25.377	0	84.048	28.652	1.216.320
Consejos Insulares	193.394	6.384	7.178	3.769	32.001	16.936	259.662
Cabildos Insulares	285.642	40.779	49.414	19.711	95.154	51.333	542.033
Total	6.302.490	1.969.919	674.964	2.440.089	3.513.762	2.219.097	17.120.322

Fuente: Elaboración propia a partir de “Haciendas Locales en cifras”. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.

3.1. Del impacto de las medidas de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el ámbito.

El déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para 2019 se situó en 20.746 millones de euros de 2019, sin contabilizar el déficit de las Administraciones Locales. Esta cifra supone un 18.1% más que el mismo periodo de 2018 y un 1.66% del PIB.

Las Comunidades Autónomas pasan de un superávit de 1.200 millones de euros en los primeros once meses de 2018, a un déficit de 3.125 millones de euros en 2019, un 0.25% del PIB.

La Administración General del Estado incrementa su déficit en un 0.1% (11.994 millones, un 0.96% del PIB), mientras que la Seguridad Social reduce su déficit en un 17% (5.627 millones, 0.45% del PIB).

Las Comunidades Autónomas que, en términos generales, cumplen con el objetivo de déficit del 0.3% del PIB, muestran un comportamiento diverso: La Región de Murcia se sitúa en el 1.32%; Comunidad valenciana en el 1.29%; castilla La mancha en el 1.17% o la Comunidad de Extremadura que se sitúa en el 1.10%. Superan el objetivo de déficit la Comunidad Autónoma de Castilla y León (0.74%); Aragón (0.66%); Cantabria (0.61%);

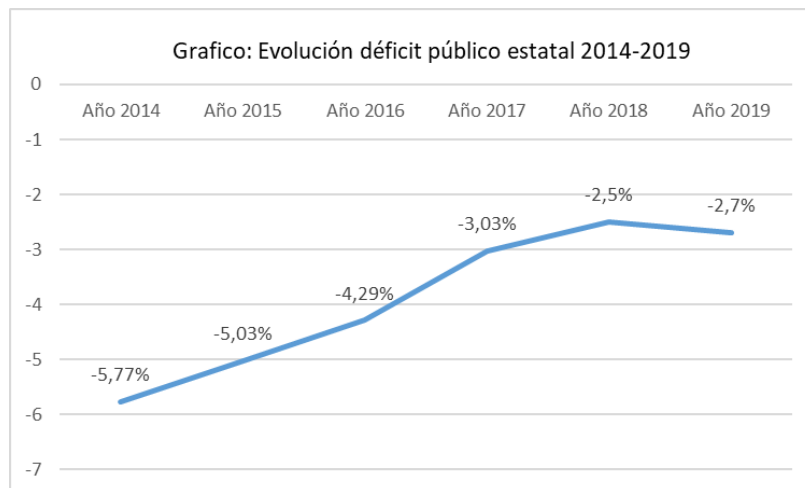
Galicia (0.39%); Andalucía (0.35%). Por debajo del 0.3% se sitúan Islas baleares (0.22%) y Cataluña (0.17%). En posición de superávit se encuentran las Comunidades Autónomas de Canarias (+1.30%); Euskadi (+1.07%); Comunidad Foral de Navarra (+0.78%); La Rioja (+0.20%); la Comunidad Autónoma de Asturias (+0.03%) y la Comunidad de Madrid que presenta equilibrio presupuestario.

En la Administración General del Estado, el déficit se reduce en un 7.1% (10.880 millones, equivalente a un 0.87% del PIB) mientras que los organismos estatales cuadruplicaron su déficit, hasta los 1.114 millones (0.09% del PIB).

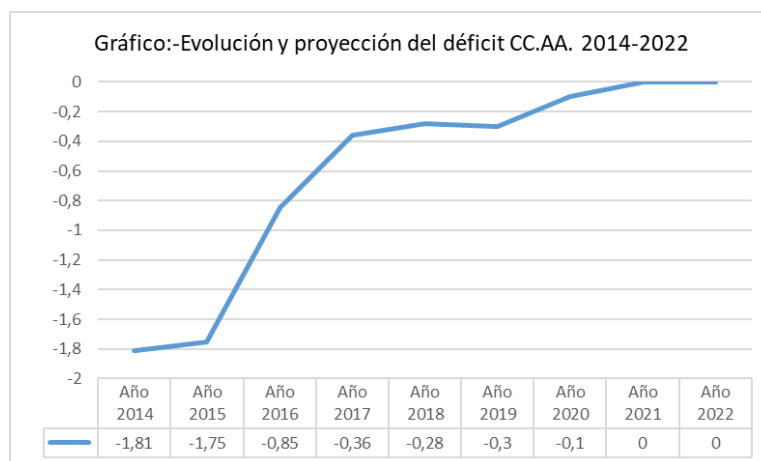
Tabla X.- Evolución de la deuda viva de las Entidades Locales (2014-2019).

	Deuda viva de las EE.LL.	(en miles de euros)
2014		
	Ayuntamientos	31.772.413
	Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	6.308.285
	Entidades Locales Menores, Mancomunidades	355.302
	Total	38.386.000
2015		
	Ayuntamientos	29.024.688
	Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	5.821.556
	Entidades Locales Menores, Mancomunidades	301.167
	Total	35.147.411
2016		
	Ayuntamientos	26.183.415
	Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	5.485.056
	Entidades Locales Menores, Mancomunidades	425.529
	Total	32.094.000
2017		
	Ayuntamientos	23.772.625
	Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	4.971.000
	Entidades Locales Menores, Mancomunidades	262.375
	Total	28.956.000
2018		
	Ayuntamientos	20.951.933
	Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	4.472.232
	Entidades Locales Menores, Mancomunidades	355.720
	Total	25.779.884

Fuente: Haciendas Locales en cifras. MINHAP. SGFAL. Madrid. 2019.



Fuente: MINHAP. 2019.

