

José Francisco Bellod Redondo

Doctor en Economía

Grupo de Investigación “Economía, Territorio y Medio Ambiente” de la UPCT

“El fracaso de las Instituciones Presupuestarias en las Entidades Locales”

RESUMEN/ABSTRACT:

La crisis económica iniciada en 2007 ha impactado de lleno en las finanzas de las Entidades Locales, siendo su expresión más dramática la incapacidad generalizada para hacer frente a las obligaciones de éstas con sus acreedores; lo cual ha dado lugar a sucesivos planes del Gobierno de la nación desde 2009. Si bien tales planes pueden ser un incentivo para comportamientos más eficientes por parte de aquellas, también han puesto de manifiesto la ineficacia de las instituciones presupuestarias o reglas fiscales contenidas en la Ley Reguladora de Haciendas Locales para lograr un comportamiento sostenible y garantizar la prestación de servicios públicos a la que están obligadas por ley. De facto tales reglas han quedado inoperantes a partir de 2009.

The economic crisis that began in 2007 has impacted squarely on the finances of local bodies, and its most dramatic expression widespread failure to meet these obligations with its creditors, which has resulted in successive plans of the Government of the nation since 2009. While such plans may be an incentive for more efficient behavior by those also revealed the ineffectiveness of the budgetary institutions or fiscal rules contained in the Law Regulating Local Tax for sustainable behavior and ensure the provision of public services which are required by law. Such rules have been inoperative since 2009.

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS, REGLAS FISCALES, AJUSTE PRESUPUESTARIO
BUDGETARY INSTITUTIONS, FISCAL RULES, FISCAL CONSOLIDATION

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada en 2007 con la implosión de la burbuja inmobiliaria y su posterior contagio a los mercados financieros, ha traído consigo nefastas consecuencias para las Haciendas Locales en forma de reducción de la recaudación tributaria y restricción en el acceso al crédito.

La inflexibilidad a la baja de los presupuestos de gastos, combinada con la drástica caída de los presupuestos de ingresos, se ha traducido en niveles de déficit difícilmente financiados, dando lugar a un incremento notable de obligaciones reconocidas no pagadas y una demora en el plazo de pago a los proveedores. Esta demora en el pago de las deudas locales ha añadido más presión a la ya de por sí crítica situación de las empresas españolas.

Lo paradójico de esta situación es que se produce a pesar de que la legislación establecía, desde hace más de veinte años, una serie de mecanismos o instituciones presupuestarias encaminados a asegurar una gestión ordenada de las finanzas públicas locales. Contrariamente a lo que sucede con las Comunidades Autónomas, las Haciendas Locales disponían hasta 2009 de una normativa muy concreta que limitaba la capacidad de endeudamiento sin requerir de los procesos de negociación bilateral (Gobierno Central – Gobierno Autonómico) ni multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera) que han caracterizado el ámbito autonómico¹.

Aunque el análisis de las finanzas locales ha recibido menor atención que el caso autonómico, disponemos de un importante acervo, centrado sobre todo en el régimen del endeudamiento y la elaboración presupuesta-

ria. Esta labor investigadora ha cobrado un nuevo impulso a raíz de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (2001), también de aplicación en las Entidades Locales, así como de sus sucesivas y abundantes reformas (2006, 2011, 2012). Así podemos destacar los trabajos de Salinas Valencia, Buide Díaz y Domínguez Calvo (1996); Vallés Giménez, Pascual Arzo y Cabasés Hita (2003), Farfán Pérez y Velasco Zapata (2010), Martínez Lago (2011), Cuenca García y Sánchez López (2008), Picó Romero (2009) o Biosca López (2010). Y también es destacable una creciente labor de análisis de casos particulares como el de Bastida Albaladejo (2003), Bastida Albaladejo y Benito López (2005) o Vila y Vila (2010) aplicados a ayuntamientos valencianos; el de Escudero Fernández y Prior Jiménez (2002, 2003) aplicado a ayuntamientos catalanes; el de Sánchez Mier (2011) aplicado a los municipios asturianos; el de Pascual, Cabasés y Ezcurra (2008), sobre una muestra de ayuntamientos navarros o y el de Cabasés, Pascual y Vallés (2004) aplicado a una muestra de 1001 Entidades Locales españolas.

Aunque la bibliografía citada cubre una amplia variedad de situaciones, pueden obtenerse al menos tres conclusiones comunes: a) la irrelevancia del signo político de los equipos de gobierno de las Entidades Locales en logro de un mayor o menor grado de responsabilidad fiscal; b) la falta generalizada de transparencia presupuestaria y c) la debilidad estructural de la financiación local en comparación con las competencias que han de desarrollar.

