

NO CULPABLE: VEREDICTO SOBRE EL ENDEUDAMIENTO LOCAL EN ESPAÑA

Por

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA
Economista y Doctor por la Universidad de Oviedo
GEN - Universidad de Vigo

robertofll@sindicastur.es

Revista General de Derecho Público Comparado 15 (2014)

Fecha de recepción: 07/05/2014

Fecha de aceptación: 11/05/2014

RESUMEN: Las entidades locales (salvo excepciones) no han sido las grandes causantes del incremento del déficit y de la deuda en España, ni antes ni después del estallido de la actual crisis económica. Sin embargo, la Administración Local es el nivel de gobierno que cuenta con más y mayores restricciones presupuestarias, sobre todo desde la reforma constitucional de 2011. En el artículo se repasan las normativas existentes y se presentan los datos básicos que avalan estas afirmaciones.

PALABRAS CLAVE: endeudamiento, estabilidad presupuestaria, entidades locales, sostenibilidad financiera.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. SÍNTESIS HISTÓRICO-HACENDÍSTICA.- III. REPASO NORMATIVO SOBRE EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL: 1. De la Ley de Haciendas Locales a la estabilidad presupuestaria. 2. De la Constitución de 1978 a la reforma constitucional de 2011 y sus derivadas. 3. Novedades a tener en cuenta en la Ley 27/2013.- IV. CIFRAS Y LEYENDAS DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL.- V. CONCLUSIONES.

NOT GUILTY: VERDICT ON LOCAL DEBT IN SPAIN

ABSTRACT: Local government (with exceptions) has not been the major causes of the increase in the deficit and debt in Spain, either before or after the outbreak of the current economic crisis. However, local government is the tier that has more and bigger budget constraints, especially since the constitutional reform enacted in 2011. In the paper we review existing regulations and basic data to support these claims.

KEYWORDS: borrowing, budgetary stability, local government, financial sustainability.

SUMMARY: I. INTRODUCTION.- II. HISTORICAL AND ECONOMIC SUMMARY.- III. REVIEW OF LEGAL RESTRICTIONS ON LOCAL DEBT: 1. From the Local Public Finance Act to budgetary stability. 2. From the 1978 Constitution to the constitutional reform of 2011 and its derivatives. 3.

News to consider in Law 27/2013.- IV. FACTS AND LEGENDS OF LOCAL DEBT.- V. CONCLUSIONS.

I. INTRODUCCIÓN

El endeudamiento local y los mecanismos para su control son cuestiones de la máxima actualidad. Quizás no lo sean por su magnitud agregada (bastante reducida si se toma como referencia el PIB nacional), pero sí por la importancia del volumen de deuda en algunas entidades locales en particular (hasta el punto de haberlas conducido a la insolvencia). Pero sobre todo esa actualidad del tema viene dada por el torrente de normas que han venido restringiendo paulatinamente este recurso de las Haciendas Locales desde el comienzo de la crisis económica en 2008, cuyo culmen -por el momento- se encuentra en los desarrollos del artículo 135 de la Constitución Española (CE), dados por la Ley Orgánica 2/2012, 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.

Hasta el inicio de la llamada “Gran Recesión”, el déficit de las entidades locales españolas y su volumen acumulado de deuda no parecían ser asuntos problemáticos, más allá de situaciones particulares que, en todo caso, no ponían en peligro la sostenibilidad agregada del Sector Público. Lo cierto es que los municipios -y, más en general, las entidades locales españolas- no han sido históricamente los grandes causantes del endeudamiento público en España. Antes bien, las mayores cuotas de responsabilidad se deben buscar en otras Administraciones Públicas -central y autonómica- y en otras instancias que no forman parte del Sector Público (sobre manera, en algunas entidades financieras). Sin embargo, en aras de simplicidad y para evitar la tentación de la dispersión dialéctica, este artículo no se ocupará de las causas y consecuencias del endeudamiento en sentido amplio, ni tan siquiera de las que afectan al endeudamiento público *stricto sensu*, sino particularmente del endeudamiento local.

La estructura del artículo es como sigue. Tras esta introducción, en la sección II se presenta una teoría mínima sobre el endeudamiento local, sin mayor pretensión que la de encuadrar el tema desde una óptica general de Hacienda Pública, Historia Económica y Federalismo Fiscal. En la sección III se recoge la evolución normativa del control del endeudamiento local en España, con especial detenimiento en la legislación de Haciendas Locales, para terminar en la reciente reforma de 2013. En la sección IV se muestran los principales datos de la situación del déficit y la deuda de las entidades locales para apuntalar los argumentos expuestos. El artículo termina con una sección final de conclusiones y algunas recomendaciones básicas.

II. SÍNTESIS HISTÓRICO-HACENDÍSTICA

Previamente a cualquier consideración jurídico-constitucional, es preciso abordar de forma somera los fundamentos teóricos del endeudamiento público, ya que ayudarán a comprender y valorar en su justa medida algunas de las limitaciones que las sucesivas legislaciones han ido introduciendo. En síntesis, se trataría de responder a tres preguntas sucesivas: *por qué* se endeudan las administraciones públicas (incluidos los gobiernos locales), *por qué* pueden llegar a endeudarse *en exceso* y cuáles serían los *controles* que podrían operar de manera eficaz como frenos a ese comportamiento.

Cometiendo la osadía de tratar de sintetizar toda la teoría económica del último siglo, se podría decir que las dos grandes corrientes de pensamiento, por sencillez, la *keynesiana* y la *neoclásica*, no sólo no proscriben el endeudamiento público, sino que lo justifican plenamente por motivos de estabilización económica.

Para la corriente *keynesiana*, aún con los múltiples matices que es necesario hacer, el endeudamiento cumpliría una función de estímulo, por tratarse del recurso que sirve para financiar un aumento de la demanda agregada por vía de un mayor gasto público, justamente cuando languidecen el consumo privado y la inversión. De esta forma, estaría justificada una elevación del déficit público de forma transitoria y bajo ciertas condiciones de sostenibilidad. Esto es justamente lo que se hizo en los primeros compases de la actual crisis, no sólo en España, sino en toda la Unión Europea, en Estados Unidos y en el resto de países desarrollados y emergentes del mundo, bajo el manto de una inédita coordinación económica internacional¹.

Desde el otro gran enfoque, el *neoclásico*, también con las obligadas salvaguardas que deben advertirse, el endeudamiento actuaría como “colchón” para suavizar las oscilaciones o fluctuaciones cíclicas de la economía. De manera más precisa, ante una desaceleración económica o una recesión, cuyas consecuencias se traducen en caídas de la recaudación y aumentos de ciertos gastos no discrecionales (por ejemplo, en prestaciones por desempleo), aparece un déficit cíclico de manera automática. El gobierno tiene entonces dos alternativas para seguir manteniendo equilibrado el presupuesto. Por un lado, puede elevar los impuestos y/o recortar discrecionalmente el gasto, tanto más cuanto mayor sea el desajuste sobrevenido. El problema es que existen condicionantes muy severos a esta vía de actuación, entre otros, los que vienen dados por la inercia de ciertos componentes del gasto público, el coste político a asumir o el exceso de gravamen derivado de una fuerte fricción fiscal. Por ello, una segunda opción

¹ Uxó, J., paúl Gutiérrez, J. y Salinas Jiménez, J., “Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 59, 2010, pp. 55-82.

es la de utilizar temporalmente el endeudamiento para evitar subir en exceso los impuestos o recortar de forma ineficiente el gasto.

En definitiva, se podría afirmar que ninguna de las dos grandes corrientes tradicionales de pensamiento económico proscriben el endeudamiento en circunstancias *normales*, excluido el planteamiento extremista consistente en la prohibición absoluta del crédito como fuente financiera del gasto público, impropia de países federales o muy descentralizados². Excusa decir que esta burda simplificación del pensamiento económico en este punto debe ser tomada con todas las cautelas necesarias, si bien su valor estriba precisamente en que ayuda a fijar la primera idea-fuerza, precisamente la de no condenar a priori el recurso al crédito como un ingreso legítimo del Sector Público.