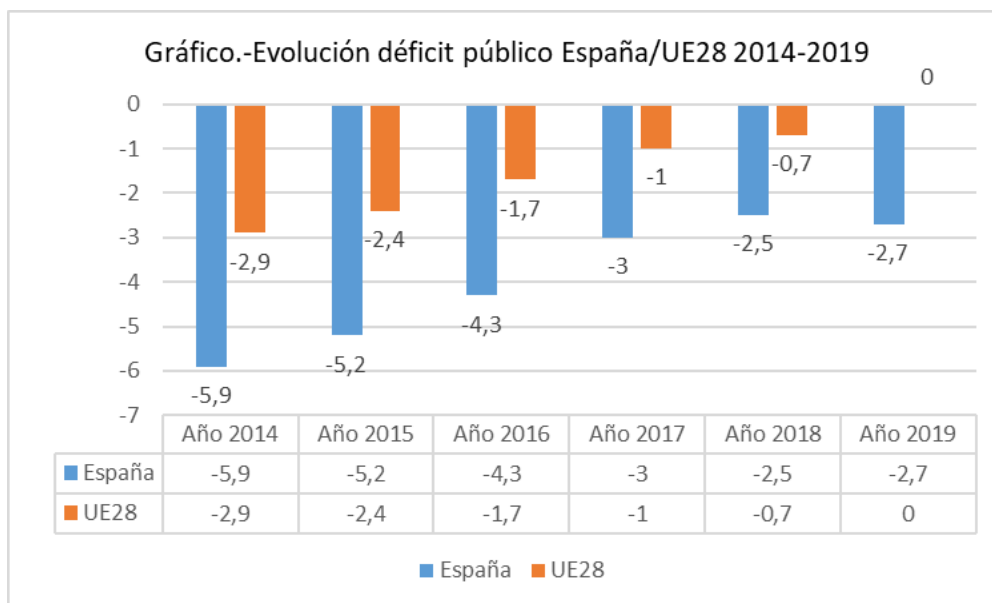


Fuente: MINHAP.2018.

El conjunto de las Entidades Locales presenta un ahorro bruto por valor de 13.672 millones que, en relación con los ingresos corrientes se sitúa en un 18.6%, habiéndose generado un 76.9% de este ahorro por parte de los Ayuntamientos; un 13.4% por parte de las Diputaciones de régimen común; el 4.4% por las Diputaciones Forales y el 5.2% por las entidades insulares.

El ahorro neto se sitúa en 8.807 millones de euros en el año 2019 y es positivo en todos los tipos de entidad local, para las que el ahorro neto representa el 12% de los ingresos corrientes.

Por su parte el remanente de Tesorería supone un 45.6% de los ingresos totales de media, siendo mayor en los Consejos Insulares, donde alcanza un 60.4%



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT. 2019.

Tabla XI.-Evolución del déficit de la Administración Pública (2014-2019).

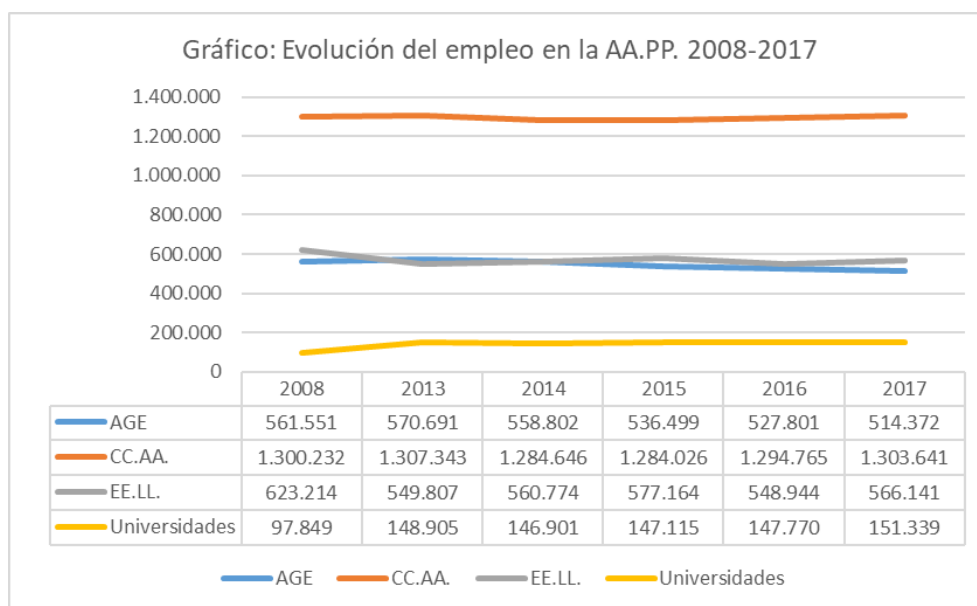
	2014	2015	2016	2017
Administración Central	-3.55	-2.71	-2.52	-1.9
CC.AA.	-1.78	-1.73	-0.82	-0.32
Administración Local	0.53	0.42	0.64	0.59
Seguridad Social	-1.04	-1.21	-1.62	-1.48
Total	-5.84	-5.23	-4.33	-3.07

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP. 2018.

A partir de los datos expresados en la tabla XI observamos como la Administración Local en base al escenario de estabilidad establecido por el ordenamiento vigente (LOEPSF y LRSAL) debe mantenerse en cifras positivas de déficit, contribuyendo a equilibrar los indicadores negativos que muestran el resto de Administraciones que cuentan con margen legal para generar déficit³⁹.

³⁹ BOSCH, N. y SOLÉ, A.: "Una valoración preliminar de la reforma local en España", en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d'Economia de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2013. DÍAZ LEMA, J. M.: "El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?", en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), Anuario del Gobierno Local 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013. DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. M.: "Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones", en El Consultor, núm. 2, 2014. EMBID IRUJO, A.: "Crisis económica y reforma local" dirigido por COSCULLUELA MONTANER. L., MEDINA ALCOZ, L., Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012. VIGO MARTÍN, B. M.: "Los principios presupuestarios a la luz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria", en "Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1, Madrid, enero de 2011.