En el presente trabajo tratamos de evaluar la situación existente y dilucidar por qué no han sido suficien-



¹ Cabe destacar las aportaciones al respecto de Monasterio Escudero y otros (1999) y Fernández Llera (2004, 2006 y 2011); y Fernández Llera y Monasterio Escudero (2010).

tes las instituciones presupuestarias establecidas en la legislación local para prevenir la crítica situación que hoy afrontan. En el segundo epígrafe describimos la evolución de las principales instituciones presupuestarias locales, en el tercer epígrafe examinamos su comportamiento en la fase de crecimiento y crisis económica y finalmente presentamos las conclusiones.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LAS ENTIDADES LOCALES

Al contrario de lo que sucede con la Administración Central o las Comunidades Autónomas, para las Haciendas Locales se fue desarrollando desde los años 80 un sistema normativo con un conjunto de indicadores cuyo cumplimiento debía haber evitado llegar a la situación crítica actual. Es lo que se denomina en el ámbito presupuestario [véase Alesina y Perotti (1995) y Kopits y Symansky (1998)] instituciones presupuestarias o reglas fiscales: normas jurídicas que o bien fijan determinados límites cuantitativos (sobre el nivel de deuda, de déficit, o de gasto...) o bien fijan modos de proceder en la elaboración y posterior ejecución del presupuesto. Las instituciones presupuestarias tienen por objetivo asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar sus efectos adversos sobre la estabilidad macroeconómica².

A nivel local tales instituciones presupuestarias están plasmadas principalmente en el articulado de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), si bien a partir de 2001 aparece la Ley de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP) como norma indispensable de la elaboración presupuestaria.

La LRHL preveía la aprobación del presupuesto inicial con equilibrio o superávit. Esto no implicaba necesariamente la ausencia de déficit público en términos de Contabilidad Nacional, ya que la norma hacía referencia al conjunto de ingresos y gastos, y no a los siete primeros capítulos (Ingresos y Gastos No Financieros), que son los verdaderos determinantes (con los pertinentes ajustes) del déficit público. Lo que realmente trataba de asegurar la norma era la existencia de financiación presupuestaria para la totalidad de los gastos contenidos en el presupuesto.

Además contenía un conjunto de indicadores cuantitativos de naturaleza contable que limitaban la capacidad de endeudamiento, tratando así de embridar las cuentas locales por la vía de su financiación: la lógica era que al acotar el endeudamiento se limitaba indirectamente el crecimiento del gasto y del déficit público. Así,

frente al modelo de coordinación negociada establecido para las Comunidades Autónomas, caracterizado por negociación periódica tanto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como negociaciones bilaterales entre cada Comunidad y el Ministerio de Hacienda; para las Entidades Locales se establecía, un mecanismo automático plasmado en la LRHL, y posteriormente en la LEP.

Grosso modo las reglas fiscales contenidas en la LRHL son las siguientes.

En primer lugar el Remanente de Tesorería, de cuya importancia da cuenta la reciente y creciente literatura que ha generado³. Se trata de un estado contable instituido en el artículo 193 de la LRHL que mide la capacidad de la entidad para hacer frente en el corto plazo a sus obligaciones, sean o no de naturaleza presupuestaria. Su saldo es el Remanente para Gastos Generales: si resulta negativo (situación de iliquidez) la entidad está legalmente obligada a aplicar un ajuste o buscar vías adicionales de financiación. Concretamente, y por este orden, la Entidad debe optar por: a) la reducción de gastos que cubra ese Remanente negativo en el presupuesto vigente; b) concertar una operación de crédito de largo plazo por dicho importe o finalmente c) aprobar el nuevo presupuesto con un superávit no inferior al citado importe. Con ello se trata de evitar que los acreedores (presupuestarios o no) se encuentren con la imposibilidad de cobrar lo que se les adeuda; justamente la situación en la que han incurrido a partir de 2008.

Como institución presupuestaria ha tenido limitaciones operativas muy serias debido a su vinculación con la Cuenta General, documento cuyo debate en la Entidad Local suele sufrir retrasos sistemáticos, por lo cual la información relevante es a veces hecha pública con excesiva demora, impidiendo una acción eficaz de los preceptos legales sobre endeudamiento y gasto público. Además, llegado el caso, el sistema de ajuste propuesto en la Ley es fácil de eludir: basta con presentar unos presupuestos en los que la previsión de ingresos esté lo suficientemente maquillada a alza para cumplir la norma⁴.

Junto al Remanente de Tesorería coexisten tres reglas adicionales que acotan detalladamente la capacidad de endeudamiento de las Haciendas Locales.

De una parte la prohibición de contratar préstamos de largo plazo a aquellas entidades cuyo Ahorro Neto resultase negativo, siendo el Ahorro Neto la diferencia entre el Ahorro Bruto y la Anualidad Teórica de Amortización (artículo 53 de la LRHL).

² En Fernández Llera (2003) se nos ofrece una visión panorámica de las principales aportaciones en relación con las instituciones presupuestarias.

³ Por ejemplo Picó Romero (2009), Farfán Pérez y Velasco Zapata (2010), Pons Rebollo (2010), Biosca López (2010), o Bellod Redondo (2006).

⁴ Como indica Pereira Gámez (2009), es probablemente la ausencia de consecuencias jurídicas para quienes incumplen esta norma la causa principal de su incumplimiento generalizado en numerosas Entidades Locales.

Por otra parte, se requerirá autorización previa del Ministerio de Hacienda si la deuda que se desea contratar sumada al salvo vivo de las operaciones pendientes de amortizar (tanto a corto como a largo plazo), supera el 110% del los ingresos corrientes del último presupuesto liquidado.

Y finalmente, las operaciones crediticias de largo plazo sólo pueden destinarse a financiar gastos de capital (artículo 49, LRHL), evitando así que las Entidades Locales se endeuden para financiar gasto corriente.

Estas reglas fiscales tienen dos características en común que es preciso reseñar.