Existen otras razones -digamos, pragmáticas- para argumentar el endeudamiento por parte de los gobiernos, en particular, de los gobiernos locales. La más evidente es la insuficiencia de sus recursos no financieros, es decir, los obtenidos por tributos propios, participación en ingresos de otras Administraciones Públicas o transferencias corrientes y de capital recibidas desde diferentes fuentes y destinadas a diferentes finalidades. Cuando estas fuentes ordinarias de ingresos no alcanzan para financiar el gasto ordinario, el endeudamiento sería el recurso de cierre para cubrir esa brecha, siempre y cuando alguna entidad esté dispuesta a conceder este préstamo en condiciones razonables.

Por otra parte, desde una posición ortodoxa de la Hacienda Pública, el endeudamiento facilita el "reparto" del coste de los proyectos públicos más gravosos entre un mayor número de pagadores, ya que "implica" a la presente generación, pero también a las futuras. Es decir, el endeudamiento, debidamente combinado con los impuestos, cumple una doble función de equidad intergeneracional y eficiencia económica.

Sin embargo, existen algunos agravantes que pueden contribuir a elevar el volumen de deuda acumulada por los gobiernos por encima de un umbral sostenible y razonable³. Sin ir más lejos, la ilusión fiscal, la cual ofrece incentivos adicionales al gobierno de turno para preferir una financiación crediticia frente a la alternativa de la subida de impuestos y/o recorte del gasto, ya que esta segunda tiene un coste político mucho más evidente e inmediato. En esa misma línea, no se pueden obviar otras cuestiones que contribuyen a elevar el endeudamiento, caso de los ciclos político-electorales y los proyectos

² Un ejemplo real de prohibición absoluta del endeudamiento subnacional se puede encontrar en Chile (J. C. Gómez Sabián y J. P. Jiménez, "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos", *Macroeconomía del Desarrollo*, nº 111, 2011).

³ Para una síntesis de argumentos, puede seguirse a X. Álvarez Corbacho, "Déficit y deuda en las corporaciones locales de España", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 2, 1998, pp. 61-88.

electoralistas, definidos estos últimos como aquellos programas de gasto público que benefician a un territorio y/o a un colectivo concreto sobre el promedio de la población o del país. De igual modo, se debe citar como agravante la excesiva laxitud de la restricción presupuestaria percibida por los gobiernos subcentrales, esto es, la percepción subjetiva de que cualquier volumen de endeudamiento será respaldado en última instancia por el gobierno central, lo cual puede excitar comportamientos poco comedidos por un defectuoso diseño de los sistemas de financiación territorial⁴.

Formuladas estas disquisiciones preliminares, la siguiente cuestión a plantear tiene que ver con las consecuencias de un endeudamiento “excesivo”, aunque tal calificativo sea discutible en sus propios términos. Lo cierto es que, sea cual sea el umbral de riesgo que se tome como referencia, no existe duda de que una elevada carga de intereses y amortizaciones puede llegar a comprometer la solvencia de las Administraciones Públicas, tanto en el momento presente (estabilidad presupuestaria) como en términos dinámicos (sostenibilidad financiera). En el extremo, esa “bola de nieve” provocaría una espiral de endeudamiento con el único objetivo de refinanciar continuamente operaciones de crédito, eso sí, cada vez en condiciones más onerosas y comprometedoras. Al final de este proceso, solo cabría esperar la insolvencia total, cuando ya no es posible seguir apelando al crédito y los ingresos fiscales se muestran a todas luces insuficientes. Este planteamiento, lejos de parecer exagerado o demasiado dramático, se ha visto desde el inicio de la actual crisis en bastantes municipios españoles, en algunas comunidades autónomas y hasta en Estados europeos como Grecia (en dos ocasiones), Irlanda, Portugal o Chipre. Conviene aquí volver a un clásico como Flórez Estrada, quien resumía en su *Curso de Economía Política* (1852, VII edición) los “perjuicios que el sistema de empréstitos ocasiona a un país”, muchos de los cuales mantienen cierta vigencia aún hoy en día (cuadro 1).

⁴ R. Fernández Llera, S. Lago Peñas y J. Martínez Vázquez J., “La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda” en Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez J., (eds.): *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pp. 119-146.

Cuadro 1. Los males que causa el endeudamiento público según Flórez Estrada

- Semejante sistema excita los gobiernos a la profusión.
- Ocasiona guerras injustas.
- Contribuye al despotismo.
- Fomenta la inmoralidad.
- Impide que las derramas se repartan en proporción a las facultades del contribuyente.
- Exime de los correspondientes repartos la renta de las clases más ricas.
- Disminuye las contribuciones.
- Aumenta los capitalistas ociosos y disminuye los activos.
- Arrebata a la producción los fondos empujados en el juego de la bolsa.
- Encarece los productos nacionales y de consiguiente paraliza la exportación.
- Causa al país un sacrificio mayor del que sufriría si el Gobierno exigiese de una vez los fondos que toma prestados.
- Estimula los gobiernos a devorar los recursos de las generaciones venideras.
- Imposibilita a los contribuyentes el conocimiento de su fortuna.
- Apaga el amor del trabajo.
- Priva la industria de muchos brazos.
- Hace embarazosa la administración de la Hacienda nacional.
- Siempre que la cuota del interés sea más alta que la del mercado, convierte a la nación deudora en tributaria de la nación acreedora.
- Produce una subida en el premio del dinero y una baja en las utilidades del capital, perjuicios de la mayor consideración.

Fuente: A. FLÓREZ ESTRADA: *Curso de Economía Política*, Trea, Gijón, 2010 (reedición de la VII original de 1852).

En definitiva, no procede condenar el *uso* del endeudamiento público (tampoco del endeudamiento local), aunque sí su *abuso*. Por tanto, parece procedente establecer algún tipo de control legal al endeudamiento, complementario de la pura disciplina del mercado financiero⁵, con el fin de minimizar esos potenciales “perjuicios al país” que se han enumerado.

En el caso concreto del endeudamiento local en España han existido diferentes etapas históricas⁶. Durante la etapa de la Hacienda liberal del Antiguo Régimen (1808-1844), bajo el principio de intervención pública mínima en la economía, la carga de la deuda era muy elevada, como consecuencia de los numerosos compromisos del Estado español, la endeblez de los recursos tributarios y la pérdida de recursos provenientes de las antiguas colonias. El déficit y la morosidad se retroalimentaban, si bien eran problemas atribuibles a la Hacienda general, pero no tanto a la Hacienda municipal. En ese periodo, los ayuntamientos españoles tenían muy poca autonomía y apenas disponían de capacidad efectiva para allegar sus propios recursos. En términos de

⁵ T. Lane, “Market discipline”, *IMF Staff Papers*, nº 40 (1), 1993, pp. 53-88.

⁶ Aquí se puede seguir a F. Comín, *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Crítica, Barcelona, 1996.

endeudamiento, salvo contadísimas excepciones en grandes municipios, las cifras eran muy reducidas.

A partir del hito que supuso la reforma tributaria de Mon-Santillán de 1845 y hasta los primeros compases del siglo XX, la Hacienda española de corte liberal-centralista vivió un momento de cierto auge. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, la autonomía local seguía siendo escasa (con altibajos, según el signo de los sucesivos gobiernos) y continuaba tutelada por el gobierno central. Los empréstitos locales quedaban sujetos a autorización del Ministerio de Hacienda y, como consecuencia de ello, la deuda municipal era muy reducida (de nuevo con algunas excepciones en grandes ayuntamientos).

Sin duda, el cambio fundamental vendría dado por el *Estatuto Municipal* (1924) y el *Estatuto Provincial* (1925), conocidos por el nombre de su principal impulsor, Calvo Sotelo, a la sazón, Director General de la Administración y, más tarde, Ministro de Hacienda durante la dictadura de Primo de Rivera. El *Estatuto Municipal* otorgaba una mayor autonomía a los ayuntamientos, tanto en lo que se refiere a su capacidad de autoorganización, como en la ordenación de sus competencias y sus finanzas. Se hacía referencia en ese texto legal al “déficit crónico” de la Hacienda municipal española, no tanto por los niveles de deuda acumulada (escasa, en términos generales, aunque tímidamente creciente), sino más bien por la insuficiencia de los recursos propios para financiar con mínimas garantías sus gastos ordinarios. Quizás la nota más destacada fuese entonces la concentración de las grandes bolsas de deuda local en los municipios de mayor tamaño, particularmente los de Madrid y Barcelona. En esos mismos años se crea también una institución que iba a ser muy importante para la financiación local, el Banco de Crédito Local, de carácter semipúblico y cuyo objetivo principal iba a ser “conceder créditos que complementasen los fundamentos de la vida local”, citando las palabras del propio Calvo Sotelo en la sesión constitutiva del 23 de julio de 1925⁷.