El ajuste realizado dentro del conjunto de los presupuestos aprobados por las distintas entidades locales ha recaído en una primera fase comprendida entre 2008-2012 (marco temporal que excede del análisis del presente artículo) y entre 2014 y 2019 en los capítulos I, II, III y IV afectando los pilares esenciales para el despliegue de cualquier política vinculada con los derechos sociales. Por un lado, se afecta el capítulo de personal al reducirse el número de empleados al servicio de la Administración Local no sólo por la limitación que las tasas de reposición imponen al conjunto de las entidades locales sino por la incapacidad de movilizar recursos para generar Ofertas Públicas de Empleo (OPE) en determinadas áreas, tal como se expresa en el gráfico⁴⁰:



Fuente: MINHAP.2018.

El número de trabajadores del conjunto de las Administraciones Públicas creció un 0.67% en el primer semestre de 2019 hasta los 2.595.575 trabajadores, el nivel más alto desde 2012.

Las Comunidades Autónomas siguen siendo el principal empleador público, sumando el 51.74% de los trabajadores (a los que se debe incorporar el 6.03% del personal universitario dependientes de las distintas Consejerías autonómicas).

Los trabajadores de la Administración General del Estado suponen el 19.8% del total, mientras que las Corporaciones Locales suponen el 22.4%. En relación al perfil laboral de los empleados de las Comunidades Autónomas, el 56% del total (1.45 millones de trabajadores) son funcionarios de carrera, mientras que 518.000 son personal laboral

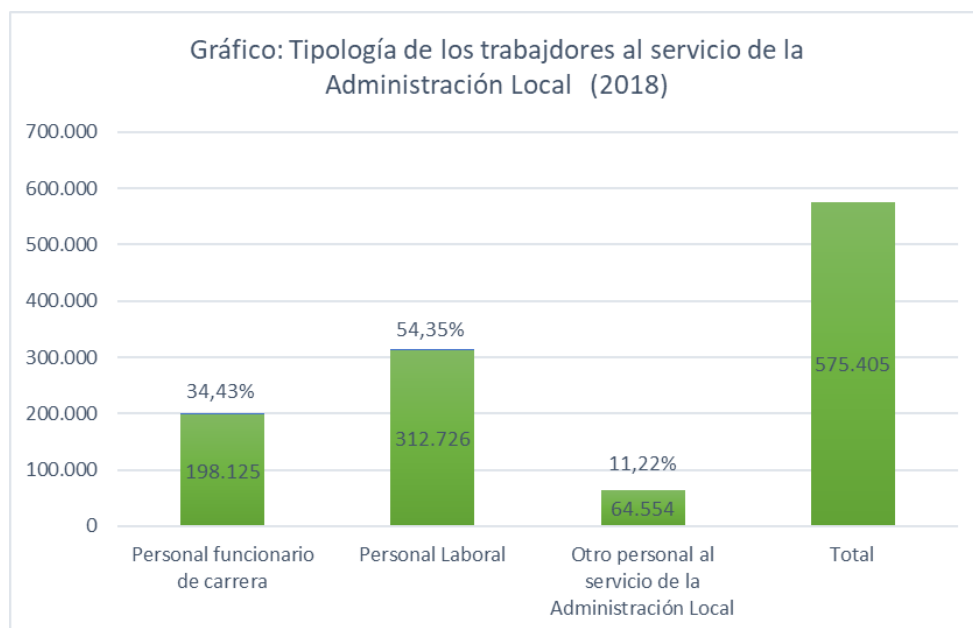
⁴⁰ Si bien la tendencia de destrucción de empleo en el ámbito local parece corregirse en el 2018 donde son las Entidades Locales las que muestran el mayor crecimiento de nuevos contratos, con un aumento de 9.450 trabajadores. En 2018, las Comunidades Autónomas fueron las que mayor número de trabajadores contrataron, con 12.977 efectivos. Debe indicarse que sobre el conjunto de trabajadores al servicio de las Entidades Locales (575.405 trabajadores), los efectivos de Policía Local del conjunto de las Administraciones locales se situaron en 69.724 para el ejercicio 2016 (12.11% del total). CANTERO MARTÍNEZ J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012.

(22%) siendo considerados como “*otro personal laboral*” un total de 561.000 trabajadores adscritos a las Comunidades Autónomas.

Entre enero y junio de 2017, las Administraciones Locales han aumentado su volumen de contratación, incorporando a la Administración Local a 22.915 trabajadores más, incrementado su gasto en personal un 1.4% (de ese 1.4%, el 1% se destinó al pago de incrementos salariales acordados con los trabajadores).

Las Diputaciones redujeron sus plantillas en 24.000 personas, hasta los 59.000 trabajadores en 2017, recuperando entre 2015 y 2017 un total de 2.500 trabajadores.