En primer lugar, son reglas intensamente pro – cíclicas, ya que tanto el Ahorro Bruto como los Ingresos Corrientes están fuertemente ligados a la evolución del PIB, de modo que su papel restrictivo durante la etapa expansiva del ciclo tiende a relajarse, al contrario que en las fases de crisis.

En segundo lugar, se trata de reglas muy sensibles a la influencia de la política monetaria y de la evolución de los mercados financieros: las variaciones de los tipos de interés pueden tener efectos muy potentes tanto en la relajación como en la tensión de la restricción sobre el endeudamiento. Los incrementos positivos en los tipos de interés aumentan la Anualidad Teórica de Amortización y así reducen el Ahorro Neto, restringiendo la capacidad legal de endeudamiento de las Entidades Locales. Lo contrario sucede en épocas con tipos de interés decrecientes.

El año 2001 supone un punto de inflexión en la historia de las reglas fiscales que operan sobre las Administraciones Públicas: la aprobación de la LEP.

En su versión inicial (2001) la LEP instituía el principio de equilibrio presupuestario o déficit cero que las Administraciones Públicas debían observar anualmente al elaborar y liquidar sus presupuestos. Con el cambio de Gobierno efectuado en 2004 se introduce una reforma radical de la LEP: el equilibrio presupuestario no habría de verificarse anualmente sino a lo largo del ciclo económico. Ya en plena crisis económica se instituye un techo de gasto para los presupuestos de las Administraciones Públicas, en respuesta a la creciente desconfianza que la situación de las finanzas públicas estaba provocando en los mercados financieros. Esta reforma pone el acento en la evolución nominal del gasto presupuestado y supone un reconocimiento tácito del fracaso del principio de equilibrio presupuestario frente a la crisis. El gobierno nacido tras las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 promueve nuevamente la reforma de la LEP estableciendo expresamente que “las

Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario” (artículo 11.4) y que “la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española” (artículo 12.1). Tan solo cinco meses después la LEP era nuevamente reformada⁵.

A partir de 2009 la crisis económica alcanza tal envergadura que el Gobierno decide acometer una sucesión de reformas, ciertamente contradictorias entre sí, que han dejado inoperantes las instituciones presupuestarias.

En primer lugar el Real Decreto Ley 5/2009, para el saneamiento de deudas pendientes con empresas y autónomos: rompe el principio de afectación de los ingresos crediticios de largo plazo, permitiendo con carácter extraordinario y transitorio que las Entidades Locales con Remanente de Tesorería negativo contratasen deuda a largo plazo para pagar deudas pendientes con empresas y autónomos, esto es, tanto la originada por gastos corrientes como por gastos de capital. Y rompe también con el resto de reglas fiscales ya que para la concertación de las operaciones crediticias no se exige el cumplimiento de la limitación del 110% de los ingresos corrientes liquidados ni disponer de Ahorro Neto positivo. El objetivo de este RDL era inyectar liquidez al sistema local para evitar tanto su parálisis como la del tejido empresarial que le suministra bienes y servicios.

Apenas un año después, el mismo Gobierno, espolado por la creciente presión de los mercados internacionales (estalla la crisis griega), suspende de facto las reglas de endeudamiento, pero ahora en sentido contrario: el Real Decreto Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, prohíbe a las Entidades Locales contraer préstamos a largo plazo en 2011, independientemente de que esta cumplieran con las reglas fiscales antes comentadas.

Este giro en la política económica resulta nuevamente fallido y ante el agravamiento y extraordinaria duración de la crisis económica se aprueba el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; en el que se autoriza otra operación masiva de préstamos a largo plazo para atender los pagos pendientes a empresas y autónomos, haciéndose

⁵ Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



caso omiso una vez más del principio de afectación de tales ingresos, y eludiendo las demás reglas fiscales de la LRHL relativas al endeudamiento.

Con el cambio de Gobierno producido tras las elecciones de 20 de noviembre de 2011, vuelve a sustanciarse una nueva reforma de la operativa de las reglas fiscales, mediante el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. La novedad frente a los anteriores intentos de normalización de las finanzas locales es la exigencia de un detallado plan de ajuste aprobado por el pleno municipal; norma que se completará con la aprobación del Real Decreto Ley 7/2012, por el que se crea el Fondo de Financiación de Pagos a Proveedores.

A lo largo de 2013 se ha aprobado una nueva batería de normas⁶ cuyo impacto en la Entidades Locales es aún pronto para obtener conclusiones, pero cabe resaltar el empeño de dotar de mayor transparencia al establecer la obligación de hacer público el periodo medio de pago a los proveedores, y acotando cuantitativamente la contabilización de los derechos de dudoso cobro; se refuerza la independencia orgánica y funcional de la Intervención de las Entidades Locales, se refuerza la capacidad reintervención del ministerio de Hacienda frente a situaciones de incumplimiento del principio de Estabilidad Presupuestaria.

Visto lo anterior, podemos afirmar que a partir de 2009, ante la especial intensidad y duración de la crisis económica que aún hoy perdura, las reglas fiscales instituidas por la LRHL quedaron, de facto, en suspenso, entrando en una fase de provisionalidad normativa e intervención permanente de las Entidades Locales por el Gobierno de la nación.

3. LA CRISIS DE LAS FINANZAS LOCALES

No se puede entender la crisis de las reglas fiscales locales sin atender al impacto financiero de la prolongada e intensa crisis económica que aún hoy se cierne sobre la sociedad española.

