

Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria

José Folgado Blanco

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

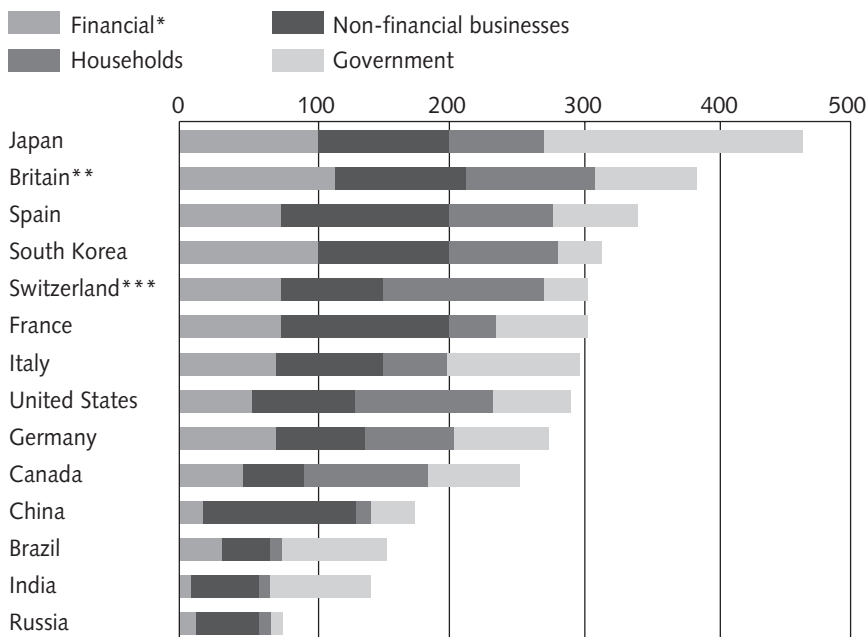
¹ Vid. THE ECONOMIST: *Repent at leisure. A Special report on debt*, June 26th 2010, págs. 3 y 4.

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

GRÁFICO I

Owe dear

Debt as % of GDP, 2008



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

** Adjusted to remove foreign-owned financial debt.

*** 2007.

Source: McKinsey

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU CUESTIONADA REFORMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. AFRONTAR LAS CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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