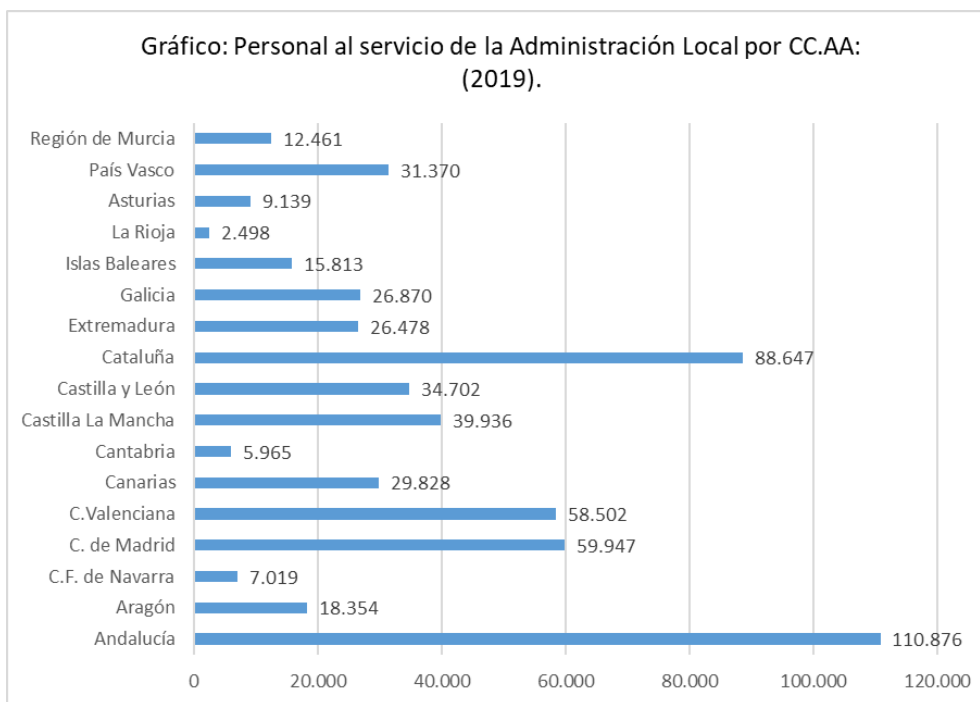
En enero de 2019, los Ayuntamientos, otras Entidades Locales y sus organismos autónomos contaba con 511.083 (19.82% del total del personal al servicio de las Administraciones Públicas), mientras que los Cabildos, Consejos Insulares y sus organismos autónomos contaban con 64.332 (2.49%) para un total de 575.405 trabajadores al servicio de la Administración Local en España (22.32% del total del personal al Servicio de la Administración Pública que asciende en su totalidad a 2.578.388 trabajadores).



Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las AA.PP. 2019.

De lo expresado en el gráfico anterior podemos inferir que la tendencia en el periodo 2014-2019 es la amortización de todas aquellas plazas que se suprimen de las relaciones de puestos de trabajo locales (RPT) por razones de jubilación legal o extinción de su función al tiempo que se refuerzan las prestaciones de servicios locales a través de la contratación de servicios regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁴¹, generando una acusada externalización de servicios esenciales que quedan sometidos a reglas de mercado.

⁴¹ BOE n°272, de 9 de noviembre de 2017.



Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las AA.PP. 2019.

De lo expresado en los apartados 3 y 3.1 del presente artículo podemos establecer una relación directa entre la aprobación de medidas de disciplina fiscal y de contención del déficit para las EE.LL. que, una vez integradas en nuestro ordenamiento, se tradujeron en una reducción de la participación de las EE.LL. en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas en un contexto de creciente demanda de políticas públicas basadas en los derechos sociales para hacer frente a un escenario de recesión económica. Las Entidades Locales, configuradas como administraciones de proximidad, y frente a las cuales se diluyen las líneas competenciales a ojos de los ciudadanos, debían encarar una nueva etapa de dificultad económica del conjunto de la sociedad, como ya ocurriera en 2008, sin los elementos básicos para dar respuesta a la ciudadanía más vulnerable. Puede establecerse forma clara la relación entre la pérdida de recursos económicos transferidos y propios en la pérdida de recursos humanos, la supresión o disminución de políticas públicas que son competencia de las Administraciones Locales lo que se tradujo, por un lado, en la eficacia a la hora de dar respuesta a la población a través de las herramientas del sector público y, en términos de percepción, una caída en la valoración de la utilidad de la Administración Local para hacer frente a situaciones de deterioro de la cohesión social y la igualdad⁴².

⁴² El 44.5% de los ciudadanos/as entrevistados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en junio de 2018, considera que los servicios públicos funcionan de forma “poco satisfactoria” a lo que debe sumarse e 10,1% de las personas entrevistadas que consideran el funcionamiento de los servicios públicos “nada satisfactorios”. Estudio calidad de los Servicios Públicos (XIII). Junio 2018.

4. Conclusiones: los derechos sociales en el ámbito local bajo frente al principio de “sostenibilidad social del Estado”.

El art. 1.1 CE define al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, materializando esta definición en el ámbito de los derechos sociales y económicos a través de los principios recogidos en el Capítulo III del Título II (“*de los principios rectores de la política social y económica*”). Cristalizaba así la voluntad de transitar hacia un Estado asistencial, superador de la anterior naturaleza parcialmente abstencionista en lo social, donde la prosecución de la prócura existencial y la participación de la ciudadanía en los bienes económicos y culturales fueran objetivos prioritarios.

La configuración de este Estado social comporta diversas dimensiones, implicando el deber de todos los poderes públicos de velar porque las medidas públicas que adoptan sean adecuadas a las necesidades sociales. Corresponde a los tres niveles administrativos del Estado, mediante el desarrollo de sus potestades concretar los derechos sociales en la misma medida que deben concretarse el resto de derechos, tal y como ha establecido la jurisprudencia constitucional de forma reiterada (SSTC 6/1981, de 16 de marzo; 27/1981, de 20 de julio; 15/1981, de 7 de mayo; 19/1982, de 5 de mayo; 39/1986, de 31 de marzo; 99/1987, de 11 de junio; 165/1987, de 27 de octubre; 10/1989, de 24 de enero; 216/1991, de 14 de noviembre; 19/1998, de 16 de febrero; 128/2009, de 1 de junio).

La forma en que la Administración Local debe cumplir su compromiso con la construcción del Estado social pasa por una lectura del art. 148.1.18 CE y del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local basada en la capacidad de la Administración local de concretar en el kilómetro cero de las necesidades sociales de unos derechos que, en ocasiones, pueden presentarse como vagos e indeterminados.

