

# Autonomia local, equilibri pressupostari i sostenibilitat financera. Tendències i perspectives contemporànies en les relacions de tutela financera i control pressupostari local a Espanya

## Introducció

Al llarg dels últims anys i de manera creixentment accelerada, les entitats locals (d'ara en avant, EL) han experimentat una significativa i profunda transformació de règim jurídic en l'àmbit pressupostari i financer. Aquests canvis s'han esdevingut en el marc de les reformes adoptades fonamentalment a partir de l'any 2008 quant a les mesures contra la falta de recursos financers municipals, el control del dèficit i dels límits del deute públic i, també, la consecució de la sostenibilitat financera, econòmica i pressupostària.

En aquest escenari és indefugible i certament pertinent fer una avaluació sobre l'impacte derivat de les polítiques vigents de control del dèficit i del deute públic sobre el règim de les EL, en termes d'incidència sobre l'autonomia local. Les limitacions i els mecanismes de supervisió –tant formals com materials– que s'han anat reforçant gradualment amb vista a la consolidació de més control dels comptes públics locals per part dels organismes estatals en particular –i dels autonòmics en menys mesura–, transcendeixen l'abast i el mateix contingut d'un conjunt de principis, instruments i conceptes essencials entre els quals destaquen els d'autonomia local o suficiència financera. Tot i això, seria inapropiat obviar els efectes resultants d'aquestes reformes sobre la mateixa articulació representativa i eminentment política i democràtica de les corporacions locals –democràticament escollides i constituïdes–, com també sobre el seu marge de decisió en virtut dels recursos disponibles i dels controls als quals resten subjectes.

A la tradicional dependència financera de les EL com a conseqüència de la subjecció a les transferències finalistes o per participació pressupostària procedents de l'Estat i de les comunitats autònomes (d'ara en avant, CA), cal afegir-hi la gradual consolidació d'un extens i exhaustiu conjunt normatiu dirigit a incrementar no sols la quantitat, sinó també la qualitativa capacitat de control exercida per les institucions i pels organismes estatals sobre les EL. En particular, aquests controls destaquen perquè es refereixen de manera específica als mecanismes de disciplina pressupostària i de control del dèficit, com també a la sostenibilitat financera i el règim d'endeutament. Tot això incideix de manera substancial sobre el marge d'autonomia fiscal i financera de les EL.

En aquest sentit, els paràgrafs següents que embasten el present article s'emmarquen en una de les línies d'interès per a la ciència de l'administració: l'estudi de les relacions interadministratives entre diverses administracions públiques (d'ara en avant, AP) o organismes de diferent nivell, en aquest cas d'Estat i de les EL, en l'àmbit específic de les polítiques i de l'ordenament jurídic sobre el control del dèficit i del deute públic. Des d'una perspectiva institucionalista, abordem en aquest text l'anàlisi dels canvis en la regulació dels procediments previstos en l'exercici de la tutela financera, com també el règim d'autorització per a concertar operacions de crèdit per part de les EL.

D'acord amb el que hem exposat, l'objectiu del treball consisteix a estudiar les relacions interadministratives de col·laboració, coordinació i control que amb caràcter multinivell les institucions i els organismes estatals exerceixen sobre les EL. La recerca té el

propòsit d'avaluar modestament els efectes que les recents mesures relacionades amb la reforma del règim local han tingut sobre l'autonomia local i financera de les EL. Així doncs, es considera l'impacte d'aquests canvis normatius sobre els mecanismes de control i d'autorització establits per a la concertació d'operacions de crèdit i l'execució dels plans corresponents de reequilibri, ajust o sanejament financer, com a part de les polítiques adoptades en la consecució dels objectius de dèficit i deute públic. Per això, s'estudien les relacions entre el nivell local de govern i administració d'una banda, i les institucions i els organismes encarregats de la tutela en matèria de control financer de l'altra, tenint en compte l'eventual impacte d'aquestes relacions sobre l'abast de l'autonomia local. El treball s'emmarca en el període cronològic comprès entre l'any 2008, en què es va aprovar la primera mesura amb un significatiu impacte i interès a l'efecte de l'objectiu de la recerca (Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es crea un Fons Estatal d'Inversió Local i un Fons Especial de l'Estat per a la Dinamització de l'Economia i l'Ocupació), i el moment actual de la recerca (any 2014), etapa diacrònica en la qual actuen les reformes legislatives relacionades amb l'objectiu i la hipòtesi de treball.

La hipòtesi de treball sosté que les recents mesures de tutela financera (adoptades com a transposició de la normativa europea en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera a través de l'ordenament jurídic espanyol i implementades, fonamentalment, pel Govern de l'Estat a través del Ministeri d'Hisenda i de les AP), han tingut un impacte significatiu sobre l'abast i l'extensió del principi d'autonomia local, com a conseqüència de l'augment de control i dels mecanismes de tutela en la gestió pressupostària i financera local, i d'aquesta manera comprometen i limiten el marge d'actuació autònoma i independent de les EL.

L'article s'estructura en quatre parts clarament diferenciades. La primera part es dedica a l'exposició succinta dels termes i l'abast de l'autonomia local i la importància del component econòmic en la configuració d'aquella. S'hi destaca l'equilibri de l'autonomia local en confluència amb la necessària coordinació interadministrativa respecte a les altres AP i nivells de govern. S'hi exposen a continuació els efectes i l'impacte derivats de les recents reformes locals relatives al règim pressupostari des d'una aproximació a les relacions interadministratives entre les EL i els organismes de l'Estat encarregats d'exercir la tutela financera. Per a fer-ho, es procedeix a l'estudi del règim d'autorització de les operacions de crèdit; el control i el compliment forçós de les mesures de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària de les EL; la necessitat d'informar els organismes de l'Estat (Ministeri d'Hisenda i administracions públiques); i les responsabilitats dels funcionaris d'administració local amb habilitació estatal en el control de la gestió pressupostària i la consecució de la sostenibilitat financera de les EL. Finalment, aquest estudi culmina amb un apartat de consideracions finals i reflexions sobre els resultats exposats i especifica possibles alternatives doctrinals i pràctiques de futur.

### **L'autonomia i la suficiència financera de les EL en el marc de les relacions multinivell**

El reconeixement formal de l'autonomia local per mitjà de la Constitució espanyola (d'ara en avant, CE) implica l'articulació d'un conjunt d'atribucions, competències i facultats entre les quals cal considerar "un cert grau de capacitat normativa i de suficiència financera (articles 140, 141 i 142)" (Ruano, 2002). D'acord amb Canales i Pérez: "el principi d'autonomia, al seu torn, fa referència a la capacitat de gestió d'una part dels afers públics per part d'una administració territorial, respecte al seu nucli

competencial per part d'altres administracions de nivells territorials diferents" (Canales i Pérez, 2002). L'autonomia local té igualment reconeguda la seua garantia en l'àmbit comunitari europeu per mor de l'article 4.2 del Tractat de la Unió Europea (TUE), en virtut del qual: "la Unió respecta la igualtat dels estats membres davant dels tractats, i també llurs identitats nacionals, inherents a llurs estructures polítiques i constitucionals fonamentals, incloent-hi el sistema d'autonomia local i regional" (TUE, 1992).

En el bloc de constitucionalitat referent a l'autonomia local i la suficiència financera, format pel compendi dels articles 140 a 142 esmentats més amunt, hi destaca la garantia de l'autonomia dels municipis per part de la CE (art. 140), com també l'establiment dels fonaments de la suficiència financera per mitjà de l'article 142, segons el qual: "les hisendes locals han de disposar dels mitjans suficients per a l'acompliment de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives i s'han de nodrir fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i en els de les CC" (art. 142 CE). Aquesta autonomia es projecta en l'àmbit de la hisenda pública local, tant en la dimensió de les despeses com en la dels ingressos.

L'autonomia local permet a les EL disposar d'hisendes pròpies i gestionar-les en les dues facetes –ingressos i despeses–, de manera que la suficiència financera converteix l'autonomia en "una realitat material que genera recursos econòmics d'un volum adequat" (Alonso, 2002). D'acord amb De Vicente, "l'autonomia financera municipal apareix com una espècie dins d'aquell gènere i és la que possibilita que aquella pugui fer-se efectiva" (De Vicente, 2002), i "l'autonomia financera de les hisendes locals resulta com a conseqüència lògica de l'autonomia institucional" (Navarro, 2012). Així, en vista de la mateixa exposició de motius de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals: "la suficiència financera emmarca les possibilitats reals de l'autonomia local, perquè, sense mitjans econòmics suficients, el principi d'autonomia no passa de ser una mera declaració formal" (Llei 39/1988, de 28 de desembre).

De manera específica, la capacitat per a obtenir els mitjans financers suficients –incloent-hi les operacions de crèdit o d'endeutament– amb els quals es pugui sostenir i garantir la viabilitat de la gestió pública en l'exercici de les competències atribuïdes a les EL, constitueix un component inherent a la mateixa autonomia local, mentre que aquesta disposició de mitjans i recursos permet "la consecució efectiva de l'autonomia constitucionalment garantida" (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 7è). Així, com a projecció de l'autonomia en l'àmbit creditici, la mateixa Carta europea de l'autonomia local (Consell d'Europa, 1985) reconeix en l'article 9.8 que "amb la finalitat de finançar les seues despeses d'inversió, les entitats locals han de tenir accés, de conformitat amb la llei, al mercat nacional de capitals" (Carta europea de l'autonomia local, 1985).