Tras el golpe de Estado del 18 de julio de 1936, la inmediata guerra civil y la posterior dictadura franquista, el país tenía urgencias mucho más graves que atender que la de reforzar una escasa -o inexistente- autonomía local. Los controles sobre la Hacienda municipal -en realidad, todo tipo de controles- se vuelven más estrictos, aunque no es menos cierto que muchas de las disposiciones del *Estatuto Municipal* en materia financiera y presupuestaria se mantendrían casi inalteradas. El déficit municipal estaba prohibido salvo para financiar inversiones derivadas de calamidades y siniestros públicos. El endeudamiento municipal quedaba también racionado y sujeto en todo caso

⁷ Reseñado por J. V. Arroyo Martín, “Los orígenes del banco de crédito local o la necesidad de una herramienta financiera dinamizadora” en L. González Ruiz y J. M. Matés Barco (coords.), *La modernización económica de los ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Universidad de Jaén, Jaén, 2008, pp. 349-372.

a estrictas limitaciones bajo autorización estatal expresa. El resultado de todo ello era un reducido volumen agregado de deuda local, muy concentrada en los grandes ayuntamientos. Cabe insistir en que este hecho había sido una constante de la Hacienda municipal española desde los tiempos del Antiguo Régimen y aún en estos días se mantiene, como luego se mostrará.

En la posterior etapa, a partir de 1975, comienzan a desarrollarse los mecanismos e instituciones propios de un Estado democrático. En el ámbito del endeudamiento local se deben señalar tres hitos legislativos de gran importancia. El primero vino dado por el Real Decreto-ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras en relación con la Administración Local, cuyo preámbulo era suficientemente explícito sobre el objetivo perseguido: “la delicada situación financiera por la que atraviesan las Corporaciones Locales [...] hace necesaria la adopción de medidas excepcionales que permitan a las diversas Entidades liquidar las deudas y déficit contraídos con anterioridad al 31 de diciembre de 1978, y que dejen a las mismas en las mejores condiciones de funcionamiento ante su próxima renovación”. Esta norma autorizó a las Corporaciones Locales a “formar y aprobar presupuestos extraordinarios para liquidar deudas y enjugar el déficit de sus presupuestos ordinarios”, pudiendo en su caso recurrir al Banco de Crédito Local para concertar operaciones de crédito *ad hoc* para la financiación de dichos presupuestos⁸. Con fines y límites globales similares se aprobó la Ley 42/1980 de 1 de octubre, sobre presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones Locales y su financiación, si bien con dos novedades importantes respecto a la norma anteriormente citada. La primera, cuando la propia Ley advierte que esta sería “la última vez” que iba a operar el mecanismo extraordinario. La segunda, no menos importante, de carácter político, ya que su fecha de aprobación es posterior a las elecciones municipales que habían tenido lugar el 3 de abril de 1979, las primeras elecciones democráticas desde la II República, lo cual añadía un evidente plus de legitimidad.

Con posterioridad llegaría la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, en virtud de la cual se iba a *poner el contador a cero*, acometiendo lo que en terminología actual se podría denominar como “rescate” presupuestario⁹. Mediante una subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se cubrió el déficit real que presentaban las entidades locales, sus organismos y empresas, a fecha de 31 de diciembre de 1982. Esa misma Ley reconocía que se estaba dando el paso previo a la definición de un sistema

⁸ Con un límite global de 23.000 millones de pesetas de 1979, lo que en precios corrientes de 2014 equivaldría a unos 850 millones de euros o, si se prefiere, un 0,08% del PIB.

⁹ R. Fernández Llera, S. Lago Peñas y J. Martínez Vázquez, *op. cit.*

de financiación local estable y suficiente que terminase con la “crónica situación deficitaria” de las corporaciones locales. Ese nuevo sistema terminaría de ser pergeñado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero sobre todo en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales¹⁰.

III. REPASO NORMATIVO SOBRE EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

1. De la ley de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria

La Ley 39/1988 reconoce el producto de las operaciones de crédito como uno más de los recursos disponibles para las Haciendas Locales. El legislador renunciaba desde ese momento a una opción radical como hubiese sido la prohibición total del endeudamiento local, una alternativa factible en el marco constitucional¹¹, ya que el artículo 142 CE no contempla explícitamente dicho recurso, a diferencia de lo que sí se recoge para las comunidades autónomas en el artículo 157.1 CE. Sin embargo, la contraparte vino dada por el hecho de que no se quiso dejar en exclusiva el control de esta magnitud a la pura disciplina de mercado financiero, abogando en la misma Ley 39/1988 por establecer varias restricciones numéricas y procedimentales, ciertamente *ortodoxas*, ya que atendían los postulados convencionales de la Teoría de la Hacienda Pública y de la Teoría del Federalismo Fiscal¹².

Una primera restricción contenida en el TRLRHL hace referencia al destino exclusivo de las operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones, sustituir operaciones preexistentes (refinanciación), gastos corrientes declarados expresamente necesarios y urgentes o remanentes de tesorería negativos (con limitaciones). Es lo que se ha dado siempre en llamar como “regla de oro”.

En segundo lugar, destaca el papel clave de la Intervención local como agente moderador de ciertos comportamientos por parte de los gestores políticos. En concreto, la concertación o modificación de las operaciones de endeudamiento debe acordarse previo informe de la Intervención, donde se analizará especialmente la solvencia dinámica del ayuntamiento. También se establecen límites estrictos a la concertación directa de nuevas operaciones por parte de la Alcaldía, tanto a largo como a corto plazo, en función, respectivamente, de los ingresos ordinarios y de los ingresos corrientes

¹⁰ En lo sucesivo, las referencias normativas concretas se harán a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

¹¹ Aunque se podría discutir doctrinalmente sobre la incardinación de esa hipotética regulación con la autonomía municipal reconocida en el artículo 140 CE.

¹² Resulta más que evidente la impronta del profesor Fuentes Quintana, maestro de hacendistas españoles, senador y vicepresidente económico en la legislatura constituyente.

liquidados del ejercicio anterior. Si se superan dichos umbrales, la aprobación correspondería al Pleno municipal.

Tercero, el TRLRHL establece una suerte de *control de liquidez*, de tal forma que si se liquida el presupuesto con remanente de tesorería negativo, se deberá reducir el gasto del nuevo presupuesto por igual cuantía. Si la reducción de gastos no resulta posible, se podrá acudir a una operación de crédito equivalente (bajo ciertas condiciones) y, en todo caso, de no adoptarse ninguna de las anteriores medidas, el presupuesto siguiente habrá de aprobarse con superávit inicial por la referida cuantía.

Cuarto, limita el uso de la deuda a corto plazo para cubrir necesidades transitorias de tesorería, impidiendo que superen en conjunto el 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Se trata de evitar que la carga de la deuda sea demasiado gravosa y comprometa en exceso el presupuesto de la entidad local.

En quinto lugar, el TRLRHL sí establece dos prohibiciones explícitas, en razón de lo que hoy se denominaría como *control de riesgo global*. Así, las operaciones de endeudamiento que conllevan un mayor riesgo financiero para la entidad concertante - emisiones de títulos y endeudamiento en divisas- van a requerir siempre la autorización expresa del Ministerio de Hacienda. La consecuencia práctica de esta fuerte restricción es que este tipo de operaciones se ha venido utilizando muy poco, frente a otras como el crédito bancario, sujetas a menos controles formales. Otra condición que se establece de dirección centralizada del endeudamiento es la que habilita a fijar anualmente, mediante las leyes de Presupuestos Generales del Estado, límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general. Resulta obvia la constatación de que este instrumento ha sido utilizado con profusión desde el inicio de la actual crisis económica.

