

ANNA COMELLAS GOBERNA

LA FINANCIACIÓN BANCARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Prudencia financiera y garantías
en el ámbito autonómico y local

Prólogo

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
ABREVIATURAS	19
PRÓLOGO	23
PRESENTACIÓN	29
 CAPÍTULO I	
EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO COMO PREMISA	39
I. El carácter finalista del endeudamiento	39
1. <i>El principio de legalidad</i>	39
2. <i>Las necesidades públicas y su encaje jurídico</i>	43
3. <i>Las obligaciones de la Hacienda Pública y el Presupuesto</i>	46
II. El sistema europeo de cuentas (SEC)	50
1. <i>El sector de las Administraciones Públicas</i>	51
2. <i>Las sociedades no financieras públicas</i>	55
III. El ámbito analizado: las administraciones públicas	60
1. <i>Referencia al sector público</i>	60
2. <i>En particular, las Administraciones Públicas y su perímetro SEC</i>	63
 CAPÍTULO II	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CLIENTE BANCARIO	65
I. Actividad bancaria y administración pública	65
1. <i>Sobre la actividad bancaria</i>	65
1.1. <i>El Derecho Bancario Público</i>	68
1.2. <i>El Derecho Bancario Privado</i>	70

2.	<i>Un cliente bancario diferente: la persona jurídica pública</i>	73
2.1.	La presencia de la Administración pública en un contrato bancario	73
2.2.	La Administración Pública como parte deudora	74
2.3.	Sobre el consentimiento público	77
II.	El dinero público y el privilegio de inembargabilidad	78
1.	<i>Introducción</i>	78
2.	<i>Ámbito estatal</i>	82
2.1.	Análisis del artículo 23 de la LGP	82
2.2.	Análisis histórico del privilegio	90
3.	<i>Ámbito autonómico</i>	91
3.1.	Ámbito local y análisis de conjunto del privilegio	95
III.	Patrimonio público e inscripción registral	107
1.	<i>Introducción</i>	107
2.	<i>Bienes demaniales, fuera del comercio</i>	108
3.	<i>Bienes patrimoniales, del comercio</i>	112
4.	<i>Inventario General e inscripción registral</i>	116
 CAPÍTULO III		
LOS CONTRATOS BANCARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		125
I.	Dualidad contractual	125
1.	Introducción: financiación “versus” servicios	125
II.	Evolución legislativa	127
1.	<i>La LCE</i>	127
2.	<i>La LCAP</i>	130
3.	<i>El TRLCAP</i>	137
4.	<i>La LCSP I</i>	139
5.	<i>El TRLCSP</i>	143
III.	Los contratos de financiación	146
1.	<i>Justificación de la Ley</i>	146
1.1.	Remisión a la Directiva 2004/39/CE	147

1.2. Referencia a la FEEF y al MEDE	149
1.3. Referencia expresa a los préstamos	150
2. Régimen jurídico y principios aplicables	151
IV. Los contratos de servicios bancarios	157
1. Breve referencia al régimen jurídico	157

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN AUTORIZATORIO DE LOS CONTRATOS DE FINANCIACIÓN	165
---	------------

I. Diversidad de regímenes aplicables	165
--	------------

1. Referencia al ámbito estatal: combinación de Derecho público y privado	165
2. Ámbito autonómico	168
2.1. Reflexión de conjunto sobre el endeudamiento autonómico	168
2.2. Endeudamiento en el extranjero y emisión de deuda ..	169
2.3. Endeudamiento a largo plazo	171
2.4. Endeudamiento para avales, reavales y otras garantías .	174
2.5. Endeudamiento a través de mecanismos adicionales de financiación	174
2.6. Aspectos comunes y obligación de información	179
3. Ámbito local: régimen autorizador	181
3.1. Reflexión de conjunto sobre el endeudamiento local ...	181
3.2. Endeudamiento a corto plazo y excedentes de tesorería	182
3.3. Endeudamiento a largo plazo y avales. Tutela financiera	186
A. Régimen general: operaciones prohibidas sin autorización	186
B. Ratios de endeudamiento y necesidad de autorización	187
C. Operaciones en el exterior o con entidades no residentes, o con emisión de deuda	189
D. Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública	190
E. El órgano de tutela financiera	190

F. Operaciones de organismos autónomos, entes y sociedades locales	191
3.4. Endeudamiento a través de mecanismos adicionales de financiación	191
3.5. Aspectos comunes y procedimiento	194
A. Procedimiento autorizatorio	194
B. Régimen jurídico de las operaciones de endeudamiento	198
C. Obligaciones de información	200