A pesar del reconeixement constitucional de l'autonomia local, aquest principi queda subjecte a un conjunt de límits que es materialitzen per mitjà de diversos i múltiples controls exercits amb caràcter multinivell per les institucions i els organismes de l'Estat i de les CA. Aquests controls troben legitimació o justificació originària en la mateixa normativa bàsica a l'empara de l'article 103.1 CE i de l'àmbit regulador de les administracions públiques, d'acord amb el qual es reconeix en favor de l'Estat i amb caràcter exclusiu la regulació de "les bases del règim jurídic de les AP" (article 149.1.18a CE). Igualment, s'inclou en aquesta potestat reguladora la relativa a les bases del règim jurídic de les EL i el de les seues hisendes, a la qual cosa cal afegir l'exercici de les competències d'execució, en què s'emmarca la tutela financera. Les relacions interadministratives permeten dotar així de coherència el conjunt de les AP, en la

consecució de l'interès general (Sánchez, 2008). Tot i així, no es pot obtenir del text constitucional cap disposició concreta relativa a les relacions multinivell entre l'Estat i les EL a causa del silenci que sobre aquesta qüestió guarda la CE (Crespo, 2002). Cal fer avinent, igualment, l'existència de límits a l'autonomia local com a conseqüència de les “relacions polítiques i administratives –intergovernamentals, en el vocable anglosaxó– entre institucions que pertanyent a nivells territorials diferents” (Ruano, 2002).

L'àmbit del Govern i de l'Administració local s'incardina, per consegüent, en complexes relacions institucionalitzades amb les altres institucions i AP. D'acord amb Ruano: “(...) les relacions entre autoritats locals i centrals es caracteritzen per la complexitat dels vincles d'associació i per la interdependència mútua, que es materialitza en relacions de cooperació i conflicte” (Ruano, 2002), i que també es projecten sobre la faceta economicofinancera de l'autonomia local. Enfront de l'innegable “procés de transferències cap avall, cap a unitats supraestats” (Ribó i Pastor, 1999) com a resultat d'una política de modernització definida per “processos descentralitzadors mitjançant la transferència de poders o competències a diversos nivells de govern i administració” (Olías de Lima, 2002), i que en el cas espanyol ha caracteritzat el procés de construcció i consolidació autonòmica, l'àmbit local ha estat subjecte a transformacions que han relativitzat i limitat el seu àmbit i capacitat d'acció i de gestió autònoma en l'àmbit economicofinancer i pressupostari.

En el marc del model municipal espanyol, l'activitat de les EL ha estat subjecta històricament a relacions de dependència jeràrquica, com també a tutela per part de l'administració de l'Estat (Quintana, 2008). La tutela financera dels organismes de l'Estat o de les CA que tinguen atribuïda aquesta competència sobre les entitats, els organismes, els ens i les societats incardinades en el sector públic local (Bachiller, 2005), inclou el conjunt dels actes administratius d'execució en l'àmbit financer, d'acord amb l'abast del més ampli concepte de tutela. Així, com a tal tutela cal entendre: “la tècnica d'intervenció administrativa, en virtut de la qual, l'entitat que tutela sotmet a una certa disciplina unitària altres entitats administratives, de rang inferior però no jeràrquicament dependents d'aquella, i exerceix, en els termes legalment previstos, determinades potestats administratives sobre l'organització, sobre els actes o sobre l'activitat de l'entitat tutelada (controls de legalitat o d'oportunitat, que s'apliquen a través d'autoritacions, aprovacions, suspensions, resolució de recursos, etcètera, pot estendre's fins i tot a nomenaments i remoció de càrrecs”. D'acord amb Villar Rojas: “en tot cas, més enllà de la seua invalidesa, la veritat és que la tutela estatal amb excusa financera constitueix ja un pilar bàsic de l'ordenació i regulació de les entitats locals espanyoles” (Villar Rojas, 2014), i la tutela sobre les EL es pot ben bé considerar com “més que una simple coordinació” (Cliset i Grau, 1992). De manera més crítica, Ezquiaga i Muñoz van considerar l'articulació continguda a la LBRL com un “concepte de tutela de l'Estat passat de moda” (Ezquiaga i Muñoz (1996), consideren que la coordinació constitueix una mena de tutela i que això constitueix el revés de l'autonomia de les EL (Tejerizo, 2003). En el marc del federalisme fiscal, sobre la base del qual conflueix l'existència d'una “pluralitat d'hisendes” (Navarro, 2013), les relacions entre les diverses AP en matèria financera permet identificar el conjunt de les “activitats o interaccions que es donen entre unitats de govern de tota mena i nivell”, tal com Anderson afirma a partir del cas estatunidenc (Chandler i Plano, 1988). De manera específica, i en el context d'aquesta aproximació doctrinal, les administracions estatals – i en menys mesura les regionals– han anat exercint de manera estructural, institucionalitzada, reiterada i constant diverses competències destinades a limitar

l'accés de les entitats locals a operacions de crèdit. Aquesta tendència s'ha formalitzat a través de l'autorització administrativa corresponent dels organismes de l'Estat en determinats casos. Si bé, amb vista a la seua garantia, ni l'autonomia ni l'autogovern de les EL: "(...) pot ser menyscabada per la interferència de les autoritats del Govern de l'Estat ni de la seua Administració" (Vallés i Brugué, 2001), la qual cosa no exonera els municipis de restar subjectes a nombrosos mecanismes que limiten en la pràctica l'elenc de funcions, competències i manifestacions que materialitzen aquesta autonomia.

La contínua doctrina constitucional i la jurisprudència han destacat la naturalesa administrativa de l'autonomia local, la qual cosa ha legitimat i justificat que l'Estat i les CA puguen exercir: "la possibilitat de controlar l'activitat de les corporacions locals, els interessos de les quals són inferiors als representats pel legislador" (Sánchez Sáez, 2008). De manera coherent amb allò que hem exposat, la llibertat i independència d'actuació en què consisteix l'autonomia local: "(...) no és absoluta, no és total" (De Vicente García, 2002). Els límits que preveu el disseny institucional espanyol han quedat eloqüentment legitimats per la doctrina constitucional en assenyalar que: "(...) ateses les diverses fonts que nodreixen les hisendes locals, així com la seua complementarietat, és ací plenament aplicable l'existència de controls de legalitat, tant en relació amb l'obtenció i gestió d'ingressos de caràcter propi com en la utilització dels procedents d'altres fonts (FJ 5è, STC 4/1981, de 2 de febrer).

No obstant això, i tot i que la naturalesa de l'autonomia local és eminentment administrativa, cal no obviar, en els termes del fonament jurídic tercer de la STC 32/1981, el component polític "que és atribuït a la corporació local per l'origen democràtic dels seus components (la qual cosa) exigeix, com a contingut inherent, la capacitat de direcció politicoadministrativa dels titulars en l'exercici de les competències pròpies dels ens locals" (Casado, 2008). Així doncs, en la plural constel·lació de les administracions, els governs i les institucions públiques que es congreguen en la constitució d'un Estat compost com l'espanyol, i en vista del fonament jurídic tercer de la Sentència del Tribunal Constitucional, de 2 de febrer de 1981, l'Estat queda situat en una posició de superioritat jeràrquica sobre les EL (FJ 3r, STC 2/2/1981). En aquest sentit, i a tall d'exemple, caldria posar de manifest l'avaluació que en el llibre blanc per a la reforma del govern local (2005) es va fer sobre la imposició dels nombrosos i diversos controls, tuteles i mesures de coordinació que, pel fet d'exigir diverses autoritzacions preceptives, han actuat en detriment també de l'autonomia local (*Llibre blanc per a la reforma del govern local*, 2005). No obstant això, el mateix document citat destaca la necessitat de les relacions interadministratives –institucionalitzades i formalitzades– a fi de materialitzar els principis de cooperació i coordinació, màximament en un estat compost com l'espanyol (*Llibre blanc per a la reforma del govern local*, 2005).

Les EL disposen d'una projecció inexorable de l'autonomia local en matèria financera que queda subjecta, però, a diversos principis i mecanismes de col·laboració, cooperació i control interadministratiu. Específicament per al cas espanyol, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara en avant, LRBRL) inclou el deure d'"informació mútua, col·laboració, coordinació i respecte als àmbits competencials respectius" (art. 10.1 LRBRL), i fa al·lusió a l'especial coordinació de les competències de les EL, no sols entre si –en el mateix nivell de govern i Administració local amb caràcter horitzontal–, sinó fonamentalment respecte a "les de les altres AP" (art. 10.2 LRBRL), sense que aquest règim de coordinació afecte en cap cas l'autonomia de les EL (art. 10.3 LRBRL). En aquest sentit, com a part de les recents reformes de contingut

economicopressupostari, és rellevant el paper del Govern de l'Estat per a establir els "mecanismes de coordinació entre totes les AP a fi de garantir l'aplicació efectiva dels principis" d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera, conforme al que s'estableix en l'art. 10.3 de la llei 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (d'ara en avant, LOEPSF). Així, correspon al Govern observar l'aplicació d'aquests principis "respectant en tot cas el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes i corporacions locals" (art. 10.2 LOEPSF). En qualsevol cas, les EL han de "valorar l'impacte que les seues actuacions, en matèria pressupostària i financera, puguen provocar en les altres AP" (art. 55.c LOEPSF). Finalment, convé assenyalar que les EL, tot i tenir autonomia per a l'establiment i l'exigència dels seus tributs en les fases de gestió, recaptació i inspecció, ho han de fer en el marc "de les fórmules de col·laboració amb altres entitats locals, amb les comunitats autònomes o amb l'Estat, d'acord amb el que estableix la legislació estatal" (art. 106.3 LRBRL).