En sexto lugar, se establece un detallado régimen de autorizaciones para operaciones de crédito a largo plazo. Cuando el presupuesto local se liquida con ahorro neto negativo o cuando la deuda viva supera el 110% de los ingresos corrientes, hay obligación legal de solicitar una autorización expresa para cualquier nueva operación¹³. El órgano competente para conceder la autorización es el Ministerio de Hacienda o, en su caso, la comunidad autónoma con competencias de tutela financiera de corporaciones locales. Para el otorgamiento de dicha autorización se tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, pero también se atenderá a la situación económica de la entidad local y a la información

¹³ Las entidades locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir el citado régimen de autorizaciones por la presentación de un escenario de consolidación presupuestaria, para su aprobación por el órgano competente.

contable relevante (remanente de tesorería, estado de previsión de movimientos y situación de la deuda, plazo de amortización de la operación, futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar). No se otorgará dicha autorización cuando se liquide ahorro bruto negativo, cuando se incumpla el vigente plan de saneamiento o de reducción de deuda o cuando la operación de endeudamiento tenga una finalidad no prevista en la ley (por ejemplo, cuando se pretenda destinar a financiar gasto corriente ordinario).

La llegada de la crisis económica a partir de 2008 alteró este apacible panorama normativo en lo que afecta al anterior límite del 110% de la deuda viva respecto a ingresos corrientes. Así, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 amplió el umbral para el año 2010 -y sólo para 2010- hasta el 125% (el ahorro neto debía seguir siendo positivo). Más adelante, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público modificó radicalmente la regulación por motivos de urgencia presupuestaria, estableciendo durante 2011 la prohibición total de concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo¹⁴. La presión política de muchos ayuntamientos y de la propia Federación Española de Municipios y Provincias en contra de esa disposición derivaría en una nueva modificación, esta vez mediante la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, donde se estableció que durante 2011 podrían concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones las entidades locales con ahorro neto positivo y deuda viva sobre ingresos corrientes por debajo del 75%. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público prorrogaría después ese mismo límite para 2012. La última regulación hasta el cierre de este trabajo nace con “vigencia indefinida” y viene dada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Las entidades locales con ahorro neto positivo y deuda viva por debajo del 75% de los ingresos corrientes podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones. Si la deuda viva excede ese umbral, pero está por debajo del 110%, siendo el ahorro neto positivo, se podrán concertar operaciones de endeudamiento, previa autorización del órgano competente. Por último, las entidades locales que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo

¹⁴ Se trata de una prohibición absoluta *temporal*, frente a la prohibición absoluta *material* contemplada en el TRLRHL con respecto al endeudamiento en divisas y a la emisión de títulos de deuda pública (esta segunda, además, es salvable si la operación es autorizada por el Ministerio de Hacienda, previa solicitud de la entidad local promotora).

superior al 110% de los ingresos corrientes, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo¹⁵.

En paralelo a lo anterior, con origen en el año 2001, el escenario de control sobre el endeudamiento local se ve alterado -también el del resto de entidades integrantes del Sector Público- con la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Por primera vez se introducía este principio en el ordenamiento jurídico español y se hacía mediante una obligación general de equilibrio presupuestario anual (déficit cero o superávit) en todas las Administraciones Públicas. Se regulaba así una restricción con un claro objetivo macroeconómico referido a las finanzas públicas locales, lo cual también quedaba de manifiesto al remitir dicha normativa legal al sistema de contabilidad nacional (SEC-95), relegando la contabilidad presupuestaria a otro plano. Este enfoque *macro* iba a ser desde entonces complementario del enfoque *micro* que desde bastantes años atrás había establecido la legislación de Haciendas Locales.

Los problemas financieros ocasionados por la rígida normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 eran, entre otros, el efecto procíclico sobre la inversión pública, los incentivos evidentes para su elusión y el tratamiento idéntico que imponía a situaciones de partida muy diferentes. A ello se añadió una fuerte contestación política por parte de entidades locales y comunidades autónomas, el cambio político operado en el Gobierno de España en 2004 y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea en 2005. La conjunción de todos esos factores desembocaría en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Se cambia entonces a un objetivo de equilibrio cíclico, si bien en el ámbito local sólo sería de aplicación a los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma y a los que tuviesen más de 75.000 habitantes (ámbito subjetivo del artículo 111 TRLRHL), permaneciendo el resto de entidades locales bajo el objetivo de equilibrio presupuestario anual. Aunque adolecía de numerosos fallos de diseño (quizás el más importante era la dificultad intrínseca para determinar el objetivo de déficit en el ciclo económico), lo cierto es que la normativa de estabilidad presupuestaria de 2006 no tuvo demasiadas oportunidades ni mucho tiempo para mostrar su potencialidad, dado que la llegada de la crisis económica con toda su crudeza socavó los cimientos presupuestarios del Sector Público en España.

¹⁵ Los detalles se pueden seguir en I. Gramal Caballero, "El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera", *Auditoría Pública*, nº 59, 2013, pp. 87-100. Las últimas novedades también en J. J. Saura Quiles, "Problemas prácticos (y algunas soluciones) para el endeudamiento local", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 73, 2013, pp. 179-195. La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, no introduce cambios significativos en la regulación dada por la Ley 17/2012.

La crisis también trajo aparejadas otras urgencias legislativas¹⁶. El Real Decreto-ley 8/2010, entre cuyos objetivos estaba el de “garantizar la contribución de las Entidades Locales al esfuerzo de consolidación fiscal”, impuso fuertes restricciones en materia de gastos de personal, forzando al mismo tiempo a que los ahorros generados se destinasen, en este orden, a sanear remanentes de tesorería negativos, a disminuir el endeudamiento a largo plazo y a financiar inversiones. Con respecto a las operaciones a corto plazo para cubrir situaciones transitorias de financiación, estableció la obligación de que fuesen canceladas antes del 31 de diciembre de cada año, condición que iba a estar vigente hasta el 1 de enero de 2013, según redacción dada por la Ley 17/2012.

También por “extraordinaria y urgente necesidad” se aprobó el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, el cual introducía como destacada novedad una regla de gasto que “refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos procíclicos” de las limitaciones de déficit y deuda. Es sabido que una limitación al déficit o a la deuda, por definición, tiende a forzar un ajuste excesivo en una etapa de recesión y, viceversa, en una etapa de expansión puede desincentivar la acumulación de superávit. Esa regla de gasto iba a ser de aplicación en exclusiva a la Administración Central y a las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLRHL, pero su virtualidad fue escasa, ya que sólo unos días más tarde, en agosto de ese mismo año, el Gobierno de España promovió la reforma constitucional en materia de estabilidad presupuestaria, la cual sería aprobada por las Cortes Generales muy poco después.

2. De la Constitución de 1978 a la reforma constitucional de 2011 y sus derivadas

Como cuestión previa, es preciso recordar que tanto el TRLRHL como la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 fueron recurridas en su momento ante el Tribunal Constitucional por varios actores legitimados. Simplificando mucho, se podría decir que los recurrentes pretendían -no en exclusiva- que se anulasen esas disposiciones legales por supuesta invasión competencial del Estado sobre esferas propias de la autonomía local y, en algunos casos, sobre competencias de las comunidades autónomas en lo que se refiere a la tutela financiera y el control sobre el endeudamiento de las entidades locales. Con cierto retraso, pero con meridiana claridad, el Tribunal Constitucional ha emitido algunas sentencias clarificadoras, entre las que se pueden destacar las siguientes¹⁷:

¹⁶ Además de los comentados cambios sobre el régimen de autorizaciones de operaciones de crédito a largo plazo en función de la deuda viva y los ingresos corrientes.

¹⁷ Para una panorámica, se puede consultar la sección de comentarios de jurisprudencia constitucional en materia de estabilidad presupuestaria, incluida en el número 1 de la revista

- STC 134/2011, de 20 de julio: concede validez a los preceptos de la legislación estatal sobre estabilidad presupuestaria (en la versión de 2001) que establecen un régimen de equilibrio presupuestario para todo el Sector Público y sus diferentes subsectores.

- STC 157/2011, de 18 de octubre: corrobora la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, más aún tras la “consagración constitucional” de este principio en la reforma de la Carta Magna llevada a cabo en 2011.

- STC 120/2012, de 5 de junio: frente a las pretensiones autonómicas en la materia, otorga validez a las previsiones legales que atribuyen al Estado la potestad para autorizar las operaciones de crédito a largo plazo que concierten los entes locales con entidades financieras no residentes en España y las operaciones de crédito a largo plazo que se realicen en moneda distinta de la nacional, así como también determinados escenarios de consolidación presupuestaria.

En el frontispicio de la proposición de reforma constitucional de 2011 -publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del 26 de agosto de ese año- figuraban como grandes objetivos los de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria en todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social de España. Objetivos explícitos muy loables, pero que no pudieron ocultar otros *implícitos* que estaban en la mente de la mayoría¹⁸.