A finales de los 90 se inicia en España una de las fases expansivas más prolongadas de los últimos 50 años. En este periodo se produjo la conjunción de dos elementos que afectaron directamente al grado de cumplimiento de los indicadores antes citados: el fuerte dinamismo del PIB, impulsado por el sector inmobiliario, y una significativa reducción de tipos de interés auspiciado por la política expansiva del BCE, deseoso de facilitar la transición al euro⁷. El intenso crecimiento del PIB y los reducidos de interés permitieron generar la apariencia de cumplimiento fiscal, cuando dicho cumplimiento no era estructural sino un episodio transitorio asociado a la fase expansiva del ciclo económico.

De acuerdo con los datos de liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda, los Ingresos Corrien

⁶ Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros; Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; y Ley 27 /2013, de 23 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

⁷ Un análisis temprano de las causas del boom inmobiliario (1999 - 2007) y de sus desequilibrios puede verse en Bellod Redondo (2007).

tes crecieron a un ritmo anual del 8'9% en el periodo 2001 - 2007: haciendo posible absorber el crecimiento de los Gastos No Financieros (crecían al 9% anual) sin aparentes desequilibrios⁸.

Esto permitió mantener un equilibrio bastante prolongado en la Necesidad de Financiación de las Corporaciones Locales, que estuvo muy próximo a 0 hasta 2006. Por término medio en la fase expansiva (1999 - 2007), su déficit fue del -0'1% del PIB, el valor más saneado después del superávit medio de la Seguridad Social (+0'9%).

En términos de endeudamiento el comportamiento también ha sido muy moderado. Como se comprueba en el Cuadro 1, la deuda de las Corporaciones Locales en proporción al PIB supuso de media un 3% durante la fase expansiva 1999 - 2007. Actualmente (septiembre de 2013) supone un 4'1% del PIB. Comparado con el conjunto del sector público, las Corporaciones Locales han tenido un comportamiento muy contenido ya que su deuda supone tan solo un 6% del total de deuda pública (véase Cuadro 1) según el período al que nos refiramos y actualmente se sitúa en el 4'4%.

Cuadro 1

Deuda de la Administraciones Públicas
(proporción al PIB)

Subsector	media 1995 - 2011	media 1999 - 2007	Diferencia
Administraciones Públicas	57,4%	50,5%	6,9%
Admón. Central	48,4%	41,1%	7,3%
Comunidades Autónomas	8,0%	6,2%	1,8%
Corporaciones Locales	3,3%	3,0%	0,3%
Seguridad Social	2,3%	0,2%	2,1%

Deuda de cada subsector en relación al Total de Administraciones Públicas

Subsector	media 1995 - 2011	media 1999 - 2007	Diferencia
Admón. Central	84,2%	83,9%	0,3%
Comunidades Autónomas	13,8%	12,6%	1,2%
Corporaciones Locales	6,0%	6,0%	-0,1%
Seguridad Social	4,1%	4,9%	-0,8%

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España (cuadro 11.4) y elaboración propia.

Además durante todo el periodo expansivo las Entidades Locales gozaron, como el resto de agentes, de un ambiente monetario muy favorable caracterizado por un comportamiento muy dinámico de los mercados de crédito y unos tipos de interés históricamente bajos y decrecientes. Esto puede comprobarse en los cálculos que hemos plasmado en el Cuadro 2. Hemos estimado, tanto para las Entidades Locales como para el conjunto de las Administraciones Públicas, el tipo de interés

efectivo de su endeudamiento⁹. Dicho coste no solo fue decreciente (favoreciendo así la continua reducción de la Anualidad Teórica de Amortización y el incremento del Ahorro Neto, con la consiguiente relajación de las limitaciones al endeudamiento) sino que generalmente fue inferior al que soportó el conjunto de las Administraciones Públicas, lo cual probablemente fue posible en parte gracias a la relación privilegiada con las Cajas de Ahorro¹⁰.

⁸ Téngase en cuenta que en ese mismo periodo el PIB nominal crecía a una tasa media del 7'6%, y del 3'4% en términos reales.

⁹ Los datos de Deuda se refieren a 31 de diciembre de cada año y proceden de las Cuentas Financieras, Banco de España. Los datos de Intereses proceden de la Contabilidad Nacional, INE. A tal fin se divide el flujo de intereses de cada año, entre la media del stock de deuda existente al principio y al final de cada ejercicio.

¹⁰ Dicha relación ha sido exhaustivamente analizada en Fernández Llera (2011).

Cuadro 2

año	Coste efectivo del endeudamiento					
	Administraciones Públicas			Entidades Locales		
	Deuda (Millones €)	Intereses (Millones €)	Coste efectivo	Deuda (Millones €)	Intereses (Millones €)	Coste efectivo
1999	361,775			19,656		
2000	374,033	20,417	5.5%	19,793	1,070	5.4%
2001	378,247	20,772	5.5%	20,170	1,120	5.6%
2002	383,435	19,781	5.2%	21,522	828	4.0%
2003	382,032	18,554	4.8%	22,914	709	3.2%
2004	389,142	17,192	4.5%	24,153	622	2.6%
2005	392,497	16,271	4.2%	25,535	685	2.8%
2006	391,055	16,159	4.1%	27,570	780	2.9%
2007	382,307	16,940	4.4%	29,385	1,134	4.0%
2008	436,984	17,399	4.2%	31,775	1,350	4.4%
2009	565,082	18,520	3.7%	34,700	917	2.8%
2010	644,692	20,384	3.4%	35,431	717	2.0%
2011	736,472	26,120	3.8%	35,420	879	2.5%
2012	883,823	31,297	3.9%	41,939	1.371	3.5%

Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional (INE) y Cuentas Financieras (Banco de España).