En el sentit avantdit, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (d'ara en avant, LRSAL) va incorporar un conjunt de preceptes sobre les relacions interadministratives en les quals queden involucrades les EL, en vista dels principis d'equilibri pressupostari i sostenibilitat financera. Sobre la base del que ha exposat Villar Rojas: "la LRSAL es limita a seguir la senda ja traçada en ocasió de la crisi economicofinancera a través de les normes reguladores dels mecanismes d'endeutament municipal" (Villar Rojas, 2014). Respecte de l'impacte d'aquesta normativa sobre l'autonomia local, es pot advertir que mentre que en la redacció anterior de l'article 10.3 de la LRBRL, l'activitat del Govern de l'Estat derivava en el fet que "les funcions de coordinació no afecten en cap cas l'autonomia de les entitats locals", la reforma recent substitueix aquell paràgraf per la literalitat següent: "les funcions de coordinació han de ser compatibles amb l'autonomia de les entitats locals" (art. 10.4 LRBRL, després de la reforma de la LRSAL).

Les disposicions normatives estatals successives i les més recents de l'àmbit autonòmic –fruit fonamentalment de les graduals reformes estatutàries realitzades–, han anat establint amb divers nivell d'estabilitat i canvi un conjunt d'organismes de coordinació intergovernamental o interadministratiu. D'aquesta forma, en l'organigrama de les relacions interadministratives entre l'Estat i les EL, cal destacar la importància de la Comissió Nacional d'Administració Local i la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local. En l'àmbit financer, la Comissió Nacional d'Administració Local té competència per a emetre informe, entre d'altres, en el supòsit de l'establiment dels "criteris per a les autoritzacions d'operacions d'endeutament de les corporacions locals" (art. 118.1.A.b), així com la realització de propostes i suggeriments al Govern en matèria d'Administració local sobre les qüestions següents: atribució i delegació de competències en favor de les EL; distribució de subvencions, crèdits i transferències de l'Estat a l'Administració local; participació de les hisendes locals en els tributs de l'Estat; i previsions dels Pressupostos Generals de l'Estat que afecten les EL (art. 118.1.b). Així, i de manera concreta i específica, la Comissió Nacional d'Administració Local "es converteix (...) en un òrgan de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les entitats locals respecte de les matèries, objectius i procediments de compliment i determinació del principi d'estabilitat pressupostària (...)" (Queralt, 2011). Per la seua banda, a la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local li correspon de manera concreta la direcció, l'impuls i la coordinació de les competències relatives a les relacions amb les entitats que integren l'Administració local.

## **Relacions interadministratives multinivell entre les EL i l'Estat. Efectes i impacte de les reformes pressupostàries de control del dèficit públic**

### *Les polítiques europees de control pressupostari i sostenibilitat financera de les administracions públiques*

El bagatge normatiu europeu generat al llarg de les últimes dècades i de manera fonamental a partir de la consolidació de la zona euro o de la Unió Econòmica i Monetària (d'ara en avant, UEM), ha significat un augment dels mecanismes de control dirigits a garantir les exigències pressupostàries i el límit de deute públic establert en vista del protocol número 12 sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu, annex al Tractat de la Unió Europea (TUE, 1992). D'acord amb el Tractat esmentat i en virtut de les disposicions que hi figuren sobre el control pressupostari, la normativa prèvia a l'adopció del Pacte d'estabilitat i creixement (1997), fou donada pel Reglament (CE) núm. 1466/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'esforç de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques; pel Reglament (CE) núm. 1467/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i l'aclariment del procediment de dèficit excessiu; per la Resolució del Consell Europeu, de 17 de juny de 1997, relativa al Pacte d'estabilitat i creixement; pel Reglament (CE) núm. 1055/2005, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 1466/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'esforç de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques i, finalment, pel Reglament (CE) núm. 1056/2005, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 1467/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i l'aclariment del procediment de dèficit excessiu. L'última norma rellevant és el Reglament núm. 1177/2011 del Consell, de 8 de novembre de 2011, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 1467/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i l'aclariment del procediment de dèficit excessiu, en el qual s'articulen els mecanismes sobre control del dèficit públic del Tractat de funcionament de la Unió Europea (d'ara en avant, TFUE), i se sofisticava l'aplicació de sancions en cas d'incompliment. En aquest sentit, la Directiva 2011/85/UE, del Consell, de 8 de novembre de 2011, sobre els requisits aplicables als marcs pressupostaris dels estats membres, planteja la normalització i la unificació del sistema de control pressupostari i de comptabilitat pública amb vista a millorar de manera íntegra el control dels comptes públics nacionals dels estats membres per part de les institucions de la Unió Europea (d'ara en avant, UE).

El Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de la UEM (d'ara en avant, TCEGUE) o Pacte fiscal europeu acordat l'any 2012, parteix de la prioritat i del supòsit que l'estabilitat monetària de la zona euro es fonamenta en un control dels índexs de dèficit públic i de la sostenibilitat financera en vista dels principis, els objectius i els procediments que figuren en els articles 121, 126 i 136 del TFUE.

D'acord amb el protocol número 12 annex al TUE, sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu, es van establir els valors de referència relatius al límit màxim de dèficit públic per al conjunt de les AP de cadascun dels estats membres, que és del 3% del producte interior brut (d'ara en avant, PIB) a preus de mercat; i del 60% del PIB a preus de mercat respecte del nivell de deute públic, de manera que els estats membres que superen els límits assenyalats han de reduir el seu volum de deute "a un ritme mitjà d'una vintena part a l'any com a referència". D'acord amb això, doncs, es reforça la supervisió econòmica i pressupostària amb vista a la consecució de l'estabilitat

financera dels estats membres, els quals, en conseqüència, han de corregir eventuais situacions de dèficit pressupostari excessiu. La *regla d'equilibri pressupostari* regulada en l'article 3.1 del protocol esmentat estableix que: “la situació pressupostària de les administracions públiques de cada part contractant ha de ser d'equilibri o de superàvit” (art. 3.1.a), de manera que: “en el cas que s'observen desviacions significatives de l'objectiu a mitjà termini o de la senda d'ajust cap a aquest objectiu, s'ha d'activar automàticament un mecanisme corrector” (art. 3.1.e).

Les reformes adoptades en l'àmbit europeu contextualitzen les diverses mesures aprovades en l'àmbit de les EL espanyoles, puix que queden compromeses en la consecució dels objectius i els procediments en matèria de control pressupostari. Les mesures adoptades per les AP espanyoles han d'observar la normativa europea i exercir la consegüent coordinació interadministrativa per al compliment de les disposicions comunitàries. En aquest sentit, el paràgraf tercer de l'article 10 sobre les disposicions per a l'aplicació efectiva de la Llei i els mecanismes de coordinació de la LEPSF regula la vigència dels mecanismes derivats del principi de coordinació entre totes les AP amb vista a la consecució dels principis de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària en “coherència amb la normativa europea” (art. 10.3 LOEPSF). En segon lloc, cal evidenciar el règim de sancions que eventualment es poden imposar a l'Estat espanyol a conseqüència de l'incompliment de les normes del dret europeu comunitari. Així, destaquen les sancions que eventualment puguen atribuir, imputar i aplicar les institucions europees a l'Estat espanyol; els mecanismes de control i supervisió europeus; i la necessària remissió d'informació periòdica a la Comissió Europea sobre el grau de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic i regla de despesa. En tercer lloc, les EL queden subjectes als límits que figuren en la normativa europea sobre sostenibilitat financera, com també als límits o al volum i valor màxim de deute públic, i les institucions espanyoles s'han d'adaptar a la metodologia per al càlcul del dèficit estructural i la taxa de creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola, o l'adopció del Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals (SEC-95). La coordinació i la supervisió de la disciplina pressupostària dels estats membres on la moneda és l'euro és un dels instruments per al funcionament correcte de la UEM; l'article 126 del TFUE estableix en el paràgraf primer que “els estats membres han d'evitar dèficits públics excessius” (art. 126.1). En aquest sentit, s'encomana a la Comissió la supervisió de “l'avaluació de la situació pressupostària i del nivell d'endeutament públic dels estats membres amb la finalitat de detectar-hi errors manifestos” (art. 126.2 TFUE). D'acord amb allò que hem exposat, correspon a les institucions de la UE l'observança i l'exercici de la disciplina pressupostària segons “la situació econòmica i pressupostària a mitjà termini de l'estat membre” (art. 126.3 TFUE). Juntament amb la situació d'equilibri pressupostari, la UE desenvolupa el concepte de sostenibilitat financera dels comptes públics entesa com “una situació del pressupost sense un dèficit públic excessiu” (art. 140.1). Finalment, l'Estat espanyol ha de remetre de manera periòdica la informació necessària i detallada que permeti a les institucions comunitàries europees verificar el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de consolidació fiscal del conjunt de les AP espanyoles, amb especial incidència sobre les EL.

En conseqüència, el procés d'integració de l'Estat espanyol a la UE i a la UEM ha dut associat i ha comportat al seu torn un conjunt de reformes legislatives que afecten el conjunt de les AP espanyoles i que han dotat de plena vigència els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera sobre les EL. La mateixa LOEPSF recalca la importància de la normativa europea i disposa que siga el Govern qui implante els



mecanismes de coordinació entre el conjunt de les AP a fi de garantir el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en coherència amb les disposicions europees.