Tras una inédita tramitación parlamentaria urgente, de menos de un mes, por primera en España se constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria, con una reforma de calado en el artículo 135 CE. Se introduce el concepto de “déficit estructural”, en consonancia con la normativa supranacional europea, lo cual no deja de tener su riesgo, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado, de base económica, pero sujeto a diferentes metodologías de cálculo¹⁹ y, en consecuencia, a interpretaciones

Crónica Presupuestaria (ISSN: 2340-4868), 2013.

¹⁸ Recordemos las *sugerencias* emanadas de la cumbre bilateral entre los gobiernos de Francia y Alemania del 15 de agosto de 2011, entre las que se encontraba una para que las constituciones de cada país incorporasen de forma inmediata un compromiso de disciplina fiscal, al estilo del que ya figuraba en la Ley Fundamental alemana. España así lo haría sólo unos días después.

¹⁹ Se puede estimar el déficit estructural (ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales), alternativamente a partir del PIB *tendencial* (mediante el filtrado de series temporales) o el PIB *potencial* (mediante funciones de producción). No obstante, este vigoroso debate metodológico excede, con mucho, el ámbito del presente artículo.

alternativas. A las entidades locales se les exigirá que presenten “equilibrio presupuestario” (sic), aunque debe ser entendido como equilibrio estructural²⁰, en coherencia con el espíritu y la letra de la CE, la normativa europea y la LOEPSF. Con respecto a la ratio de deuda, el nuevo artículo 135 CE prohíbe a España superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo cual supone una novedad de calado, junto a la del reparto de objetivos de manera *vertical* (entre niveles de gobierno) y *horizontal* (entre comunidades autónomas, no así entre entidades locales). Sólo se admiten excepciones a los límites de déficit estructural y de deuda pública en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.

La reforma constitucional de 2011 también establece que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública “gozarán de prioridad absoluta”, algo que ya se contemplaba *de facto*, pero que desde ahora lo será también *de iure*, para que no quepa ya duda alguna sobre este particular. Justo dos siglos antes, en 1811, el ilustre hacendista asturiano CANGA ARGÜELLES²¹ ya sugería algo muy parecido, recomendando “a las Cortes que se sirvan declarar obligada la nación al pago de las deudas antiguas y modernas [...] y de cualquiera obligaciones contraídas por las Juntas Provinciales mientras ejercieron la soberanía, por la Central, por el Consejo anterior de Regencia y por el presente”. En síntesis: reconocimiento ineludible de deudas presentes y pasadas, así como pago obligado y prioritario de las mismas.

A pesar de la rápida tramitación de la reforma constitucional, los límites de déficit estructural se posponen hasta 2020, lo cual puede tener una doble lectura. Por un lado, la discutible necesidad de acometer una reforma tan urgente, si no es por esas otras razones poco confesables. De otra parte, el reconocimiento de la imposibilidad práctica de alcanzar tales objetivos en otra fecha anterior²².

El artículo 135 CE encuentra su desarrollo en la LOEPSF, cuya idea central -como ya lo fuera el de sus antecesoras- es configurar una suerte de *pacto interno de estabilidad*²³ como émulo nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La LOEPSF establece siete principios generales. Cuatro de ellos ya estaban enunciados en la legislación anterior (aunque se modifican y refuerzan notablemente sus parámetros definitorios): estabilidad

²⁰ A. López Díaz y E. Morán Méndez, “El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 73, 2013, pp. 49-66.

²¹ J. Canga Argüelles, “Memoria sobre las bases del crédito público” en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias*, 30 de marzo de 1811 (consultado en línea el 15 de febrero de 2013 en las bases documentales del Congreso de los Diputados: www.congreso.es).

²² Incluso será muy complicado lograrlo en 2020, dada la profunda crisis económica y financiera.

²³ Esta denominación ya había sido empleada por F. Balassone y D. Franco, “Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union”, *Journal of Public Finance and Public Choice*, XVII, 1999, pp. 137-166.

presupuestaria, plurianualidad, transparencia²⁴ y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Otros dos principios generales son relativamente novedosos: sostenibilidad financiera²⁵ y responsabilidad (sobre los objetivos propios de cada nivel de gobierno y, en su caso, sobre las sanciones aplicables). Por último, el principio de lealtad institucional, presente ya en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 4), como guía de las relaciones interadministrativas, queda ahora revestido de un contenido explícitamente presupuestario y financiero.

Ahondando en el principio de estabilidad presupuestaria y, en consonancia con el mandato constitucional, la LOEPSF explicita un objetivo de equilibrio estructural²⁶. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural y sólo se permitirá un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB bajo tasadas circunstancias de reformas económicas en curso²⁷. En todo caso, las corporaciones locales deberán mantener siempre una posición de “equilibrio o superávit presupuestario”. Este alto grado de exigencia es mayor aún que el contemplado en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (*Pacto Fiscal*), el cual permite un 0,5% de déficit estructural con respecto al PIB y hasta un 1% cuando la ratio de deuda pública esté muy por debajo del 60%.

Por su parte, la sostenibilidad financiera pretende que el Sector Público disponga en todo momento de capacidad para hacer frente a los pagos presentes y futuros. Esto se traduce en un límite superior a la ratio de deuda del 60% del PIB, repartido entre niveles de gobierno -y esto sí es una gran novedad normativa- con tramos del 44%, 13% y 3% del PIB, respectivamente, para la Administración Central, el conjunto de las comunidades autónomas y el agregado de las entidades locales. El legislador no ha sido demasiado original, ya que estos números responden casi con exactitud milimétrica a las *cuotas* que cada uno de los tres niveles de gobierno tenía al cierre de 2011 en el total de la deuda del Sector Público español, lo cual, en cierto modo, equivale a dar por válida la senda

²⁴ Detallado en parte en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

²⁵ La relativa novedad viene dada por el antecedente normativo inmediato que se puede encontrar en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en puridad, se habla ahí de “sostenibilidad presupuestaria”).

²⁶ El tercer concepto en una década, tras el de equilibrio nominal anual (2001) y el de equilibrio cíclico (2006).

²⁷ Este es uno de los motivos por los cuales el PSOE votó en contra de la LOEPSF, ya que contravenía el pacto no escrito alcanzado durante la tramitación de la reforma constitucional, en virtud del cual PSOE y PP propugnaban llevar a la letra de la ley un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB para el conjunto del Sector Público.

pasada de endeudamiento²⁸. A lo anterior se ha venido a añadir una definición adicional de sostenibilidad, en este caso de la deuda comercial, la cual se cumpliría cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad (redacción dada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público).

En tercer lugar, la nueva regla de gasto -que no es un mandato explícito de la Constitución- será aplicable a todos los niveles de gobierno y a todas y cada una de las entidades consideradas individualmente²⁹. A tal efecto, el crecimiento del “gasto computable” no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española (u otra aún más restrictiva durante periodos de ajuste). Esa tasa -que en el Real Decreto-ley 8/2011 se obtenía como la media aritmética simple de 9 ejercicios económicos- será calculada anualmente por el Ministerio de Economía y publicada en el informe de situación cíclica de la economía española (artículo 12.3 LOEPSF). Por otra parte, cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el gasto computable podrá también aumentar en cuantía equivalente. Viceversa, cuando los cambios normativos supongan disminuciones permanentes de la recaudación, el gasto computable deberá reducirse en cuantía equivalente. De igual modo (artículo 12.5 LOEPSF), “los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. En definitiva, se introducen varias prevenciones adicionales para la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, si bien han quedado aún cuestiones cruciales por resolver, como las dos siguientes, ambas con especial significación para el ámbito local:

- La redacción original del artículo 32 LOEPSF adolecía de un excesivo rigorismo, toda vez que forzaba a destinar el superávit de una liquidación presupuestaria a reducir el endeudamiento neto³⁰. Incluso podía darse el caso de que una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional, tuviese deuda financiera pendiente de amortizar, pero remanente negativo de tesorería para gastos generales, en cuyo caso no estaría obligada a reducir el nivel de deuda, como no puede ser de otra manera³¹. Tras

²⁸ Así lo avalan las cifras oficiales publicadas en el *Boletín Estadístico* del Banco de España (www.bde.es).

²⁹ Recuérdese que el ámbito subjetivo de aplicación de la regla de gasto contenida en el Real Decreto-ley 8/2011 era más restringido.