En 2007 el PIB español comenzó un proceso de desaceleración cada vez más intenso, poniendo fin a la prolongada fase expansiva iniciada en 1999. La contracción del PIB se tradujo en un desmoronamiento del Ahorro Bruto de las Entidades Locales, que incluso registra unos importes negativos en 2010 y 2011 (véase Cuadro 3). Esa incapacidad para generar ahorro, fruto de la caída de los ingresos tributarios, se traduce a su vez en incapacidad creciente para hacer frente a los gastos de funcionamiento, originando una acumulación de obligaciones pendientes de pago, tanto del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados.

Cuadro 3

año	Ahorro Bruto: Corporaciones Locales	
	Millones de euros	% PIB
2000	4,060	0,64
2001	3,792	0,56
2002	4,075	0,56
2003	3,513	0,45
2004	3,755	0,45
2005	3,526	0,39
2006	5,713	0,58
2007	4,609	0,44
2008	1,430	0,13
2009	1.373	0,13
2010	-1.961	-0,19
2011	-3.104	-0,30
2012	4.730	0,46

Fuente: Contabilidad Nacional (INE).

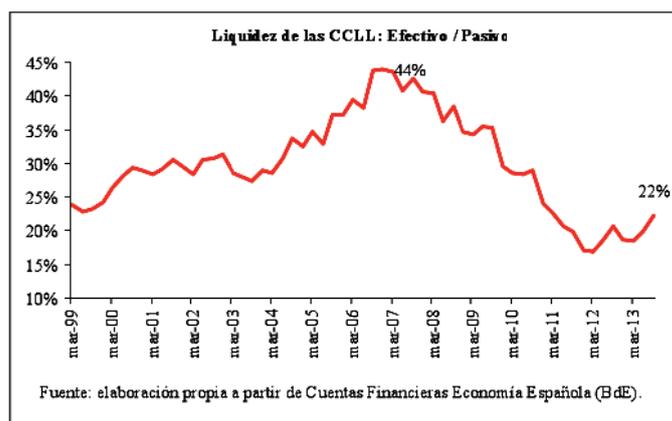
Por aquel entonces las previsiones gubernamentales apostaban por un ajuste suave y una rápida recuperación. Probablemente por ello en el Artículo 9 del Real Decreto Ley 5/2009, de 24 de abril, por el cual de forma extraordinaria se permite el endeudamiento para el pago de facturas atrasadas, se establece la obligatoriedad de que las Entidades Locales apliquen los posibles ahorros obtenidos en los planes de saneamiento para la amortización anticipada de tales préstamos. Algo absolutamente ilusorio viendo el registro negativo del Ahorro Bruto alcanzado en 2010 (-1,961 millones de euros) y 2011 (-3,104 millones de euros).

La caída del ahorro tuvo su plasmación en una creciente iliquidez de las Entidades Locales a partir de 2007. Para mostrarlo hemos construido el Gráfico 1 con datos procedentes de la Cuentas Financieras del Banco de España: hemos representado la ratio entre la liquidez disponible por las entidades locales (dinero efectivo + depósitos) y sus pasivos totales¹¹. Tratamos con ello de comparar el total de obligaciones pendientes de pago (estén o no formalizadas en préstamos) con los recursos inmediatamente disponibles para hacerles frente llegado el caso (dinero efectivo + depósitos). Cuanto más elevado sea ese ratio, en mejores condiciones de liquidez se encuentran las Entidades Locales.

Los resultados son harto elocuentes: puede apreciarse que la fase expansiva permitió una importante acumulación de efectivo y en su punto álgido la afluencia de recursos permitió acumular una liquidez equivalente al 44% de los pasivos totales (diciembre de 2006), lo cual permitía hacer frente a los pagos pendientes sin demoras significativas.

Pero a partir de 2007 este ratio comienza a declinar debido a la acelerada pérdida de efectivo que experimentan las Entidades Locales: ante la incapacidad de generar ahorro las Entidades Locales tienen que utilizar la menguante liquidez acumulada en ejercicios pasados. Los últimos datos disponibles (septiembre 2013) sitúan la ratio en un 22%.

Gráfico 1



Paralelamente una nefasta conjunción de circunstancias negativas activaron las (pro – cíclicas) reglas fiscales en un sentido muy restrictivo: la caída del PIB y la escalada de tipos de interés¹² restringieron las posibilidades de endeudamiento de las Entidades Locales. Un menor PIB redujo los Ingresos Corrientes, reduciendo así tanto el Ahorro Bruto como el Ahorro Neto, rebajando el importe de deuda asociado al 110% de aquellos. La escalada de tipos de interés operó en el mismo sentido a través de la Anualidad Teórica de Amortización.

Frente a esta problemática coyuntural las Entidades Locales manejaron simultáneamente varias estrategias.

La primera de ellas consistió en la demora unilateral en la ejecución de gastos de capital cofinanciados con subvenciones finalistas: en tanto no se ejecutaba el gasto, los fondos percibidos podían utilizarse para enjugar deudas, a riesgo de que la entidad otorgante reclamase el reintegro de los fondos aportados. Este hecho puede

comprobarse con los datos que se ofrecen en el Cuadro 4, en el que hemos consignado la información agregada relativa al Remanente de Tesorería.