En vista de la normativa comunitària europea exposada i com a conseqüència del pacte polític aconseguit entre el PSOE (en el Govern) i el PP (principal partit de l'oposició) al llarg dels mesos d'agost i setembre de l'any 2011, es va procedir a reformar l'article 135 de la Constitució espanyola segons la literalitat comparativa que s'indica en la taula 1. La reforma de l'article 135 CE representa la fita institucional clau que afectarà i informarà la subsegüent normativa relativa a la sostenibilitat financera del conjunt de les AP espanyoles. La reforma aprovada, que s'incardina en el manament europeu dirigit a garantir la transposició de les normes i les regles de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària, és una exigència de la UE inclosa en el TEGUEM (Pacte fiscal europeu) per la qual s'insta els estats membres (parts contractants) que adopten: "disposicions que tinguin força vinculant i que siguin de caràcter permanent, preferentment de rang constitucional, o el respecte i el compliment de les quals estiguen plenament garantides d'alguna manera al llarg dels procediments pressupostaris nacionals" (art. 3.2). D'acord amb García-Escudero Márquez, en l'exposició de motius de la reforma de l'article 135 CE: "se cita també el Pacte d'estabilitat i creixement i l'objectiu de reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea. No és sinó el reconeixement d'un condicionament exterior del poder constituent de l'Estat, inherent, com diu Rubio, a la integració europea" (García-Escudero Márquez, 2013). D'aquesta forma i per consegüent: "el marc constitucional de les hisendes espanyoles és actualment intern i comunitari" (Navarro, 2013).

Taula 1. Reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola

<i>Redacció de l'article 135 CE abans de la reforma de l'any 2011</i>	<i>Redacció de l'article 135 CE després de la reforma de l'any 2011</i>
<p>1. El Govern haurà d'estar autoritzat per llei per a emetre deute públic o contraure crèdit.</p> <p>2. Els crèdits per a satisfer el pagament d'interessos i capital del deute públic de l'Estat s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels pressupostos i no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajusten a les condicions de la llei d'emissió.</p>	<p>1. Totes les administracions públiques adequaran les seues actuacions al <u>principi d'estabilitat pressupostària</u>.</p> <p>2. L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que supere els marges establits, si s'escau, per la Unió Europea per als seus estats membres. Una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. <u>Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari</u>.</p> <p>3. L'Estat i les comunitats autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per a emetre deute públic o contraure crèdit. Els crèdits per a satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. Aquests crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajusten a les condicions de la llei d'emissió. <u>El volum de deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no podrà superar el valor de referència establert en el Tractat de funcionament de la Unió Europea</u>.</p> <p>4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només podran superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapen al control de l'Estat i perjudiquen considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.</p> <p>5. Una llei orgànica desplegarà els principis a què es refereix aquest article, com també la participació, en els procediments respectius, dels</p>

	<p>òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, regularà: a) La distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diverses administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'aquests límits i la forma i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguen produir-se. b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural. c) La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.</p> <p>6. Les comunitats autònomes, d'acord amb els estatuts respectius i dins dels límits a què es refereix aquest article, adoptaran les disposicions que calga per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seues normes i decisions pressupostàries.</p>
--	---

Font: reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, de 27 de setembre de 2011 (BOE núm. 233, de 27 de setembre de 2011, pàgines 101931 a 101941).

### ***Els efectes i l'impacte de les reformes pressupostàries de control del dèficit públic sobre les relacions interadministratives entre l'Estat i les EL***

Les principals normes que caldria enumerar per la incidència que tenen en el règim dels controls i les autoritzacions de contingut economicofinancer sobre les EL han sigut, per ordre cronològic (2008-2014) i entre d'altres, les següents: el Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es crea un Fons Estatal d'Inversió Local i un Fons Especial de l'Estat per a la Dinamització de l'Economia i l'Ocupació; el Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic; la reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola, de 27 de setembre de 2011, en els termes exposats en els paràgrafs precedents; la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, per mitjà de la qual es regula l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera per al conjunt de les AP i de la Seguretat Social en general, i de les EL en particular. D'acord amb el preàmbul d'aquesta Llei, es persegueix la consecució de "més coordinació, vigilància i supervisió en matèria pressupostària" (preàmbul de la LOEPSF); la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la qual "el règim sancionador s'aclareix i es reforça" amb vista a l'aplicació dels principis ètics i d'actuació vigents per als alts càrrecs i assimilats de les EL, i es tipifica un catàleg d'infraccions disciplinàries i sancions associades en matèria de gestió economicopressupostària; els plans o mecanismes de finançament públic per al pagament a proveïdors de les EL, a través dels reials decrets llei següents: Reial decret llei 5/2009, de 24 d'abril, de mesures extraordinàries i urgents per a facilitar a les entitats locals el sanejament de deutes pendents de pagament amb empreses i autònoms; el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contractats per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa; Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals; Reial decret llei 7/2012, de 9 de març, pel qual es crea el fons per al finançament dels pagaments a proveïdors; i finalment, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local.

S'exposa a continuació l'anàlisi integrada de les normes assenyalades, en què s'avalua l'impacte que tenen sobre les principals dimensions a través de les quals s'ha manifestat

l'increment i el reforç dels controls de tutela pressupostària i financera sobre les EL per part dels organismes i les institucions estatals. Per a fer-ho, els resultats d'aquests canvis s'agrupen en els blocs o àmbits següents: 1. El règim d'autorització de les operacions de crèdit; 2. El control i el compliment forçós de les mesures de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària de les EL; 3. La necessitat d'informar els organismes de l'Estat (Ministeri d'Hisenda i administracions públiques); 4. Les responsabilitats dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació estatal en el control de la gestió pressupostària i la consecució de la sostenibilitat financera de les EL.

### ***El règim d'autorització de les operacions de crèdit***

L'activació de l'endeutament com una de les fonts o recursos de finançament destinats a liquidar les obligacions pendents de pagament als contractistes va implicar –d'acord amb el que evidencia la taula 2– un increment del deute viu de les EL i un creixement del recurs als mecanismes d'endeutament en l'àmbit local, amb la consegüent incidència del règim d'autorització lligat a les operacions de crèdit subscrietes o concertades. Així, a conseqüència de la implementació dels diversos mecanismes o plans de pagament a proveïdors, es produirà un augment de les despeses financeres adscrites als interessos dels préstecs subscrits per una quantia de 1.512.000.000 euros el 2012 i de 1.680.000.000 euros el 2013, com també a causa del fons de contingència previst en la LOEPSF (126.000.000 euros). No obstant això, i amb caràcter previ, el deute viu va començar a registrar increments significatius a partir de la seqüència temporal que començaria l'any 2009, en coincidència amb l'adopció dels successius instruments de pagament a proveïdors i la caiguda dels ingressos tributaris de les EL.

Taula 2. Resum del deute viu de les entitats locals

	Ajuntaments	Diputacions, consells i <i>cabildos</i> insulars	Entitats locals menors i mancomunitats	TOTAL	Diferència percentual interanual (%)	Diferència percentual (2008-2013) (%)
2008	26.128.00	5.902.233	---	32.030.233	---	+29,49
2009	28.770.000	5.825.000	---	34.595.000	+8,00	
2010	28.851.530	6.358.000	233.844	35.443.374	+2,45	
2011	28.460.645	6.732.267	226.856	35.419.768	-0,07	
2012	35.290.059	6.442.548	206.693	41.939.299	+18,41	
2013	35.090.411	5.994.894	394.327	41.476.632	-1,10	

Elaboració pròpia. Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (dades en milers d'euros).

De manera paral·lela, el dèficit de les EL espanyoles mostrarà un descens de 0,3 punts percentuals durant l'any 2012 i assolirà d'aquesta manera el 0,15% del PIB (sobre el 0,3% establert com a límit per a aquestes entitats). Malgrat la caiguda dels ingressos del 2,4% i encara amb un augment impositiu del 2,1%, les despeses es van reduir el 12,1% (imputable fonamentalment al descens de les inversions). Per a l'any 2013, les EL van assolir una situació de superàvit del 0,41% sobre el PIB.

L'enfonsament dels ingressos de les EL, estretament vinculats a la recaptació associada al sector de la construcció, va comportar l'acumulació d'obligacions pendents de pagament a càrrec d'aquestes entitats, obligacions que s'havien contret amb els proveïdors i no satisfetes o cancel·lades per falta de la suficient liquiditat i per la necessitat de garantir el finançament de les mateixes entitats. La dependència tributària respecte del sector immobiliari i de la construcció ha sigut definit com un factor estructural lligat a la crònica insuficiència financera de les EL: “la qual cosa determina que moltes EL obtinguen la major part dels seus recursos de l'expedició de llicències d'obres” (Almeida, 2008). Aquest treball es contextualitza en un escenari de “situació

crònica d'insuficiència i precarietat financeres" (Ramos Prieto, 2003) de les EL. La recessió econòmica a partir de l'any 2008 es manifestarà amb un impacte significatiu sobre els comptes públics locals, no sols per l'increment de les despeses que comportarà la demanda creixent de protecció social, sinó per la fluctuació generalitzada de l'economia i la caiguda dels índexs de la recaptació amb el consegüent efecte pressupostari. La seqüència dels diversos mecanismes de finançament comença amb l'aprovació del Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es crea un Fons Estatal d'Inversió Local i un Fons Especial de l'Estat per a la Dinamització de l'Economia i l'Ocupació i, a més, s'aproven crèdits extraordinaris per al finançament d'aquests fons, en el marc del Pla espanyol per a l'estímul de l'economia i l'ocupació. Aquesta norma constitueix la mesura preliminar adoptada amb vista a respondre a les dificultats que de manera especial experimentarien les EL des de la perspectiva pressupostària, en què la caiguda dels ingressos tributaris es considera conseqüència de la dependència respecte del sector urbanístic.