³⁰ Se identifica el endeudamiento con el concepto de “deuda pública” contenido en el Protocolo sobre Déficit Excesivo de la Unión Europea.

³¹ *Nota informativa sobre la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril,*

intensas negociaciones políticas, la disposición adicional septuagésima cuarta de la Ley 17/2012 estableció el mandato de reforma del artículo 32 LOEPSF, sustanciado finalmente a través de la Ley Orgánica 9/2013. Con esta nueva regulación se produce una cierta mejora normativa, en el sentido de flexibilizar la exigencia, ya que se permite -bajo ciertas circunstancias- destinar el superávit a reducir el endeudamiento, pero también al pago de obligaciones pendientes con proveedores y a inversiones financieramente sostenibles³².

- La problemática asociada a los gastos con financiación afectada, cuya incorrecta contabilización puede pervertir el cumplimiento de la LOEPSF y, en particular, el cumplimiento de la regla de gasto³³.

La LOEPSF regula también un severo y detallado régimen de sanciones para los gobiernos que incumplan sus objetivos de déficit estructural, deuda o gasto. Incluso será sancionable la falta de transparencia y su reiteración, en los términos que recogen la propia LOEPSF y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Adicionalmente, la referida Ley Orgánica 9/2013 ha venido a endurecer aún más el régimen sancionador de la LOEPSF, añadiendo el incumplimiento del periodo medio de pago a proveedores como cláusula de activación de algunas medidas o como causa de exclusión de los mecanismos financieros extraordinarios.

El primer estadio de las sanciones de la LOEPSF lo constituyen las “medidas preventivas”, previas al incumplimiento, como su nombre indica, basadas en la articulación de medidas automáticas de prevención y advertencias sobre el riesgo de incumplimiento (sistema de alerta temprana).

En un segundo estadio, constatado ya el incumplimiento, se aplicarán “medidas correctivas” que, en el caso de las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLRHL, supone someter a autorización cualquier nueva operación de endeudamiento a largo plazo. Asimismo, cualquier Administración incumplidora deberá *formular*, la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad

de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 4 de julio de 2013, www.minhap.es.

³² Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

³³ Sobre este asunto se extiende J. Millán Santana, “Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria”, *Auditoría Pública*, nº 61, 2013, pp. 87-98.

Fiscal³⁴ deberá *informar* y el Ministerio de Hacienda, en su caso, *aprobar*, un plan económico-financiero que permita retomar en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. A mayor abundamiento, también un plan de reequilibrio si se hubiesen desbordado los objetivos de déficit estructural o deuda por alguna de las causas excepcionales tasadas en la Constitución y en la propia LOEPSF.

El tercer estadio de sanciones son las “medidas coercitivas”, cuando el incumplimiento es persistente o no se adoptan las medidas necesarias para corregirlo o tales medidas son insuficientes. En cualquiera de esos supuestos, la entidad local deberá aprobar un acuerdo de no disponibilidad de créditos y constituir un depósito en el Banco de España, equivalente al 2,8% de sus ingresos no financieros. Ese depósito sólo devengará intereses durante los tres primeros meses desde su constitución y, a partir del sexto mes, podrá convertirse en multa coercitiva. Si, aún con todo ello, persistieran los incumplimientos o si no se cumpliera alguna de las previsiones contenidas en la ley, el Ministerio de Hacienda enviará una “comisión de expertos” (sic) que propondrá medidas de obligado cumplimiento para la entidad local³⁵ y, entre tanto, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito ni se tendrá acceso a los mecanismos extraordinarios de financiación previstos en la LOEPSF. Al final del proceso, si resulta imposible reconducir los objetivos, los órganos de la Corporación Local podrían incluso llegar a ser disueltos, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, procediendo después según lo previsto en la legislación electoral general con relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria.

Por último, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha creado *ex novo* unas sanciones personales a los altos cargos o asimilados por diferentes infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, la mayoría de ellas relacionadas con incumplimientos y mandatos de la LOEPSF, pudiendo terminar dichas sanciones, en los casos más graves, con el cese o la inhabilitación. No obstante, esta cuestión excede el ámbito estricto de este trabajo.

Para finalizar este epígrafe, es preciso aludir de forma somera a los mecanismos adicionales de financiación que prevé la LOEPSF, con carácter extraordinario y temporal, de adscripción voluntaria y con sujeción a una estricta condicionalidad económica y financiera (planes de ajuste) por parte de las entidades territoriales beneficiarias. Contrastan así con los elementos nucleares de la LOEPSF que tienen vocación de

³⁴ Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

³⁵ Es lo que popularmente se ha dado en llamar *intervención* o visita de los *hombres de negro*.

permanencia y que han sido relatados hasta ahora. De este modo, entre 2012 y 2014 han sido desplegadas tres fases de fondos estatales para el pago a proveedores, regulados respectivamente en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero (completado con el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo), el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero y el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio. Ya antes se habían implementado medidas homologas, instrumentadas a través del Instituto de Crédito Oficial, aunque de menor cuantía global y con un alcance más limitado. Por otra parte, el Real Decreto-Ley 8/2013 contempla también medidas adicionales de apoyo para los municipios que presenten mayores problemas de liquidez, estableciendo con claridad una serie de criterios que determinan su elegibilidad.

Todo parece indicar que ya no habrá más planes de pago a proveedores, tal y como ha anunciado públicamente el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y como ha venido a ratificar la Ley Orgánica 9/2013 con respecto a la regulación de la deuda comercial.

3. Novedades a tener en cuenta en la ley 27/2013

La ley 27/2013 se dicta al amparo de la LOEPSF para adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración Local, así como para mejorar su control económico-financiero. Es la reforma de mayor calado que se ha aprobado hasta ahora de la Ley 7/1985. Sus objetivos básicos son cuatro: clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada “evitando intervenciones administrativas desproporcionadas” (sic). Las novedades son bastantes y muy variadas, por lo que aquí se centrará el comentario en las cuatro más relacionadas con el objetivo central del trabajo.

En primer lugar, la Ley 27/2013 añade a la Ley 7/1985 un nuevo artículo 116 bis, reforzando las exigencias sobre el contenido y el seguimiento del plan económico-financiero. Se prevé que, adicionalmente a lo previsto en el artículo 21.2 LOEPSF³⁶,

³⁶ “El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado

dicho plan incluirá al menos las siguientes medidas, algunas de las cuales superan con creces el ámbito estrictamente económico-financiero, adentrándose en cuestiones de autoorganización y autonomía municipal:

- 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 ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

La segunda medida que se quiere destacar de la Ley 27/2013 es la importante clarificación que introduce a través de la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, relativa al redimensionamiento del sector público local. Además de regular con detalle el procedimiento para la reforma del sector público institucional (incluida la racionalización o supresión de entidades *existentes* o la restrictiva creación de *nuevos* organismos o entes), lo que parece aún más relevante de este enunciado es la clarificación que se hace del concepto de “desequilibrio financiero”. Para los entes que tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas se tendrá el concepto de necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional. Para los demás entes, el “desequilibrio financiero” se definirá a partir de la constatación de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.

La tercera novedad que se quiere comentar se recoge en la nueva disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, en virtud de la cual se busca agilizar el procedimiento de aprobación del presupuesto anual de las entidades locales, de los planes económico-financieros, planes de reequilibrio, planes de ajuste, planes de saneamiento o planes de reducción de deuda, así como de la entrada de la corporación

en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.

- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos”.

local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes en cada momento. Se prevé que la Junta de Gobierno local, excepcionalmente, tenga esa competencia de aprobación, con el fin de evitar que los sucesivos rechazos del Pleno interrumpan un proceso de consolidación fiscal.

La cuarta novedad que tiene una conexión más cercana con la LOEPSF es la modificación que se aprueba del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Aquellas entidades locales que incumplan la obligación de rendir su cuenta general al Tribunal de Cuentas -o al órgano de control externo autonómico, aunque no se menciona de forma explícita- verán retenido el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, los anticipos y las liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les correspondan, hasta que se considere cumplida tal obligación de rendición. Este requisito puede poner en alerta a las entidades locales y debería contribuir a elevar el exiguo índice de rendición de cuentas al órgano de control externo en plazo³⁷. Hasta ese momento la Ley 2/2011 solo preveía tal retención en el caso de falta de presentación de la liquidación presupuestaria ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

IV. CIFRAS Y LEYENDAS DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

La cuestión previa que es obligado repetir en todo trabajo sobre el Régimen Local es la atomizada planta municipal española, circunstancia que admite algún matiz adicional en el caso de algunas CCAA. Este mapa ha permanecido casi inmutado desde la primera mitad del siglo XIX, con ligeras variaciones, a pesar de que el contexto demográfico, socioeconómico y político haya mutado de forma radical desde entonces. No es el objetivo de este trabajo abordar la reforma del mapa municipal, pero no por ello se debe insistir en esta cuestión que está en la base de cualquier otra reforma del sistema organizativo y financiero local.