La configuración de los derechos sociales responde a la necesidad de designación por parte de la comunidad política de un bien común que permita garantizar el aumento del bienestar de la ciudadanía al tiempo que garantice la distribución igualitaria de dicho bien entre los miembros de la comunidad a fin de que alcancen el mayor grado de desarrollo y plenitud de su condición humana. A tal efecto, la comunidad política encarga a su Administración en sus distintos niveles que, empleando los recursos económicos y humanos a su alcance, cumpla este mandato. Esto nos llevaría a poder afirmar que los derechos sociales, en teoría, deben quedar sustraídos de la aplicación de los mecanismos que regulan el mercado en tanto mecanismos de distribución sujetos de manera parcial al control de los poderes públicos y que por definición no debe cumplir con el principio de reparto y distribución equitativo de los bienes al considerar la propiedad privada como precondition para el acceso al mercado⁴³, lo que de manera expresa colisiona con los

43 RUIZ MIGUEL, A.: “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa*, núm. 15-16, vol. I, 1994, pp. 651-674; ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, cap. 1; AÑÓN, M.J., y GARCÍA AÑÓN, J. (Coord.), *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 61 ss.; DE LORA, P., *Memoria y frontera: el desafío de los derechos humanos*, Alianza, Madrid, 2006, pp. 153 ss.; HIERRO, L.L., “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, en ALEXY, R. y otros, *Derechos sociales y*

principios de estabilidad y sostenibilidad que, de forma inflexible se aplican sobre los Entidades Locales desde 2012.

La Constitución Española establece como finalidad de la actividad pública el logro de la cohesión social y territorial, así como la lucha contra la exclusión (arts. 1.1, 2, 9.2, 14.40, 45, 131, 138.1) diseñando un entramado de deberes jurídicos públicos dirigidos a la finalidad de lograr la vertebración, cohesión, solidaridad y sostenibilidad social. Si asumimos, tal y como establece el art. 9.2 CE, que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas, su acción se debe dirigir a materializar los derechos sociales.

De estos objetivos, se deduce la necesidad de un conjunto de servicios sociales básicos que no pueden quedar sometidos ni a la coyuntura económica ni al voluble concepto de “*sostenibilidad social del Estado*” que introducen las leyes de sostenibilidad vigentes desde 2011. Paradójicamente, cuanto más avanzan los Estados en el cumplimiento de los principios de austeridad, más se alejan del cumplimiento de lo establecido por el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la defensa del acceso a los servicios de interés económico que dicho artículo establece.

La colisión entre la pretendida salvaguarda del Estado social europeo a través de la aplicación de medidas de austeridad y la irreversibilidad de los derechos sociales, ha sido resuelta por los tribunales nacionales (STC 81/1982, de 21 de diciembre) afirmando que “*debe existir razón suficiente para privar a una persona de las conquistas sociales ya conseguidas*”. Se reitera así la idea de no anteponer el equilibrio presupuestario a los derechos sociales inherentes a la ciudadanía.

Si asumimos como principio de reflexión que los derechos sociales son derechos fundamentales, su distribución y alcance debe responder a un principio equitativo, hecho éste que en el proceso de disminución del papel redistributivo del Estado ha visto menoscabada su eficacia, pues muchos derechos fundamentales son hoy objeto de tratamiento mercantil a lo que manera decidida ha contribuido el paradigma de la estabilidad y la austeridad que condicionan la capacidad de hacer de la Administración Local.

Así, la tutela judicial de los derechos fundamentales sólo es posible de manera efectiva cuando el interés que protegen está socialmente asentado en tanto que forma parte del

ponderación, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2007, pp. 163-222; PISARELLO, G., Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, Trotta, Madrid, 2007, pp. 59 ss.; CRUZ PARCERO, J.A., El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos, Trotta, Madrid, 2007, cap. 3; REY, J.L., “La naturaleza de los derechos sociales”, Derechos y libertades, núm. 16, 2007, pp. 137-156; AUSÍN, T., “Tomando en serio los derechos de bienestar”, Enrahonar, núm. 40/41, 2008, pp. 83-98; HERRERA, C.M., Les droits sociaux, PUF, París, 2009, cap. I; ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en ZAPATERO, V. e GARRIDO, I. (eds.), Los derechos sociales como una exigencia de la justicia, Universidad de Alcalá de Henares, 2009. REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Derechos de configuración legal”, en Enciclopedia jurídica básica, Civitas, Madrid, 1995, vol. II, p. 2385. TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L.: Tratado sobre protección de Derechos sociales. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014. WALDRON, J. (ed.), *Theories of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984, pág. 153.

orden existente. En este caso, la no materialización de un derecho fundamental puede verse acompañada de una reclamación precisa que consiste en la pretensión de reparación de aquel aspecto que ha sido alterado. Por el contrario, cuando los derechos fundamentales protegen intereses que no están asentados socialmente, los mecanismos judiciales pierden operatividad, porque la pretensión no está definida, o no lo está el modo en que puede ser satisfecha, o no lo está el sujeto obligado a satisfacerla. Esta segunda situación es la de los derechos sociales, cuya pretensión para que pueda ser identificada y satisfecha por el poder judicial han de ser restringidos en un grado mucho mayor que en el caso de los demás derechos fundamentales.

El hecho de que un derecho subjetivo sea siempre el derecho a un mínimo no significa que este mínimo garantizado sea muy bajo. Este mínimo varía mucho de unos a otros derechos. En algunos casos el mínimo garantizado por los derechos sociales puede ser suficiente para que sea aceptable por la ciudadanía a efecto de alcanzar su objetivo de emancipación. Desde un punto de vista conceptual, es importante reseñar que el derecho subjetivo siempre es mínimo por contraste con las expectativas ciudadanas. Desde un punto de vista político, la expresión máxima de un derecho fundamental incide en la visión que tenemos sobre una comunidad, y sus ideales sobre lo que es justo, legítimo y proporcionado., asumiendo como rasgo común para el conjunto de comunidades políticas que lo principal es la arquitectura de las aspiraciones de derechos y libertades colectivas. Ningún andamiaje de los derechos subjetivos mínimos es capaz de dar cuenta del sentido de sus aspiraciones y, por eso, ningún criterio de legitimidad política aceptable puede traducirse en derecho subjetivo⁴⁴.