D'acord amb Pérez *et al.*: "l'especial situació de crisi econòmica, juntament amb les restriccions a l'endeutament imposades als ajuntaments i el control del dèficit públic, han reduït els recursos de les administracions locals" (Pérez López *et al.*, 2013). De fet, en aquest sentit, la mateixa exposició de motius del ja esmentat Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, destacava la importància específica del Fons sobre la base de la seua contribució destinada a afavorir: "(...) la viabilitat i l'ús de petites i mitjanes empreses que centren l'activitat en àrees annexes a la construcció, com els serveis d'enginyeria, arquitectura i logística, com també la producció i mobilització de materials, maquinària i equipament divers". L'autorització per a la realització dels projectes que es finançarien amb càrrec al popularment conegut com a Pla E es va fer sota la responsabilitat del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, i els crèdits corresponents s'atorgaren per mitjà de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial.

Amb el propòsit d'afrontar la situació de crisi financera de les EL, l'últim dels mecanismes de finançament de les EL aprovats va ser el Pla de pagament a proveïdors de l'any 2012, al qual es van adherir un total de 3.777 EL i en què s'abonaren 1.796.696 factures per un import de 9.598.340,50 euros a 114.935 proveïdors. Durant l'any 2013, el Fons de Proveïdors va preveure un total de 1.965.080,95 euros en favor de les EL. Per mitjà del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència: "les EL podran concertar noves operacions d'endeutament per a cancel·lar parcialment o totalment el seu deute pendent amb el Fons per al Finançament dels Pagaments a Proveïdors". Val a dir que les EL que s'adherisquen a aquest recurs han de disposar de la preceptiva autorització del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Pel que fa a les mesures que de manera específica involucren les EL en la consecució de la consolidació fiscal, així com en l'increment del control damunt seu en matèria econòmica i financera, el capítol VI del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, dedicat a les "mesures en matèria economicofinancera de les entitats locals", indica la destinació dels fons resultants de l'estalvi a les finalitats següents (i amb l'ordre de prelación indicat): sanejar el romanent de tresoreria derivat de l'última liquidació quan aquest siga negatiu; disminuir el nivell d'endeutament a llarg termini; finançament d'inversions (art. 14.1).

Així doncs, una de les expressions o manifestacions concretes de les relacions de dependència o tutela exercida per l'Estat sobre les EL que més importància ha assolit al

llarg dels últims anys en vista de les reformes adoptades, l'ha causada l'increment dels controls lligats a la necessària i preceptiva autorització per a concertar operacions de crèdit a llarg termini, com a acte administratiu d'execució requerit en determinats supòsits i circumstàncies, i que han situat l'Estat "en una posició de superioritat respecte de les EL" (Alonso, 2002). El mateix Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya (2013-2016) destaca que en el context de les successives mesures aprovades: "(...) s'habilita el Govern per a establir les normes sobre els procediments de control" amb el propòsit d'harmonitzar la política creditícia del conjunt de les EL. L'Estat és l'encarregat en aquest sentit, en els límits variables de l'autonomia financera de les EL, de vetlar pel compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera, transparència, eficiència en l'assignació i l'ús dels recursos públics, responsabilitat i lleialtat institucional.

Una de les fonts de finançament de les EL és el recurs a les operacions de crèdit en virtut de la seua autonomia (limitada i tutelada) per a l'accés a l'endeutament. La concertació d'operacions de crèdit, juntament amb el conjunt dels recursos tributaris, dota de contingut l'autonomia financera local en l'àmbit dels ingressos. Després de la unificació de les normes reguladores del règim pressupostari i tributari de les hisendes locals per mitjà del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, l'article 2.1.f indica com un dels recursos de les EL "el producte de les operacions de crèdit". La concertació de les operacions de crèdit correspon a l'alcalde, i al ple de l'ajuntament li correspon concertar les "operacions de crèdit la quantia acumulada de les quals, dins de cada exercici econòmic, excedisca el 10% dels recursos ordinaris del pressupost (excepte les de tresoreria, que li corresponen quan l'import acumulat de les operacions vives en cada moment supera el 15% dels ingressos corrents liquidats en l'exercici anterior) tot això de conformitat amb el que es disposa en la LRHL" (art. 22.2.m LRBRL). Aquestes operacions s'han de subscriure amb el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació (art. 47.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local), que també es requereix per a la subscripció de les operacions de crèdit regulades per l'article 158.5 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (art. 47.2 LRBRL). El règim de concertació de les operacions de crèdit, tant a curt com a llarg termini, com també les "operacions financeres de cobertura i gestió del risc del tipus d'interès i del tipus de canvi" (art. 48), es regulen en el conjunt dels articles 48 a 55 (tots dos inclosos) que compendien el capítol VII (operacions de crèdit) de la norma reguladora esmentada de les hisendes locals. Des de l'any 2010, a partir del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, i fonamentalment a partir de l'any 2012, s'han aprovat un conjunt de normes que han comportat una transformació significativa del règim de relacions interadministratives multinivell relacionades amb el finançament local i el control del dèficit i la sostenibilitat financera de les EL.

La transposició dels criteris de convergència europea d'acord amb l'article 109 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea comportarà l'atribució en favor de l'Estat d'un extens i exhaustiu conjunt de mecanismes de tutela financera. A l'empara d'aquesta circumstància i a partir de l'entrada en vigor de la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, les EL no requeriran la preceptiva autorització administrativa que de manera generalitzada requerien per a concertar operacions de crèdit, de manera que sols és necessària quan el capital viu de l'entitat supera el 110% dels recursos liquidats per aquesta, o bé en cas d'estalvi net negatiu. En aquest sentit, en el supòsit que les obligacions reconegudes siguin superiors

als drets liquidats (situació d'estalvi net negatiu), les EL estan subjectes a l'autorització preceptiva del Ministeri d'Hisenda i també de la comunitat autònoma corresponent (en cas que aquesta tinga reconeguda i desplegada legislativament aquesta competència) per a concertar operacions de crèdit a llarg termini, amb el requisit d'aprovar un pla d'ajust o sanejament financer i pressupostari. En aquests casos, el criteri que de manera preferent l'òrgan que autoritza la concessió afirmativa d'aquesta autorització té en consideració és el compliment (o inobservança, si s'escau) del principi d'estabilitat pressupostària en els termes indicats en la Llei general d'estabilitat pressupostària. En cas de no complir satisfactòriament aquests límits i termes de deute viu i estalvi net, com també de situació econòmica (romanent de tresoreria principalment, entre altres magnituds financeres), l'autorització resta condicionada a l'elaboració i l'aprovació d'un pla economicofinancer de reequilibri durant el període d'amortització del crèdit. En termes generals, doncs, i "excepte determinats casos que la llei especifica, l'endeutament dels municipis ha de ser prèviament autoritzat per les autoritats del ministeri estatal d'hisenda" (Vallés i Brugué, 2001).

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en el catàleg d'infraccions en matèria de gestió economicofinancera, tipifica com a molt greu: "la realització d'operacions de crèdit i emissions de deute que no tinguen l'autorització preceptiva o, tot i haver-la obtinguda, no es complisca el que s'hi indica o se superen els límits indicats en la LOEPSF, de finançament de les CA, i en el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març" (article 28.g). La conseqüència de la comissió d'una infracció molt greu és la destitució: "del càrrec que ocupen, llevat que ja hagen cessat, i no poden ser nomenats per a ocupar cap lloc d'alt càrrec o assimilat durant un període entre cinc i deu anys (...)" (article 30.4). En qualsevol cas, d'acord amb l'article 30.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, les sancions lligades a una infracció molt greu són: "1. La declaració de l'incompliment i la publicació en el BOE o diari oficial corresponent; 2. No percebre, en el cas que la tinga aparellada, la indemnització corresponent per al cas de cessament en el càrrec" (art. 30.2).

Sobre la base del que s'estableix en l'article 13 LOEPSF (instrumentació del principi de sostenibilitat financera): "l'autorització de l'Estat, o si escau de les CA, a les corporacions locals per a fer operacions de crèdit i emissions de deute, en compliment del que s'estableix en l'article 53 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovada pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, ha de tenir en compte el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic, com també el compliment dels principis i les obligacions que es deriven de l'aplicació d'aquesta Llei" (art. 13). A més dels supòsits establits i com a part de les mesures automàtiques de correcció previstes en l'article 20.2 de la Llei 2/2012, de 27 d'abril: "en els supòsits d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària o de deute públic de les corporacions locals incloses en l'àmbit subjectiu definit en els articles 111 i 135 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, totes les operacions d'endeutament a llarg termini de la corporació local incomplidora requereixen autorització de l'Estat o, si escau, de la comunitat autònoma que tinga atribuïda la tutela financera" (art. 20.2).