Enfocando ya el tema en el endeudamiento local, la primera conclusión que se extrae de los datos es que las entidades locales no han sido culpables del déficit en España o, para precisar, no han sido *muy* culpables del déficit excesivo del Sector Público español (cuadro 2). En el largo periodo de expansión económica entre 1995 y 2007, el promedio de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas fue del 1,4% del PIB, una magnitud más que razonable, muy por debajo del máximo del 3% que establece como tope el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En el caso de las corporaciones locales el saldo es de equilibrio en ese periodo. Queda entonces la duda de si estos resultados,

³⁷ Baste reseñar como ejemplo que la cuenta general del ejercicio 2012 sólo fue rendida en plazo (esto es, antes del 15 de octubre de 2013) por el 55,7% de los ayuntamientos españoles, de acuerdo con el observatorio del Portal de Rendición de Cuentas (www.rendiciondecuentas.es).

aun siendo satisfactorios, no podrían haber sido mucho mejores, pudiendo incluso alcanzar superávit en promedio, teniendo en cuenta el largo periodo de crecimiento vivido en esos años. En los primeros cinco años de la crisis, entre 2008 y 2012, el panorama cambia por completo. El déficit público español supera en promedio el 9% del PIB, pero en las entidades locales sigue siendo muy reducido en términos agregados (0,5%). De estas cifras es fácil colegir que la gran mayoría del déficit público ha sido generado en el nivel autonómico y, más aún, en el nivel central. Recordemos que la reforma constitucional y la LOEPSF exigen “equilibrio presupuestario” -en realidad, equilibrio estructural- para las entidades locales, lo cual es coherente con la senda histórica que ahora se pretende proyectar y consolidar hacia el futuro (si la incipiente recuperación económica lo permite).

Cuadro 2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (% PIB)

| | Total | Administración Central | Comunidades Autónomas | Entidades Locales | Seguridad Social |
|-----------------|-------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|
| Media 1995-2007 | -1,4 | -1,4 | -0,4 | 0,0 | 0,4 |
| Media 2008-2012 | -9,1 | -5,7 | -2,9 | -0,5 | 0,0 |
| Objetivo 2014 | -5,8 | -3,7 | -1,0 | 0,0 | -1,1 |
| Objetivo 2015 | -4,2 | -2,9 | -0,7 | 0,0 | -0,6 |
| Objetivo 2016 | -2,8 | -2,1 | -0,2 | 0,0 | -0,5 |

Fuente: Banco de España (1995-2012) y Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de Deuda Pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014 (Boletín Oficial de las Cortes Generales / Senado, 5 de julio de 2013).

Observando las cifras de deuda (cuadro 3), la conclusión es homóloga a la del déficit. La deuda media de las entidades locales en el periodo de expansión 1995-2007 equivale al 3,3% del PIB, frente a un agregado del Sector Público del 55,1% del PIB. Durante los cinco primeros años de la crisis la cifra de deuda local prácticamente no ha variado, pero

sí y de forma muy sobresaliente en las comunidades autónomas y en la Administración Central. La senda proyectada hasta 2016 incide en la tesis de *no culpabilidad* de las entidades locales.

Cuadro 3. Deuda pública (% PIB)

| | Total (consolidado entre Administraciones Públicas) | Administración Central y Seguridad Social | Comunidades autónomas | Entidades locales |
|-------------------------|---|--|--------------------------|----------------------|
| Media 1995- 2007 | 55,1 | 45,3 | 6,3 | 3,3 |
| Media 2008- 2012 | 62,5 | 54,8 | 11,7 | 3,4 |
| Límite máximo LOEPSF | 60,0 | 44,0 | 13,0 | 3,0 |
| Objetivo 2014 | 96,8 | 72,8 | 20,0 | 4,0 |
| Objetivo 2015 | 99,7 | 75,3 | 20,5 | 4,0 |
| Objetivo 2016 | 100,6 | 76,4 | 20,3 | 3,9 |

Fuente: Banco de España (1995-2012), artículo 13 LOEPSF y Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de Deuda Pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014 (Boletín Oficial de las Cortes Generales / Senado, 5 de julio de 2013).

Descendiendo al detalle, con datos del Banco de España, afloran fundamentales matices (cuadro 4). En primer lugar, los municipios españoles acumulaban al cierre de 2012 un total de 35.262 millones de euros, es decir, el equivalente al 3,4% del PIB o, si se prefiere, el 84% de la deuda local total (el restante 16% se reparte entre diputaciones provinciales -incluidas las forales- y entidades administrativas análogas). De toda esa deuda viva municipal, el 45,3% se concentra en los pocos municipios capitales de provincia (52 de los 8.116 existentes en toda España, esto es, un exiguo 0,64%). Y dentro de ese grupo, los seis municipios con más de 500.000 habitantes (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) acumulan una tercera parte de toda la deuda municipal. El hecho más destacable lo constituye el Ayuntamiento de Madrid, con

diferencia el más endeudado de España, cuyo volumen de deuda viva era de 7.430 millones de euros al cierre de 2012 (un 0,7% del PIB), lo que supone por sí solo una quinta parte de toda la deuda municipal. En términos dinámicos, se observa una disparidad de comportamientos entre los grandes ayuntamientos, si bien el común denominador es que todos ellos han elevado considerablemente su endeudamiento a partir de 2008. Finalmente, tomando los datos de deuda bancaria que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para todos y cada uno de los ayuntamientos españoles desde el año 2008, se observa que en 2012 había nada menos que 3.056 municipios con su contador a cero (el 38% del total), lo que según CALVO SOTELO³⁸ estaría mostrando que son “raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material”. Todo un alegato a favor de municipios con un mínimo de lo que hoy se llamaría *masa crítica*, incluyendo un suficiente potencial organizativo y fiscal, lo cual nos devuelve al debate inicial sobre la planta municipal.

Cuadro 4. Deuda viva según el Protocolo sobre Déficit Excesivo (millones de euros)

| | Entidades locales | %PIB | Ayuntamientos | Capitales | >500.000 | BCN | MAD | MAL | SEV | VAL | ZAR | Resto capitals | Resto ayuntamientos |
|------|-------------------|------|---------------|-----------|----------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|----------------|---------------------|
| 1995 | 17.941 | 4,0 | 12.484 | 6.141 | 3.862 | 1.614 | 1.036 | 163 | 316 | 314 | 418 | 2.279 | 6.344 |
| 1996 | 18.902 | 4,0 | 13.398 | 6.506 | 3.991 | 1.565 | 1.154 | 175 | 335 | 320 | 442 | 2.516 | 6.892 |
| 1997 | 18.294 | 3,6 | 13.725 | 6.640 | 4.031 | 1.445 | 1.167 | 156 | 326 | 351 | 585 | 2.609 | 7.084 |
| 1998 | 19.169 | 3,6 | 14.438 | 6.690 | 3.944 | 1.387 | 1.132 | 163 | 319 | 367 | 576 | 2.746 | 7.747 |
| 1999 | 19.656 | 3,4 | 14.748 | 6.734 | 3.823 | 1.364 | 969 | 163 | 342 | 424 | 561 | 2.911 | 8.015 |
| 2000 | 19.793 | 3,1 | 14.936 | 6.735 | 3.760 | 1.239 | 990 | 198 | 340 | 450 | 543 | 2.975 | 8.201 |
| 2001 | 20.170 | 3,0 | 15.359 | 6.885 | 3.796 | 1.153 | 1.033 | 237 | 318 | 480 | 575 | 3.089 | 8.474 |
| 2002 | 21.522 | 3,0 | 16.412 | 7.166 | 4.002 | 1.259 | 1.137 | 244 | 267 | 584 | 511 | 3.164 | 9.246 |
| 2003 | 22.914 | 2,9 | 17.719 | 7.748 | 4.509 | 1.245 | 1.455 | 347 | 293 | 640 | 529 | 3.239 | 9.971 |
| 2004 | 24.153 | 2,9 | 18.786 | 8.365 | 5.182 | 1.207 | 2.124 | 412 | 302 | 634 | 503 | 3.183 | 10.422 |
| 2005 | 25.535 | 2,8 | 20.092 | 9.589 | 6.450 | 1.148 | 3.337 | 443 | 341 | 714 | 468 | 3.139 | 10.503 |
| 2006 | 27.570 | 2,8 | 22.177 | 11.370 | 8.154 | 1.061 | 5.040 | 489 | 366 | 716 | 482 | 3.216 | 10.807 |
| 2007 | 29.385 | 2,8 | 23.874 | 12.278 | 9.192 | 928 | 6.039 | 529 | 384 | 737 | 574 | 3.087 | 11.596 |
| 2008 | 31.775 | 2,9 | 26.058 | 13.313 | 9.984 | 770 | 6.682 | 618 | 422 | 802 | 690 | 3.329 | 12.745 |
| 2009 | 34.700 | 3,3 | 28.732 | 14.331 | 10.361 | 753 | 6.762 | 738 | 522 | 835 | 752 | 3.970 | 14.400 |