Debemos asumir, que el coste que hay que pagar por la configuración de los ideales del proyecto de una comunidad enmarcado estos ideales en una serie de derechos subjetivos es el de su minimización, pero no debemos asumir que el reparto de limitaciones de dichos derechos, la Administración más débil en términos competenciales cronifique su insuficiencia presupuestaria en base a una disciplina fiscal que se aplica con mayor severidad a la Administración Local que al resto de las Administraciones Públicas⁴⁵.

Los derechos sociales no se proclaman en el Capítulo III del Título I de la Constitución como meros principios, sino que tienen una dimensión subjetiva y se relacionan con otros derechos constitucionales (igualdad, integridad física y moral, inviolabilidad del domicilio). Como señala el profesor Ponce Solé la vulneración de los derechos sociales

44 FERRAJOLI, L., “La teoría del derecho en el sistema de los saberes jurídicos”, en L. FERRAJOLI y otros, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008, p. 48. KELSEN, H., *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1986, I, pág. 4. JIMENA QUESADA, L.: *La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa*” (capítulo 5), en el colectivo *Derechos sociales y principios rectores* (coord. J.L. CASCAJO CATRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

45 PECES-BARBA, G., R. DE ASÍS ROIG, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y LLAMAS, A., *Curso de derechos fundamentales*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1995, pág. 146 ss; FIORAVANTI, M.: *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 1996.

que suponga una vulneración de derechos como la integridad física y moral puede dar acceso a las vías previstas en el art. 53.2 CE⁴⁶.

La configuración de un derecho fundamental como un derecho subjetivo no es incompatible con otras medidas de protección jurídica del mismo, a las que la dogmática constitucional denomina dimensión objetiva de los derechos. En esta línea, los derechos sociales se minimizan en mayor medida que los demás derechos fundamentales cuando se convierten en derechos subjetivos.

De este modo, unos derechos se realizarán en mayor medida por la vía del derecho subjetivo, mientras que otros lo hacen por vías alternativas al derecho subjetivo, a fin de poder avanzar de forma simétrica en su desarrollo. El actual modelo de desarrollo constitucional tiende a determinar que los objetivos centrales de una comunidad en materia de derechos han de ser configurados como derechos subjetivos quedando atendido por el derecho subjetivo aquello que es priorizado mediante la atribución del máximo grado de jerarquía y protección jurídica. Aquello que queda exento del derecho subjetivo fundamental no es priorizado sino relegado a un ámbito de rango inferior incluso al de los derechos subjetivos ordinarios, dejando de ser por tanto jurídicamente fundamental.

Cuando se opera en virtud de estos criterios, el resultado es un sistema jurídico constitucional como el español en el que los derechos sociales quedan de manera inmediata perjudicados. En el supuesto más favorable para dichos derechos se admite su carácter fundamental, pero su contenido es minimizado hasta un nivel muy modesto, en buena parte por razón de la necesaria subjetivación por su subsidiariedad respecto del mercado. En el escenario más negativo para los derechos sociales, se les niega su carácter de derecho fundamental y pasan a engrosar el ámbito de los principios rectores de la política social y económica que tienen un rango jerárquico mayor, pero brindan una protección jurídica mucho menor. Cuando los derechos sociales son encuadrados en el ámbito de los principios rectores pueden encontrar todo su contenido y alcance pero han perdido toda su eficacia jurídica⁴⁷.

De este modo, el proceso de conversión de los derechos fundamentales en derechos subjetivos, supone un perjuicio severo para los derechos sociales. Recurrir por tanto a la técnica del derecho subjetivo significa obtener la ventaja que la seguridad jurídica brinda a cambio de restringir las aspiraciones contenidas en aquellos derechos que se aspira a materializar. En el caso de los derechos fundamentales, en tanto que derechos subjetivos, ofrece a la comunidad política altos rangos de seguridad jurídica, pero deben renunciar a

⁴⁶ PONCE SOLÉ, J.: El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Instituto Nacional de Administración Pública INAP, Madrid, 2013.

⁴⁷ ALEXY, R., Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 482; ARANGO, R., El concepto de derechos sociales fundamentales, Legis, Bogotá, 2005, caps. I-III. CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, n.º. 1, 2012. Véase del citado autor "Los derechos sociales en el Estado autonómico", en *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos: actas del Congreso sobre "Derechos constitucionales y Estado autonómico"*, Barcelona-Tarragona, 20 a 22 de octubre de 1999, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador).

sus expectativas en mayor o menor grado según se trate de derechos sociales o derechos de corte liberal, pues la renuncia está en función de lo que pueda asegurarse mediante el derecho subjetivo, y ello depende del estado de las cosas. Cuando los derechos expresan estados de cosas cuyo nivel de realización es mucho más elevado, la expectativa asegurada por el derecho subjetivo es mucho más alta. Cuando los derechos sociales expresan estados de cosas cuyo nivel de realización es mucho más bajo asistimos a una restricción mayor.

El conjunto de derechos fundamentales expresa el ideal de una comunidad de hombres y mujeres libres e iguales, grado de igualdad y libertad que no se puede alcanzar con el actual nivel de aseguramiento y garantía de materialización que los actuales sistemas constitucionales brindan a los derechos sociales. De este modo, los derechos fundamentales subjetivos aseguran ciertos niveles de justicia en el contexto de una sociedad desigual⁴⁸.

En el marco del objetivo general de desarrollo armónico de las comunidades al que han de contribuir el conjunto de derechos, los derechos sociales son los que se han realizado en menor medida. Podemos afirmar que hay una diferencia sociológica entre los derechos sociales y los demás derechos fundamentales; su distinto grado de materialización social.

En el marco de la teoría de los derechos fundamentales, la categoría de los derechos sociales es útil. El conjunto de los derechos fundamentales es un instrumento al servicio del desarrollo equilibrado y justo de una comunidad política y es probablemente la Administración Local la que está en mejor posición para contribuir a su desarrollo en base a su proximidad y conocimiento de la comunidad política.