A més, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques no pot autoritzar cap operació de crèdit en el cas que les EL incomplisquen l'obligació d'aprovar un pla economicofinancer en els casos en què calga (art. 25.2, LOEPSF). En aquest sentit, l'actuació de les EL ha quedat clarament subjecta a nous controls que entre altres àrees

o àmbits de gestió (com ara el personal, la despesa corrent, les inversions o la contractació), han incidit de manera especial en la restricció de les condicions per a l'accés a l'endeutament. La reducció de la morositat i la contenció de la despesa pública esdevenen el fonament legitimador de les disposicions assenyalades. Fins a tal punt que, durant el període comprès entre l'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, i fins al 31 de desembre de 2011, "les entitats locals i les entitats dependents classificades en el sector administracions públiques no poden acudir al crèdit públic o privat a llarg termini, en qualsevol de les seues modalitats, per al finançament de les seues inversions, ni substituir totalment o parcialment operacions preexistents, a excepció d'aquelles que en termes de valor actual net siguin beneficioses per a l'entitat perquè disminueixen la càrrega financera, el termini d'amortització o tots dos" (art. 14.2). D'aquesta manera, la normativa ha enfortit: "el paper controlador del Ministeri d'Hisenda (Administració que, en la major part dels casos, exerceix la tutela financera) assignant-li facultats d'informe vinculant i d'autorització sobre decisions pròpies de l'autoorganització local (competències impròpies, gestió coordinada)" (Villar Rojas, 2014).

Finalment, la possibilitat que les EL cancel·len (o refinancin) totalment o parcialment el seu deute amb el Fons per al Finançament dels Pagaments a Proveïdors l'any 2014, subscriuint noves operacions d'endeutament, resta subjecta a l'autorització del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que les valora a partir d'un pla de sanejament financer elaborat per l'entitat local corresponent, l'incompliment del qual comporta la impossibilitat de concertar operacions de crèdit a llarg termini. Aquests plans de sanejament o de reducció de deute resten sotmesos a les condicions següents (vegeu la taula 4):

Taula 4. Plans de sanejament financer o reducció de deute

<i>Elaboració de plans</i>	<i>Estalvi net</i>	<i>Deute viu %</i>
No cal	+	< 75
Pla de reducció del deute -75%	+	75-110
Pla de reducció del deute -110%	+	> 110
Pla de sanejament	-	< 75
Pla de sanejament i reducció del deute -75%	-	75-110
Pla de sanejament i reducció del deute -10%	-	>110

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

### ***El control i el compliment forçós de les mesures per a la sostenibilitat financera i l'estabilitat pressupostària de les EL***

A les mesures d'autorització i de tutela financera exposades, cal afegir-hi els instruments o les mesures correctives establides per la LOEPSF com a conseqüència dels supòsits en els quals hi haja un incompliment de: 1. L'estabilitat pressupostària; 2. L'objectiu de deute públic; 3. La regla de despesa. I en aquestes ocasions s'ha de formular un pla economicofinancer per a la restitució d'aquestes contravencions. La LOEPSF preceptua que les EL han de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari (article 11.4).

En primer lloc, cal assenyalar que abans de l'aprovació de la LOEPSF, només l'Estat estava subjecte amb caràcter obligatori a la presentació i el compliment d'un límit de despesa com a paràmetre prioritari en la planificació pressupostària de cada anualitat. Si bé, aquesta obligatorietat es fa extensible a les corporacions locals (com també a les CA), les quals han de constituir un fons de contingència a fi d'atendre les necessitats imprevistes i no discrecionals. En concret, d'acord amb l'article 12 (regla de despesa) de la Llei esmentada, la variació de la despesa computable de les corporacions locals "no pot superar la taxa de referència de creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola" (art. 12). A l'hora d'elaborar els pressupostos, les EL han de tenir en compte la referència de creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola d'acord amb el càlcul efectuat pel ministeri competent, d'acord amb el mètode emprat per la Comissió Europea. Tot i això, i amb vista a respectar l'autonomia financera de les EL, la competència del Govern per a aprovar i establir els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt de les AP resta subjecta als instruments de coordinació entre l'Estat i les EL. Així doncs, el Govern (per mitjà de la consideració del Consell de Ministres) ha de transposar els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic, després d'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local (art. 15.1 LOEPSF). D'igual manera, el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques ha d'enviar un informe anual a la Comissió Nacional d'Administració Local respecte al grau de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic (art. 17.4 LOEPSF).

Considerant els requeriments de correcció de les situacions de dèficit previstos en la normativa prèvia a l'any 2012, la LOEPSF incideix en: "la possibilitat d'imposar a les corporacions locals mesures de compliment forçós o disposar, si escau, la dissolució de la corporació local" (exposició de motius). L'Estat té capacitat per a la dissolució d'ajuntaments o inhabilitar els càrrecs públics locals que incomplisquen les disposicions sobre sostenibilitat pressupostària i financera. Les mesures de compliment forçós van dirigides a legitimar l'acció del Govern sobre una corporació local en cas que incomplisca les obligacions detallades més amunt (pel fet de no adoptar la no disponibilitat de crèdits o no constituir el dipòsit a què la llei obliga), com també en cas que desatenga les propostes de la comissió d'experts a aquest efecte. En aquest sentit, s'ha de fer un requeriment al president de la corporació local perquè adopte aquestes mesures, de manera que l'incompliment d'aquest advertiment, i si se'n deriva un incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa: "pot considerar-se com a gestió greument danyosa per als interessos generals i pot procedir-se a la dissolució dels òrgans de la corporació local incomplidora, de conformitat amb el que es preveu en l'article 61 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, RBRL" (art. 26. Mesures de compliment forçós).

En el cas exposat, s'estableix un procediment per a l'elaboració, l'aprovació i el seguiment dels plans economicofinancers dirigits a restituir les situacions de desequilibri pressupostari i financer. Una vegada detectada la situació de desequilibri, el ple de la corporació local corresponent ha d'aprovar un pla economicofinancer que s'envia al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a l'aprovació definitiva i el seguiment. En relació amb el seguiment dels plans, vegeu el procediment previst en la taula 5 (art. 24 LOEPSF):

Taula 5. Informes de seguiment dels plans economicofinancers i dels plans de reequilibri



- El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques elabora semestralment un informe de seguiment d'aquests plans.

- Remissió d'aquests informes a la Comissió Nacional d'Administració Local per al públic coneixement del seguiment d'aquests plans.

- En cas d'incompliment dels plans economicofinancers, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques requereix a les entitats locals corresponents la justificació sobre la desviació, insta a l'adopció de les mesures que puguin garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat i si, malgrat aquests avisos, l'entitat local persisteix en l'incompliment, s'apliquen les mesures coercitives següents:

- Aprovació, en el termini de 15 dies des que s'evidencia l'incompliment, de "la no disponibilitat de crèdits que garantisca el compliment de l'objectiu establert" (art. 25.1).

- "Constituir un dipòsit amb interessos en el Banc d'Espanya equivalent al 0,2 per cent del seu producte interior brut nominal. El dipòsit s'ha de cancel·lar tan bon punt s'apliquen les mesures que garanteixen el compliment dels objectius. Si en el termini de tres mesos des de la constitució del dipòsit no s'ha presentat o aprovat el pla o no s'han aplicat les mesures, el dipòsit no merita interessos. Si transcorregut un nou termini de tres mesos persisteix l'incompliment, es pot acordar que el dipòsit es convertisca en multa coercitiva" (art. 25.1.b).

- En cas contrari: "el Govern pot acordar l'enviament, sota la direcció del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, d'una comissió d'experts a fi de valorar la situació economicopressupostària de l'administració afectada. Aquesta comissió pot sol·licitar, i l'administració corresponent està obligada a facilitar-ho, qualsevol dada, informació o antecedent respecte a les partides d'ingressos o despeses. La comissió ha de presentar una proposta de mesures i les seues conclusions s'han de fer públiques en una setmana. Les mesures proposades són de compliment obligatori per a l'administració incomplidora.

En cas que la comunitat autònoma corresponent tinga atribuïda la competència de la tutela financera sobre les EL, el procediment és el següent:

- Remissió del pla a la comunitat autònoma.
- Aprovació i seguiment per part de la comunitat autònoma.
- La comunitat autònoma envia al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques la informació relativa a aquests plans i també el resultat del seguiment.

En qualsevol cas: "Els plans economicofinancers s'han de remetre a la comissió nacional d'administració local perquè en prenga coneixement. S'ha de donar a aquests plans la mateixa publicitat que l'establida per les lleis per als pressupostos de l'entitat" (art. 23.4 de la Llei orgànica 2/2012, 27 d'abril).

Finalment, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques dona publicitat als plans economicofinancers, als plans de reequilibri i a l'adopció efectiva de les mesures aprovades amb un seguiment de l'impacte efectivament observat d'aquestes mesures (art. 23.5, LO 2/2012, 27 d'abril).

Font: article 24 de la LOEPSF.

Quant al compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa per part de les EL, constitueix una infracció molt greu, d'acord amb el que disposa l'article 28.h de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: "La no adopció dins del termini corresponent de les mesures necessàries per a evitar el risc d'incompliment, quan s'haja formulat l'avertència que preveu l'article 19 de la LOEPSF".

En qualsevol cas: "les corporacions locals han de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari" (art. 11.4, LO 2/2012, de 27 d'abril). Respecte del control, el seguiment i el compliment dels plans economicofinancers, constitueix una infracció molt greu: "la no presentació o la falta de posada en marxa dins de termini del pla economicofinancer o del pla de reequilibri de conformitat amb l'article 23 de la LOEPSF" (article 28.j); i també: "La falta de justificació de la desviació o, quan se li haja requerit, la falta d'inclusió de noves mesures en el pla economicofinancer o en el pla de reequilibri d'acord amb l'article 24.3 de la LOEPSF" (article 28.l); o "la no adopció de les mesures previstes en els plans economicofinancers i de reequilibri, segons que corresponga, que preveuen els articles 21 i 22 de la LOEPSF" (article 28.m).