Desde 2006 el Remanente Total comienza a disminuir. Pero más acusada aún es la disminución que registra el Remanente para Gastos Generales, que mide el excedente de liquidez de libre disposición: la diferencia entre ambos Remanentes se denomina Remanente Afectado e informa de la liquidez no disponible porque está afectada a algún proyecto. El intenso crecimiento del Remanente Afectado significa que las Entidades Locales captaban recursos ligados a la ejecución de inversiones concretas (subvenciones de capital finalistas), pero demoraban sine die, la ejecución de las mismas, de modo que ese dinero servía para enjugar la falta de liquidez de las entidades, quedando registrado a efectos contables el importe de las inversiones pendientes de ejecutar en el Remanente Afectado.

¹¹ Datos disponibles en el Cuadro 2.18.a de las Cuentas Financieras, Banco de España.

¹² Debido a la creciente prima de riesgo inducida por la falta de confianza y los planes ajuste de la periferia de la eurozona (Irlanda, Portugal, Grecia, Chipre...).

Cuadro 4

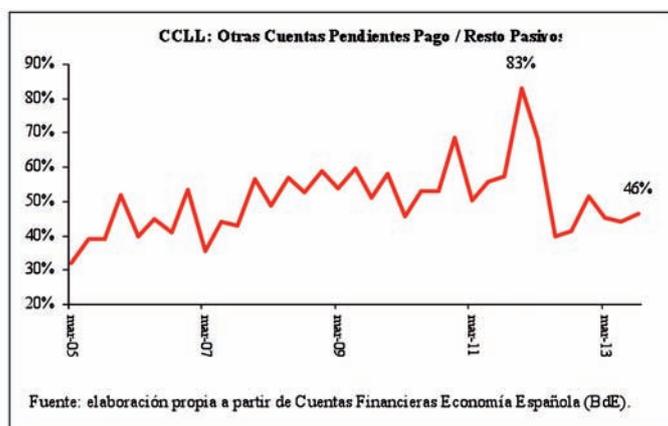
Remanente de Tesorería de las Corporaciones Locales (millones de euros)			
año	Total	Para Gastos Generales	Afectado
2001	8,585	nd	nd
2002	9,446	nd	nd
2003	7,932	nd	nd
2004	9,393	nd	nd
2005	16,606	11,947	4,659
2006	14,146	3,851	10,295
2007	13,759	3,066	10,692
2008	11,250	170	11,080
2009	12,133	301	11,831
2010	10.821	-2.598	13.420
2011	8.503	-4.222	12.726
2012	15.433	2.681	12.751

Fuente: elaboración propia y Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales, disponible en el servidor estadístico del Ministerio de Hacienda.

La segunda estrategia consistió en sustituir la financiación bancaria por la no bancaria o, mejor dicho, por la no - financiación (morosidad). Obviamente no se trata de un procedimiento inocuo: en buena medida se trató simple y llanamente de la decisión unilateral de numerosas Entidades Locales de demorar el pago de facturas a proveedores, nóminas a empleados públicos o diversos tributos y cotizaciones a la Seguridad Social. Al ser decisiones unilaterales se incurre en el riesgo de que los proveedores interrumpan el suministro y se paralicen los servicios prestados a la ciudadanía, amén del efecto depresivo que esto suponía sobre el tejido empresarial.

Este fenómeno puede observarse en el Gráfico 2. A partir de las Cuentas Financieras del Banco de España, hemos calculado la ratio entre la partida Otras Cuentas Pendientes de Pago y el resto de pasivos (Valores Distintos de Acciones + Préstamos). El saldo de Otras Cuentas Pendientes de Pago nos informa de la financiación anómala que consiguen los agentes demorando el pago de sus obligaciones. En el periodo expansivo (1999 - 2007) dicha ratio registró un valor promedio de 44%, en diciembre de 2011 se había disparado hasta el 83% y actualmente estamos en el 46%.

Gráfico 2



Como ya se ha indicado, el RDL 5 / 2009 fue el primer intento de atajar la crisis de las finanzas locales y a él le han seguidos otros tres intentos más.

Como antes se ha comentado la disponibilidad de datos no permite una completa evaluación de los logros

de esta medida aunque, sospechamos que fue insuficiente: aunque la ratio Otras Cuentas Pendientes de Pago / Resto de Pasivos disminuyó ligeramente durante 2010, la intensidad y extensión temporal de la crisis impidieron sanear de modo definitivo las cuentas pú

blicas, la relación Efectivo / Pasivos siguió cayendo y, lejos de conseguir equilibrar las cuentas el Ahorro Bruto, como ya comentamos, pasó a ser negativo a partir de 2010 (Cuadro 3).

A finales de 2011, iniciada la nueva legislatura, el nuevo Gobierno de la nación insistió en esa estrategia de permitir la financiación crediticia extraordinaria en una secuencia iniciada en 2009 y que parecía no tener fin: cada Real Decreto parecía ser la solución definitiva, y a cada uno de ellos le sucedía otro nuevo en la misma dirección, para atender a facturas pendientes de empresas y proveedores, siendo una de las condiciones requeridas para ello es la aprobación de planes de ajuste municipales muy exhaustivos antes de 31 de marzo de 2012.