Desde la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local en 1985, las entidades locales asumieron un papel estratégico en el desarrollo de los derechos sociales, tanto por su naturaleza de Administración próxima, como por su conocimiento real de los problemas sociales. El mundo local ha demostrado tanto en periodos de bonanza económica, como en las sucesivas crisis económicas que se han producido desde el final del pasado siglo XX, su capacidad para dar soluciones eficaces, en coordinación con el resto de Administraciones Públicas a las demandas sociales de la ciudadanía.

Los argumentos expresados en el presente artículo pretenden reiterar que la reducción de la financiación de la Administración Local en aras de la aplicación de los principios de austeridad, junto con la limitación de competencias y capacidad que introduce la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, dañan de forma severa la manera en que los derechos sociales se materializan en nuestra sociedad. Resulta paradójico que la Administración que de forma más eficaz reduce su déficit con medidas

⁴⁸ JIMENA QUESADA, L.: “El Estado social en Europa”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales, nº 30, 2001. Véase del mismo autor “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en el colectivo Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004. TEROL BECERRA, M.J.: Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: Derechos ciudadanos y principios rectores, en Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. 2011.

adoptadas de forma unilateral y que mejor aplica a sus fines los recursos de que dispone, sea la que soporta el mayor número de medidas de austeridad.

Más allá de constatar cómo las medidas de austeridad afectan a las Administraciones Locales y a su capacidad para materializar los derechos sociales, es necesario abrir una reflexión sobre cómo mejorar la capacidad del mundo local para fortalecer el Estado social. En el ámbito interno, sería de interés fortalecer medidas que se relacionaran con el aumento de su autonomía (en línea con lo legislado por diferentes Comunidades Autónomas desde 2009), así como abordar de nuevo el esquema vigente de financiación de la Administración Local, que muestra síntomas de agotamiento. Cabe reflexionar sobre si las futuras medidas de descentralización y desconcentración del Estado, en línea con lo establecido en el Título VIII de la Constitución, deberían dirigirse a una ampliación del marco competencial local, en un tiempo donde las principales demandas de la ciudadanía entroncan con los servicios de proximidad.

En el ámbito comunitario, cobra especial relevancia la necesidad de impulsar el papel de la Carta Social Europea de 1961, revisada en 1996 y cuya revisión aún no ha sido aceptada por el Estado español y su relación con las capacidades del mundo local. Los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 30 y 31 de la Carta Social Europea son referencias que pueden ser materializadas con un alto grado de eficacia por la Administración Local si éstas pueden contar los medios humanos y materiales necesarios.

Si no existe una idea clara del papel de los derechos sociales, los derechos fundamentales pueden convertirse en una coartada que profundice en el actual modelo de comunidad política, caracterizada por un alto grado de desigualdad, perdiendo así su capacidad de erigirse en una referencia para el desarrollo armónico y justo de la sociedad.

Por esta razón, en el presente artículo hemos pretendido exponer la forma en que el medio (la Administración Local) al ser desvirtuado, pierde la capacidad de lograr el fin (despliegue de los derechos sociales) y como las medidas de estabilidad presupuestaria, lejos de ayudar a conjurar un mal mayor, han terminado por generar de forma objetiva las bases para una sociedad más desigual y con un menor grado de justicia social.

Bibliografía.

AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

ÁLVAREZ GARCIA, V.: “Las reglas constitucionales sobre interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza

de la Ley reguladora de Régimen Local”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 99, 2013.

ÁLVAREZ PÉREZ, M.: “El endeudamiento como fuente de financiación en el sector público”, en AA.VV. Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez, Universidad de Oviedo, 2000.

ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en ZAPATERO, V., GARRIDO, I. (Eds.), Los derechos sociales como una exigencia de la justicia, Universidad de Alcalá de Henares, 2009.

AÑÓN, M.J., y GARCÍA AÑÓN, J. (Coord.), Lecciones de derechos sociales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

ARAGONÉS BELTRÁN, E. (Coord.): Ley Comentada de las Haciendas Locales. Concordancia, Jurisprudencia, consultas tributarias y doctrina. Ediciones Deusto, Barcelona, 2004.

ARANGO, R., El concepto de derechos sociales fundamentales, Legis, Bogotá, 2005.

ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: “El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria”. Presupuesto y Gasto Público, n. 62/2011.

ARIAS ABELLÁN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013.

BALAGUER CALLEJÓN, M^a L., “Reforma Estatutaria y Reforma Constitucional”, GARCÍA HERRERA, M. A., VIDAL BELTRÁN, J. M., El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad, Colex, INAP, Madrid, 2005.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.:” Las relaciones entre la provincia y el municipio a través de procedimientos administrativos de tercera generación”, en Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Coord. ZAFRA VÍCTOR, M.), CEMCI, Granada, 2011.

BARRERO ORTEGA, A.: “La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo”, Revista de derecho constitucional europeo, núm. 10, 2008.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.:” Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios”, Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, núm.6, 2010.

BOSCH, N. y SOLÉ, A.:” Una valoración preliminar de la reforma local en España”, en Informe IEB sobre federalismo fiscal, Institut d’Economía de Barcelona, Càtedra de Federalisme Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2013

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003.

CANTERO MARTÍNEZ J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 28, 2012.

CARBONELL PORRAS, E.: “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (La planta del Gobierno Local, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013), Edit. AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

CASTELLÁ, J.M., y EXPÓSITO, E. (Coords.): Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía. Barcelona, Atelier, 2008.

CHACÓN ORTEGA, L. y CORTÉS SÁNCHEZ, C.:” Manual de Procedimientos y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico de los Ayuntamientos”, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2002.

CASADO CABALLERO, G.: “La financiación de las organizaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera”, en QUINTANA, J. P. (director), Globalización y principio de autonomía local. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Madrid, 2008.

CREGO GÓMEZ, M.: El Tribunal Constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales, *Lex Social, Revista de los Derechos Sociales*, nº. 1, 2012.

CRUZ PARCERO. J.A., El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos, Trotta, Madrid, 2007.