D'altra banda, el creixent control de l'Estat sobre les EL forma part de les mesures d'acompanyament per al compliment dels successius mecanismes aprovats per a donar suport a la liquiditat de les corporacions locals. En particular, la LOEPSF institucionalitza les mesures requerides en cas que una entitat local faça ús de qualsevol mecanisme extraordinari de liquiditat al marge dels plans prèviament implementats en suport del pagament als proveïdors. En aquest sentit, l'accés a aquests mecanismes queda subjecte a l'aprovació d'un pla d'ajust per part de l'entitat local beneficiària a fi de garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de deute públic. Tal com la mateixa literalitat de la norma estableix, el seguiment d'aquestes mesures: "resta sotmès a rigoroses condicions de seguiment, remissió d'informació i mesures d'ajust extraordinàries" (preàmbul).

Finalment, la mateixa regulació que figura en el Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals, ja promulgava la possibilitat que el Govern de l'Estat retinguera les participacions corresponents de l'ajuntament en els tributs de l'Estat en cas d'inobservança de les condicions derivades de les obligacions lligades a les operacions de crèdit.

#### ***El deure d'informació als organismes de l'Estat (Ministeri d'Hisenda i administracions públiques)***

En l'article 4.1.c de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú es consagra el deure de les AP de "facilitar a les altres administracions la informació que necessiten sobre l'activitat que duguen a terme en l'exercici de les seues competències" (art. 4.1.c). Addicionalment, i a l'empara dels principis de lleialtat institucional, coordinació i eficàcia administrativa, l'article 55 LRBRLL estableix que en les relacions recíproques entre totes les AP (des de l'Administració general de l'Estat fins a l'autònoma i la local) s'ha de "facilitar a les altres administracions la informació sobre la pròpia gestió que siga rellevant per a l'exercici adequat per aquestes de les seues tasques" (article 55.1.d), màximament quan han de: "valorar l'impacte que les seues actuacions, en matèria pressupostària i financera, puguen provocar en les altres AP" (article 55.1.c), en clara al·lusió a la consecució dels objectius de dèficit conjunt per part de totes les AP.

En l'àmbit pressupostari de les EL, d'acord amb l'art. 193.5 (Liquidació del pressupost amb romanent de tresoreria negatiu. Remissió a altres administracions públiques) del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març: "les entitats locals ha de remetre una còpia de la liquidació dels seus pressupostos a l'Administració de l'Estat i a la comunitat autònoma abans de finalitzar el mes de març de l'exercici següent al qual corresponga. La falta de remissió de la liquidació en el termini indicat faculta l'Administració per a emprar com a actuals, a qualsevol efecte, les dades relatives a l'entitat de què es tracte" (art. 193.5). A més, al llarg de l'any 2013 es van dictar noves disposicions en aquesta matèria a través de la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial en el sector públic i de la LRSAL. Totes dues lleis aproven disposicions en relació amb la informació que les EL han de remetre i subministrar als organismes del ministeri competent (Hisenda i AP) sobre el cost efectiu dels serveis que presten, el període mitjà de pagament, la informació economicofinancera o el deute comercial, entre d'altres.

Les mesures i les polítiques públiques considerades al llarg de la seqüència cronològica abordada més amunt han anat acompanyades del desenvolupament de sistemes d'informació financera per a la remissió a les institucions i als organismes ministerials, amb vista al seguiment i el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Així, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, en el capítol IV ("Sostenibilitat financera del sector públic") i concretament a través de l'article 33, articula les relacions de cooperació entre les diverses AP. En particular, el Ministeri d'Hisenda ha de comunicar a través de la Comissió Nacional d'Administració Local a les EL: "les mesures adoptades en compliment del que es preveu en aquest capítol en l'exercici immediatament anterior" (art. 33.1). Així mateix, el Govern ha d'articular a partir d'aquests òrgans i procediments, l'adopció de les corresponents: "mesures de racionalització i contenció de la despesa pública en les àrees de competència respectives, especialment en el marc dels plans economicofinancers de reequilibri previstos en la normativa d'estabilitat pressupostària" (art. 33.2). En cas d'incompliment de l'obligació esmentada més amunt, la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local procedeix: 1. "A retenir a partir del mes de juny de l'exercici següent al qual corresponga aquella liquidació, i fins que es porte a terme la regularització de la remissió esmentada, així com la de les liquidacions dels exercicis als quals és aplicable aquesta norma, l'import dels lliuraments a compte i, si s'escau, bestretes i liquidacions definitives de la participació en els tributs de l'Estat que els corresponga; 2. Així mateix, en el cas que les entitats locals incomplisquen l'obligació de remetre al Tribunal de Comptes la informació a la qual es refereix l'article 212.5 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, es pot retenir l'import dels lliuraments a compte i, si s'escau, bestretes i liquidacions definitives de la participació en els tributs de l'Estat que els corresponga, i fins que es considere complida aquesta obligació de remissió. Perquè la retenció anterior, o suspensió d'aquesta, es pugui practicar és necessària una comunicació del Tribunal de Comptes a la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local" (art. 36). Específicament, i sobre la base de l'article 28.k de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, constitueix una infracció molt greu: "l'incompliment de les obligacions de publicació o de subministrament d'informació previstos en la normativa pressupostària i economicofinancera, sempre que en aquest últim cas s'haja formulat un requeriment".

Amb el propòsit d'harmonitzar les dades en matèria de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el Ministeri d'Hisenda i les AP obtenen informació sobre els pressupostos anuals de les corporacions locals, les línies fonamentals d'aquests pressupostos, abans de l'1 d'octubre de l'exercici pressupostari previ, com també: "la informació necessària per a garantir el compliment de les previsions d'aquesta Llei, i també per a atendre qualsevol altre requeriment d'informació exigint per la normativa comunitària" (art. 27 LOEPSF). A més, la necessitat que les EL aproven plans d'ajust dirigits a garantir el compliment dels objectius d'estabilitat després de la concurrència a un mecanisme extraordinari de suport a la liquiditat va acompanyada de l'obligatorietat de remetre als organismes del Ministeri d'Hisenda amb caràcter trimestral, informació sobre avals, línies de crèdit, deute comercial o operacions amb derivats (LOEPSF, disposició addicional primera, sobre mecanismes addicionals de finançament per a les CA i corporacions locals).

L'Ordre HAP 2105/2012, d'1 d'octubre, articula els compromisos d'informació prèviament detallats en la LOEPSF. Sota la responsabilitat del Ministeri d'Hisenda i les AP, autoritzat per a l'establiment dels models i dels formats per mitjà dels quals les EL

han de remetre la informació per a ser publicada a la web del Ministeri, l'ordre esmentada detalla el règim d'obligacions perquè les EL remeten informació periòdica i no periòdica d'informació pressupostària i comptable. Així, el Ministeri ha de crear i mantenir una base central de dades i d'informació pública sobre l'activitat pressupostària, econòmica, comptable i financera de les EL.

En aplicació de les normes esmentades, i d'acord amb les mesures i els instruments de control pressupostaris implementats, coadjuvants als procediments d'accés a la informació sobre els comptes públics locals, l'any 2013 es va disposar per primera vegada d'una sèrie trimestral de dades sobre l'estat d'execució pressupostària de les EL: "cosa que facilita el control dels comptes públics en tots els nivells de l'Administració" (CORA, 2013).

***Les responsabilitats dels funcionaris locals amb habilitació nacional en el control de la gestió pressupostària i la consecució de la sostenibilitat financera de les EL***

Segons ha destacat l'informe de la CORA (Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques), els últims anys s'ha reforçat "el paper dels interventors municipals com a funcionaris de l'Administració local amb habilitació nacional" (CORA, 2013). Aquesta tendència s'ha produït a conseqüència de les darreres reformes sobre el règim local que han tingut com a propòsit adaptar la regulació de les EL a les disposicions de la LOEPSF, per mitjà de la LRSAL, i que regulen fonamentalment els diversos mecanismes de finançament i de pagament a proveïdors. L'exposició de motius de la LRSAL estableix que "per tal d'aconseguir un control economicopressupostari més rigorós, es reforça el paper de la funció interventora en les entitats locals", de manera que "en la línia de garantir la professionalitat i l'eficàcia de les funcions de control intern, la Llei també regula el règim dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional" (exposició de motius LRSAL). Així, de manera concreta i a tall d'exemple, la norma esmentada indica que s'ha de disposar de la valoració que els interventors facen sobre la sostenibilitat financera de les diverses propostes plantejades sobre la forma de gestió dels serveis públics (art. 21). Això s'afegeix a l'informe preceptiu en cas d'haver d'adoptar mesures per a la correcció d'eventuals desequilibris financers, i s'ha d'enviar anualment a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat informació sobre el seguiment i els resultats dels diversos procediments de control financer.

D'acord amb la vigència del Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament per al pagament a proveïdors de les entitats locals, els interventors i, si s'escau, els secretaris-interventors tenen encomanades les responsabilitats d'executar el disseny de les mesures tendents a liquidar els deutes contrets amb els creditors corresponents. Per aquest motiu les seues facultats superen les informatives o de fiscalització. Cal destacar que la inobservança de les obligacions que el Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, atribueix als interventors implica la comissió d'una falta molt greu.