Puede comprobarse en el Gráfico 2 la eficacia relativa de esta secuencia de medidas: a la aprobación de cada una de ellas sigue un breve período en el que la ratio Otras Cuentas Pendientes de Pago / Pasivo Total se reduce significativamente, pero de nuevo la tendencia creciente se impone, y estos procedimientos extraordinarios tienen una eficacia de muy corto plazo.

Ciertamente el año 2012 arroja algunas cifras positivas: el Ahorro Bruto vuelve a ser positivo (+0'46% del PIB) y el Remanente de Tesorería para Gastos Generales también (2.681 millones de euros). Pero esta mejora más parece el efecto transitorio de los planes de ajuste instrumentados a lo largo de 2012 que un cambio estructural en la situación de las Haciendas Locales. La financiación a largo plazo instrumentada por el Gobierno ha permitido saldar cuentas con proveedores y mejorar los saldos contables del Remanente de Tesorería. Pero también se ha de tener en cuenta el impacto del recorte salarial de -1.612 millones de euros a los empleados públicos y otros -3.665 millones de euros en diversas transferencias corrientes, según informa la Contabilidad Nacional (INE), medidas que quizá no puedan reproducirse en el futuro.

Y, entre tanto, las reglas fiscales instituidas en la LRHL permanecen desplazadas, en un segundo plano, subordinadas a estas otras normas más urgentes y pretendidamente excepcionales que los últimos Gobiernos han ido promoviendo al socaire de la crisis económica.

Esta parece ser la perspectiva a la que se enfrentan las Entidades Locales en el medio plazo. Las previsiones macroeconómicas de diversas instituciones multilaterales (FMI, OCDE, Comisión Europea...) y el propio Gobierno de la nación apuntan a un horizonte de escaso crecimiento del PIB hasta 2016. Cabe esperar por tanto que las Entidades Locales sigan sometidas a la presión actual, atezadas por unos recursos menguantes y unas necesidades de gasto impuestas por Ley que les impidan

generar ahorro para garantizar su funcionamiento, así como unas severas restricciones en el acceso al crédito. Es previsible pues que las instituciones presupuestarias de ámbito local, tales y como las hemos conocido, incapaces de aportar elementos positivos a la situación, sigan siendo desplazadas por normas provisionales que han demostrado una eficacia limitada al corto plazo.

4. CONCLUSIONES

La crisis económica que afecta a la economía española desde que en 2007 se iniciase el cambio de ciclo, ha impactado de lleno en las finanzas de las Corporaciones Locales, provocando situaciones de iliquidez extrema que se han traducido en demoras muy significativas en el pago a los acreedores.

Esta situación se produce después de una prolongada etapa de crecimiento económico (1999 – 2007) durante la cual las Haciendas Locales se vieron beneficiadas por la afluencia de ingentes recursos procedentes de la pujante actividad inmobiliaria, así como de un entorno monetario muy favorable con tipos de interés históricamente reducidos.

La existencia de un conjunto de instituciones presupuestarias o reglas fiscales perfectamente definidas en la Ley Reguladora de Haciendas Locales desde 1988 no ha servido para impedir esta situación crítica: el cambio de ciclo y el repunte de tipos de interés en un ambiente monetario más restrictivo ha avocado a las Entidades Locales a situaciones próximas a la suspensión de pagos, a pesar de que dichas entidades han mostrado durante todo el periodo examinado un perfil de déficit y endeudamiento muy equilibrado si se las compara con otras Administraciones Públicas.