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero, (CIVITAS) en adelante REDF*, núm. 135, 2012.

DÍAZ LEMA, J. M.:” El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013.

DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, V. M.: “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, en *El Consultor*, núm. 2, 2014.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales” 2ª ed. Civitas-Thomson-Reuters, 2013.

DOMINGO ZABALLOS, M.J.: “Consideraciones sobre la ley 57/2003, de 16 de diciembre”, publicado en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 5 de febrero de 2004

EMBID IRUJO, A.: “Crisis económica y reforma local” dirigido por COSCULLUELA MONTANER. L., MEDINA ALCOZ, L., Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2012.

ETXEBARRIA ETXITA, I. J.: “Las formas de prestación de los servicios públicos. Los organismos públicos locales”, Revista vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995.

FABRE, C.: Social Rights under the Constitution, Clarendon Press, Oxford, 2000.

MARSHALL, T.H. Ciudadanía y clase social, Alianza, Madrid, 1998.

FERRAJOLI, L., “La teoría del derecho en el sistema de los saberes jurídicos”, en L. FERRAJOLI y otros, La teoría del derecho en el paradigma constitucional, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008.

FIORAVANTI, M.: Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones, Trotta, Madrid, 1996.

GALÁN GALÁN, A.: “La potestad organizativa local de autoorganización” (V. Merino Estrada, coord.), La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales”, Granada, CEMCI, 2008.

GARCIA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley Orgánica 2/2012, REDF. Núm. 160, 2013.

GONZALEZ LÓPEZ, M^a C: “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación a las entidades locales”, Boletín Derecho Local, 1.12.2013.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.:” Delegación, sustitución y avocación de funciones”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), “Tratado de Derecho Municipal I”, 3^a ed., Iustel, Madrid, 2011.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

HERRERA, C.M.: Les droits sociaux, PUF, París, 2009.

HIERRO. L.L., “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, en ALEXY, R. y otros: Derechos sociales y ponderación, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2007.

JIMENA QUESADA, L.: La Europa social y democrática de Derecho, Dykinson, Madrid, 1997.

JIMENA QUESADA, L.: “El Estado social en Europa”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales, nº 30, 2001.

JIMENA QUESADA, L.: “La actualización de la Constitución Española ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, ROURA GÓMEZ, S. A., TAJADURA TEJADA, J. (Coords.), La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

JIMENA QUESADA, L.: “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en el colectivo Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

JIMENA QUESADA, L.: “Retos pendientes del Estado Social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996”, en Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, nº 2, 2006.

JIMENA QUESADA, L.: “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012.

JIMENA QUESADA, L.: La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa” (capítulo 5), en el colectivo Derechos sociales y principios rectores (coord. J.L. CASCAJO CATRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

KELSEN, H.: Teoría pura del derecho, UNAM, México, 1986.

LASARTE ÁLVAREZ, J.; ADAME MARTÍNEZ, F.:” La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, Cuadernos de Derecho Público, nº 14, 2010.

LÓPEZ ARRIBAS, C.” La reorganización territorial: hacia unos Ayuntamientos eficientes y viables: la fusión selectiva de municipios”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.: “Reformar la Administración Territorial”, Netbiblo, A Coruña, 2009.

MOCHÓN LÓPEZ, L.: “Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales”, en Revista de Hacienda Autonómica y Local, nº 63, 1991.

NIEVES BORREGO, J.:” La financiación de los entes locales”, en Organización territorial del Estado (Administración local), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, Diario La Ley, núm. 7713 (11 de octubre) 2011.

PECES-BARBA, G., R. DE ASÍS ROIG, FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y LLAMAS, A., Curso de derechos fundamentales, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1995.

PISARELLO, G.: Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, Trotta, Madrid, 2007.

PLAZA VÁZQUEZ, A. L.; VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: “Tributos locales”, en Tratado de Derecho municipal. Vol. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

PONCE SOLÉ, J.: El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Instituto Nacional de Administración Pública INAP, Madrid, 2013.

REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Derechos de configuración legal”, en Enciclopedia jurídica básica, Civitas, Madrid, 1995.

REY, J.L.: “La naturaleza de los derechos sociales”, Derechos y libertades, núm. 16, 2007.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, Otrosí, núm. 11,2012.

RUIZ MIGUEL, A.: “Derechos liberales y derechos sociales”, Doxa, núm. 15-16, vol. I, 1994.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: “Artículo 135: Deuda Pública,” en Comentarios a la Constitución española de 1978, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Coord.), Edersa, Madrid, 1996.

TEROL BECERRA, M.J.: Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: Derechos ciudadanos y principios rectores, en Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. 2011.

TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L.: Tratado sobre protección de Derechos sociales. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012”, REDF núm. 160, 2013.

VIGO MARTÍN, B. M.:” Los principios presupuestarios a la luz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria “, en “Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1, Madrid, enero de 2011.

VELASCO CABALLERO, F.: “Derecho local. Sistema de fuentes”, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009.

WALDRON, J. (Ed.): Theories of Rights, Oxford University Press, Oxford, 1984.

Anexo

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC): Observación General 9ª: La aplicación interna del Pacto, doc. ONU: E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC): Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto: Declaración, doc. ONU: E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC): Observaciones Finales: España, doc. ONU: E/C.12/ESP/C0/5, 18 de mayo de 2012.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (DESC):
Observación General 14ª: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, doc.
ONU: E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

COMISIÓN EUROPEA (2013). Diario Oficial de la Unión Europea de 2.3.2013.
“Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper
el ciclo de las desventajas (2013/112/UE)”. Bruselas: Comisión Europea.

COMISION EUROPEA La política de cohesión 2007-2013. Comentarios y textos
Oficiales. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades
Europeas, 2007.

DICTAMEN DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONSEJO DE ESTADO.:
Núm. exp.567/2013, Hacienda y Administraciones Públicas, Ref. 567/2013.

DICTAMEN 567/2013, de 26 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo de Estado
sobre el LRSAL, de 24 de mayo de 2013.