CAPÍTULO V

EL PRECIO Y EL PRINCIPIO DE PRUDENCIA FINANCIERA 203

I. Las resoluciones de prudencia financiera 203

1. <i>La prudencia financiera como mecanismo de la sostenibilidad financiera</i>	203
2. <i>Evolución de las Resoluciones de prudencia financiera</i>	205
2.1. Resoluciones anteriores: análisis y aspectos críticos	205
A. Resolución de 23 de febrero de 2012	205
B. Resolución de 25 de septiembre de 2012	208
C. Resolución de 4 de marzo de 2013	210
D. Resolución de 12 de febrero de 2014	211
E. Resolución de 5 de septiembre de 2014	215
F. Resolución de 5 de febrero de 2015	216
G. Resolución de 31 de julio de 2015	222
H. Resoluciones de 9 de septiembre de 2015	225
I. Resolución de 16 de septiembre de 2016	225
2.2. Resolución vigente: «Resolución de 4 de julio de 2017»	227
3. <i>Determinación del precio final</i>	230
4. <i>Prudencia financiera del Estado</i>	232
5. <i>Prudencia financiera de los territorios forales</i>	233
5.1. Comunidad Foral de Navarra	233
5.2. País Vasco	234

II. Justificación, vinculación y temporalidad 240

1. <i>Justificación del principio</i>	240
1.1. Motivos y carácter sancionador	240

1.2.	Concepto de “prudencia”	241
2.	<i>Vinculación del principio a las partes contractuales</i>	243
2.1.	Con carácter general. Alusión al repudio	243
2.2.	En especial, el deber de velar por su aplicación	247
3.	<i>Examen de la intervención de precios que conlleva</i>	249
3.1.	Antecedentes afines	249
3.2.	Sobre el posible carácter expropiatorio	250
3.3.	Sobre la intervención de precios y la libertad de empresa	251
3.4.	Valoración global y crítica	259
4.	<i>Inexistencia de habilitación legal inicial</i>	263
5.	<i>Ámbito temporal de aplicación del principio</i>	268
III.	Incumplimiento y excepciones	269
1.	<i>Consecuencias de su incumplimiento</i>	269
1.1.	Riesgo de anulación	269
1.2.	Riesgo de revocación	272
2.	<i>Régimen autorizador excepcional</i>	273
CAPÍTULO VI		
	RÉGIMEN DE GARANTÍAS	277
I.	Referencia a las garantías de derecho privado	277
II.	Garantías de la administración pública	278
1.	<i>Evolución del esquema de garantías personales públicas</i>	278
1.1.	“Ex” Código Civil: la responsabilidad patrimonial del deudor “versus” las disponibilidades presupuestarias. Presunción de solvencia	278
1.2.	Presunción de solvencia pública	281
1.3.	“Ex Constitucione”: garantía sobre el pago de la deuda pública	283
2.	<i>Los compromisos plurianuales</i>	285
3.	<i>Pignoración de depósitos “versus” domiciliación irrevocable</i> ..	290
4.	<i>Afectación de ingresos determinados</i>	295
4.1.	En operaciones de crédito a corto plazo	296
4.2.	En operaciones de crédito a largo plazo	298

4.3. Sobre la afectación de la participación en los tributos del Estado	299
4.4. Reflexión de conjunto y propuesta	301
5. Cesión de créditos en garantía y “excursus” sobre la privatización de lo público	302
6. <i>Los Fondos de Financiación como garantía legal</i>	307
7. <i>La hipoteca de bienes patrimoniales</i>	309
7.1. Evolución normativa en el ámbito de la Administración Local	310
7.2. Características de esta hipoteca	313
7.3. La promesa de hipoteca	318
8. <i>Reconsideración del privilegio de inembargabilidad</i>	321
III. Garantías de otros para la Administración Pública	323
1. <i>El aval</i>	324
1.1. Ámbito estatal	326
1.2. Ámbito autonómico	328
1.3. Ámbito local	329
2. La carta de patrocinio o “comfort letter”	331
2.1. Concepto y contextualización	331
2.2. Dificultades de aplicación al ámbito negocial público-privado	336
2.3. Tipificación de la figura en el ámbito de las CCAA y EELL	340
2.4. Carta de patrocinio fuerte “versus” promesa de aval	343
3. <i>Prudencia financiera para avales y cartas de patrocinio</i>	346
BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS	351

Thomson Reuters ProView. Guía de uso