³⁸ J. Calvo Sotelo, *Mis servicios al Estado*, segunda edición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|--------|-----|--------|--------|--------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-------|--------|
| 2010 | 35.431 | 3,4 | 28.904 | 14.429 | 10.490 | 1.202 | 6.453 | 743 | 454 | 890 | 748 | 3.939 | 14.475 |
| 2011 | 35.420 | 3,4 | 28.529 | 14.183 | 10.288 | 1.090 | 6.348 | 755 | 452 | 886 | 757 | 3.895 | 14.346 |
| 2012 | 41.939 | 4,1 | 35.262 | 15.966 | 11.696 | 1.178 | 7.430 | 748 | 482 | 977 | 882 | 4.271 | 19.295 |

Fuente: Banco de España.

Para finalizar este epígrafe, es preciso anotar algunas salvedades a lo comentado hasta ahora. La primera, con respecto a la deuda canalizada a través de lo que genéricamente se denominan “empresas públicas” en contabilidad nacional, pero que incluyen todo tipo de entidades públicas o público-privadas cuyo endeudamiento queda fuera del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas, es decir, sin computar a efectos del cumplimiento de lo dispuesto en la LOEPSF. Según los datos del Banco de España, al cierre de 2012 el volumen total de este tipo de deuda viva en el ámbito local era de 8.252 millones de euros, una magnitud que no parece aún preocupante, pero a la cual habrá que seguir por su evolución en el futuro inmediato.

La segunda salvedad es para la deuda comercial con proveedores. Aquí los datos deben ser tomados con cautela, dada su provisionalidad, si bien se reconoce el esfuerzo de transparencia durante la actual crisis para aflorar estas “facturas en el cajón” pendientes de pago. Con datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas correspondientes a los tres planes de proveedores³⁹, el importe total abonado a las entidades locales asciende a 11.595 millones de euros, concentrándose casi dos terceras partes del total en las entidades locales de sólo tres comunidades autónomas (Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana). La primera fase del plan de proveedores (Real Decreto-ley 4/2012) concentra el 83% del total de los fondos, correspondiendo a facturas pendientes en aquel momento por la prestación de servicios prioritarios como sanidad, educación o servicios sociales.

V. CONCLUSIONES

El endeudamiento local no es un grave problema en España. O, para ser más exactos, no lo sido hasta ahora en términos agregados y de contabilidad nacional y siempre bajo la premisa de su consideración en términos agregados, ya que el saldo conjunto encubre casos individuales verdaderamente preocupantes por su potencial insostenibilidad. Haciendo un símil penal, el veredicto sería de *no culpabilidad*, aunque no es posible declarar la plena *inocencia*.

³⁹ Nota de prensa de 18 de febrero de 2014 (www.minhap.es).

La LOEPSF ha introducido un marco de controles, restricciones y sanciones que es el más severo que se recuerda en época democrática en España. Sin embargo, la consolidación de su relativo éxito coyuntural va a depender crucialmente de la recuperación económica a corto y medio plazo. En el ámbito local se debe también en buena medida a una larga tradición de control del déficit y del endeudamiento, aun cuando se ha tenido que lidiar con un sistema de financiación muy rígido e insuficiente para atender todas las necesidades de gasto de los municipios. La combinación de objetivos *micro* -en términos de liquidez, tesorería y solvencia, referenciados al propio presupuesto- con objetivos *macro* -en términos de contabilidad nacional, referenciados al PIB- se hace ineludible para seguir transitando por esa senda de rigor. Lo que no parece lógico es que, siendo el sector local la Administración Pública menos endeudada de todas (antes y después del estallido de la crisis), sea el que cuenta con un control centralizado más férreo y, peor aún, con un entorno de incertidumbre asociado a una profusión normativa que llega a poner en peligro el principio de seguridad jurídica⁴⁰.

Es preciso ahondar en un marco más estrecho de leales relaciones interadministrativas, configurando un pacto interno de estabilidad consensuado, sin soluciones extremas que no son acordes con los principios básicos de un estado democrático y descentralizado. Una precondition para ello es la reforma de la planta municipal, mejorando la operatividad y la capacidad de gasto y de ingreso de los nuevos municipios o entidades que, en su caso, se configuren. Idealmente, las fusiones deberían ser voluntarias e incentivadas, pero en la práctica tampoco serían descartables algunas soluciones más expeditivas, sobre todo en aquellos casos de municipios insolventes, quebrados o simplemente inanes. Si este planteamiento puede parecer radical, no lo es menos la posibilidad de disolución de una corporación local por gestión presupuestaria gravemente dañosa para el interés general, tal y como contempla la LOEPSF desde 2012.

Los gestores públicos y los órganos de control deben también prestar una atención prioritaria a todas las cuestiones de mejora continua en los aspectos de eficacia, eficiencia, economía, calidad y transparencia en sentido amplio. Esto incluye, entre otras cuestiones concretas, las de afloramiento de “facturas en el cajón”, estructura y endeudamiento de las “empresas públicas” o variados instrumentos de colaboración público-privada.

Sobre la LOEPSF en concreto, es perentorio que se clarifiquen muchas de las cuestiones controvertidas o dudosas, sobre todo las que más afectan en la práctica

⁴⁰ Como muestra, baste recordar que la LOEPSF, aprobada en abril de 2012, ha sido modificada en tres ocasiones entre ese mismo año y el siguiente, a través respectivamente de la Ley Orgánica 4/2012, la Ley Orgánica 6/2013 y la Ley Orgánica 9/2013.

presupuestaria a las entidades locales, huyendo así de interpretaciones *ad hoc* y soluciones improvisadas. En ese hipotético reglamento y sus normas de desarrollo se tendrán que delimitar exactamente qué ha querido decir el legislador al hablar de “ingresos que se obtengan por encima de lo previsto”, “gasto computable”, “fondo de contingencia” o superposición de planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste, entre otras cuestiones adicionales.

Para terminar, se traen a colación unas preguntas intencionadamente provocadoras. En primer lugar, ¿es posible plantear en estos momentos en España algún resquicio de banca pública, partiendo de las entidades financieras nacionalizadas? Más en concreto: ¿tiene sentido y podría ser eficaz una entidad bancaria pública -o mixta- para financiar con carácter permanente y estable a los ayuntamientos en condiciones favorables? Los antecedentes están en el extinto Banco de Crédito Local y en las propuestas que a mediados de la década de 1990 lanzaba la Federación Española de Municipios y Provincias. El Instituto de Crédito Oficial desempeña en parte esta función, al igual que los sucesivos planes de pago a proveedores, pero no parecen suficientes, ni sus mecanismos están dotados de la necesaria estabilidad, como han demostrado sus ampliaciones y modificaciones desde que comenzó la actual crisis.

Al fin y al cabo, convengamos con BALZAC⁴¹ en que “quien tiene un mínimo de principios tiene que pagar sus deudas de una manera o de otra, es decir, con dinero o sin dinero”.

⁴¹ H. De Balzac, *El arte de pagar sus deudas sin gastar un céntimo (en diez lecciones)*, segunda edición, Espuela de Plata, Sevilla, 2011 (primera edición francesa de 1827).