Aunque esta situación extrema no es un factor que alimente el desequilibrio macroeconómico general, sí que tiene un impacto muy severo sobre el tejido empresarial. Por ello a partir de 2009 se produce una serie de iniciativas legales propiciadas del Gobierno de la nación, orientadas a inyectar liquidez a costa de sacrificar la vigencia de las citadas reglas presupuestarias. Tales iniciativas no han conseguido mejorar sustancialmente la situación financiera de las Entidades Locales: en 2011 se llegó a un su Ahorro Bruto negativo récord (-3.793 millones de euros) y otro tanto sucedió con el Remanente de Tesorería para Gastos Generales (-4.222 millones); la liquidez se sitúa en mínimos históricos (22% ratio Efectivo/Pasivos) y el impago a proveedores ha retornado a la senda ascendente a pesar de los planes de rescate de los ejercicios 2012 y 2013. Cabe esperar que esta situación de excepcional continúe aún varios ejercicios presupuestarios, en tanto no se produzca una recuperación de la economía española.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Fradejas, N. y Vallés Giménez, J.** (2002): "El Mercado Financiero y el Racionamiento del Crédito. Estudio del Caso de los Gobiernos Regionales en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 160, pp. 77 – 102.
- Alesina, A. y Perotti, R.** (1995): "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, vol. 42, 1, pp. 1 – 31; (traducción al castellano: "La Economía Política de los Déficit Presupuestarios", *Papeles de Economía Española*, 68, 1996, pp. 237 – 254).
- Bastida Albaladejo, F.** (2003); "Limitaciones al Endeudamiento Municipal: Un Estudio Empírico"; *Auditoría Pública*, nº 29.
- Bastida Albaladejo, F. y Benito López, B.** (2005); "Análisis del Endeudamiento en los Ayuntamientos: Un Estudio Empírico"; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*; vol. XXXIV, nº 126, pp. 613 – 635.
- Bellod Redondo, J. F.** (2006); "El Remanente de Tesorería como Institución Presupuestaria"; el Caso de la Comunidad Murciana"; *Auditoría Pública*, nº 40, pp. 109 – 116.
- Bellod Redondo, J. F.** (2007); "Crecimiento y Especulación Inmobiliaria en la Economía Española"; *Principios – Estudios de Economía Política*, nº 8, pp. 59 – 82.
- Bellod Redondo, J. F.** (2011, a); "Es Anticíclica la Ley de Estabilidad Presupuestaria"; *Principios – Estudios de Economía Política*, nº 19, pp. 111 – 126.
- Bellod Redondo, J. F.** (2011, b); "Techo de Gasto y Estabilidad Presupuestaria"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 65, pp. 97 – 110.
- Biosca López, F. J.** (2010); "La Apariencia de Control en la Administración Local por los Habilitados Estatales"; *Auditoría Pública*, nº 52, pp.71 – 88.
- Cabasés, F., Pascual, P. y Vallés, J.** (2004); "Efectividad de las Restricciones Institucionales al Endeudamiento Local"; disponible en <http://www.uib.es/congres/ecopub/papers/ht2/Cabases-Pascual-Valles.pdf>
- Cuenca García, A. y Sánchez López, P.** (2008); "Los Principios de Estabilidad Presupuestaria en su Aplicación a las Entidades Locales"; *Revista Española de Control Externo*, nº 29, pp. 111 – 129.
- Escudero Fernández, P. y Prior Jiménez, D.** (2002); "Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales"; *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo.
- Escudero Fernández, P. y Prior Jiménez, D.** (2003); "Endeudamiento y Ciclos Políticos Presupuestarios: el Caso de los Ayuntamientos Catalanes"; *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife.
- Farfán Pérez, J. M. y Velasco Zapata, A.** (2010); "Diagnóstico Económico Financiero de las Entidades Locales: Imagen Fiel e Indicadores Básicos"; *Auditoría Pública*, nº 51, pp. 91 – 102.
- Fernández Llera, R.** (2003); "¿Mercado, Reglas Fiscales o Coordinación? Una Revisión de los Mecanismos para Contener el Endeudamiento en los Niveles Inferiores de Gobierno", Documento n.º 09/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fernández Llera, R.** (2004); "Un Pacto de Estabilidad para el Control del Endeudamiento Autonómico"; Papeles de Trabajo nº 23/04, IEF, Madrid.
- Fernández Llera, R.** (2006); "Disciplina Crediticia de las Comunidades Autónomas", Papeles de Trabajo nº 10/06, IEF, Madrid.
- Fernández Llera, R.** (2011); "Descentralización, Deuda Pública y Disciplina de Mercado en España"; *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol. 21, nº 39, enero – marzo, pp. 67 – 81.
- Fernández Llera, R. y Monasterio Escudero, C.** (2010); "¿Entre Dos o entre Todos? Examen y Propuestas para la Coordinación Presupuestaria en España"; *Hacienda Pública Española*, 195 – 4; pp 139 – 163.

González - Páramo, J. M. (2001); "Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Grajal Caballero, I. (2013): "El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera", *Auditoría Pública*, 59, pp 87 – 100.

Kopits, G y Symansky, S (1998), "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Papers*, 162, Washington.

Martínez Lago, M. A. (2011); "El Régimen Jurídico del Endeudamiento de las Entidades Locales y las Restricciones para su Ejercicio en 2011"; Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010; vol 02, pp. 213 – 242.

Monasterio Escudero, C.; Blanco Ángel, F. y Sánchez Álvarez, Isidro (1999); "Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas", Bilbao, Fundación BBV.

Pascual, P., F. Cabasés y R. Ezcurra (2008): "Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Una análisis con microdatos de los municipios de Navarra"; *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca.

Pereira Gámez, M. (2009): "El Saneamiento del Remanente de Tesorería Negativo. La STS de 20 de noviembre de 2008", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*; 20, pp. 3015 y ss.

Picó Romero, J. (2009); "Opacidad en las Cuentas Anuales del Sector Público. En el Remanente de Tesorería y en General. Reflexiones Críticas y Propuestas"; *Auditoría Pública*, nº 47, pp. 91 – 100.

Pons Rebollo, M. (2010); "Los Saldos de Dudoso Cobro, un Estudio Empírico"; *Auditoría Pública*, nº 52, pp. 111 – 124.

Salinas Valencia, M., Buide Díaz, S. y Domínguez Calvo, M. J. (1996); "Ineficacia de las Limitaciones Legales del Nivel de Endeudamiento de las Entidades Locales"; *Cuadernos de Estudios Empresariales*, nº 6, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid.

Sánchez Mier, M. (2011); "Endeudamiento y Ciclo Político – Presupuestario: Aplicación a los Municipios Asturianos"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 65, pp. 75 – 96.

Vallés Giménez, J.; Pascual Arzoz, p. y Cabasés Hita, F. (2003); "Endeudamiento Local y Restricciones Institucionales. De la Ley Reguladora de Haciendas Locales a la Estabilidad Presupuestaria"; Papeles de Trabajo del IEF nº 3/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Vila y Vila, J. (2010); "¿Son Eficaces las Limitaciones Legales al Endeudamiento Local? Una Aproximación Empírica"; *XVIII Encuentro de Economía Pública*, Málaga.