No obstant això, amb caràcter previ a l'any 2012, i en vista dels diversos mecanismes de finançament per al pagament a proveïdors, les operacions d'endeutament i els plans de sanejament han de tenir l'informe favorable de la intervenció de l'entitat local corresponent: "que ha de pronunciar-se sobre el compliment dels requisits exigits per aquesta norma i la viabilitat raonada del pla de sanejament que se sotmet a aprovació" (article 6 del Reial decret llei 5/2009, de 24 d'abril, de mesures extraordinàries i urgents

per a facilitar a les entitats locals el sanejament de deutes pendents de pagament amb empreses i autònoms). El nivell de responsabilitat dels funcionaris competents a l'hora de remetre les obligacions d'expedició de certificats i de comunicacions sobre informació d'obligacions pendents de pagament (tant al Ministeri com als contractistes), es va veure ostensiblement agreujat en elevar l'incompliment d'aquestes obligacions a falta molt greu, d'acord amb el que s'estableix en l'article 95 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic.

Tal com ha explicat Villar i segons hem exposat, la conversió dels interventors "en una mena d'interventors-delegats del Ministeri d'Hisenda, deriva de la necessitat de l'informe preceptiu d'aquests en àmbits propis de la potestat d'acte-organització municipal, per tant, propi de l'oportunitat o de la política, que és envaïda sense justificació (p. ex., llibertat d'elecció de la manera de gestió dels serveis públics). El mateix cal dir dels informes sobre *eficiència*, que tenen caràcter prospectiu i, per tant, també incideixen en qüestions d'oportunitat (Villar Rojas, 2014). Tot i això, cal no obviar la importància de la notable funció exercida pels funcionaris locals amb habilitació estatal en l'exercici de les tasques de control de legalitat, des de la neutralitat, la independència i la professionalitat atribuïda a aquest col·lectiu professional, essencial per al funcionament correcte de l'Administració pública (Canales, 2010).

### **Consideracions finals**

Aquest article ha tingut com a propòsit principal analitzar l'impacte de les diverses reformes que han actuat sobre el règim local espanyol al llarg de la seqüència cronològica compresa entre l'any 2008 i l'any 2014, des de la perspectiva de les relacions interadministratives multinivell de contingut econòmic, financer i pressupostari. Aquest estudi ha tingut com a propòsit analitzar la substancial i significativa transformació que s'ha anat experimentant com a conseqüència de les diverses normes aprovades l'objectiu de les quals ha sigut donar compliment als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en el marc de les EL espanyoles. El treball s'ha desenvolupat per mitjà d'una aproximació centrada en les relacions interadministratives establides entre els organismes i les institucions de l'Estat d'una part, i l'Administració local de l'altra. S'hi avalua l'impacte i la incidència dels successius controls i mecanismes de tutela financera sobre el marge de decisió i autonomia constitutius de l'autonomia local en termes econòmics i financers.

Els resultats de la recerca i les anàlisis s'han agrupat en quatre blocs, a saber: 1. El règim d'autorització de les operacions de crèdit; 2. El control i el compliment forçós de les mesures de sostenibilitat financera i d'estabilitat pressupostària de les EL; 3. El deure i la necessitat d'informació als organismes de l'Estat (Ministeri d'Hisenda i AP) per part de les EL; 4. Les responsabilitats dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació estatal en el control de la gestió pressupostària i la consecució de la sostenibilitat financera de les EL.

Cal destacar la inspiració, el contingut i les conseqüències fonamentalment economicistes de les reformes empreses en l'àmbit local espanyol des de l'any 2008, erigides la majoria i de manera predominant sobre una legitimació o orientació essencialment basada en paràmetres d'eficiència en la gestió pressupostària. Hi ha absència, d'altra banda, de criteris o arguments de naturalesa política o democràtica, i s'obvia d'aquesta forma l'enfortiment dels instruments de participació ciutadana, la sostenibilitat de la inversió productiva o social, la garantia de l'autonomia local o la

capacitat de les EL per a gestionar els recursos propis amb més grau d'autonomia i suficiència financera.

Així ho reconeix l'exposició de motius de la LRSAL quan justifica la reforma de l'Administració local per tal d'adequar-la als principis d'"estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos públics locals" continguts en la LOEPSF, en vista de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola. D'aquesta manera, els propòsits de la reforma es fonamenten en el propòsit de "racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera, garantir un control financer i pressupostari més rigorós i afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades" (exposició de motius, LRSAL).

Segons tot això, el llenguatge i el discurs legitimador de les mesures per a la reforma del règim local es fonamenten en conceptes i termes com ara els d'eficiència o competitivitat. La permeabilitat del règim local resultant de la LRSAL a aquests principis impregna en el conjunt de l'Administració local la vigència dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera com a valors i principis estructurals i rectors. Aquestes motivacions o fonaments retòrics han anat construint una justificació discursiva i legal-reguladora per mitjà de la qual s'inclouen en les reformes successives principis procedents de la gestió lligada al sector privat o empresarial, com ara els d'eficiència, eficàcia o economia. D'aquesta forma, s'ha consolidat la vigència de conceptes propis del corrent neoliberal aplicat a la gestió pública, tal com prolíficament s'ha anat analitzant al llarg dels últims anys en relació amb el paradigma de la nova gestió pública (NGP) (Román, 2001). Aquest paradigma s'ha caracteritzat per la privatització o semiprivatització dels serveis públics, per noves formes d'organització en el sector públic i per difuminar la frontera entre el sector públic i el sector privat (Ormond i Löffler, 1999).

D'aquesta manera, les reformes no han anat acompanyades de mesures destinades a contrarestar els eventuais efectes provocats per la més baixa inversió en programes públics. No s'ha incidit a avaluar i compensar aspectes com ara l'eventual impacte social derivat de les mesures d'ajust pressupostari, la capacitat més baixa de decisió per a la destinació de les inversions, l'augment de límits i restriccions per a elaborar i implementar plans d'inversió o el grau més alt de decisió atorgat als directius i funcionaris encarregats del control economicofinancer de les EL. Aquestes conseqüències i impactes han derivat en la cada vegada més restringida capacitat efectiva de decisió de les autoritats locals, fruit de les constriccions institucionals derivades dels plans d'ajust o de sanejament pressupostari i financer. En la consecució i implementació d'aquests plans cal destacar la limitació de la despesa pública o el més rellevant paper dels funcionaris locals amb habilitació nacional. Tot això limitaria l'eventual marge de maniobra que caldria associar als processos de participació ciutadana, a les estratègies d'enfortiment democràtic en l'adopció de decisions, o a la mateixa millora de la representació política (democràtica al cap i a la fi) en l'àmbit institucional local. La imposició de controls estrictes que incrementen la tutela financera sobre les EL comporta una limitació de l'autonomia de les EL per a l'adopció de certes decisions d'estricta idoneïtat política. D'aquesta forma, s'incideix negativament en la forma per mitjà de la qual s'articula la gestió dels recursos públics i la destinació d'aquests recursos a partir dels processos participatius i d'agregació democràtica de preferències ciutadanes.

Així mateix, els resultats evidencien l'ostensible incidència de les mesures d'origen comunitari europeu sobre el control financer de les EL, mesures que afecten el marge de l'autonomia local en vista dels controls de tutela financera que s'han institucionalitzat. Es constata un canvi qualitatiu com a conseqüència de la capacitat més gran de control exercida pels organismes de l'Estat encarregats de la tutela financera. Així, s'han agreujat els supòsits, les condicions i les exigències de control financer i del règim d'autorització requerits per a la concertació de crèdits segons la recent normativa europea. En aquest sentit, les accions de control de la despesa pública han transformat de manera significativa la configuració, l'articulació i la vigència dels principis, els instruments i els procediments que han imposat més tuteles financeres per la via del control economicofinancer.

En conseqüència, la recerca permet evidenciar que les decisions adoptades han consolidat una tendència de més dependència jeràrquica o vertical per part de les EL respecte dels organismes de l'Estat a l'empara del principi de coordinació i de tutela financera. L'escenari institucional resultant ha atorgat a l'Estat més capacitat per a exercir control sobre l'activitat pressupostària i les operacions d'endeutament de les EL. S'ha establert d'aquesta forma un context de rigidesa fruit dels requisits i controls inclosos en la recent normativa local. Així doncs, l'augment de disciplina pressupostària, subjecta al compliment dels llindars o límits de deute públic i de dèficit establits, ha incidit en l'autonomia local des del punt de vista de la capacitat per a accedir al crèdit i determinar la subsegüent destinació dels fons obtinguts. D'aquesta manera: "considerat en conjunt, aquest bloc de mesures constitueix un supòsit de tutela preventiva, genèrica i d'oportunitat que situa l'entitat local en situació de subordinació i dependència de l'Estat, situació contrària a la garantia constitucional de l'autonomia local (des de STC 4/1981)" (Villar Rojas, 2014).

Els resultats exploratoris obtinguts suggereixen la necessitat d'aprofundir en futures recerques i estudis científics que, des de l'òptica conceptual i metodològica de la ciència política i de la ciència de l'administració, permeten avaluar l'impacte social i democràtic de les mesures adoptades en el procés de racionalització i de reforma del sector públic local i de les mateixes EL en l'àmbit institucional i financer. En el context d'aquest propòsit doctrinal i científic potencialment prometedori, serà clau avançar en l'operacionalització del principi d'autonomia local des del punt de vista dels components i les manifestacions eminentment democràtiques i polítiques, a fi de mesurar l'impacte que sobre aquestes dimensions pugui derivar-se de processos i reformes essencialment economicistes.

En la mesura que la legislació imprimeix un caràcter o component economicista a les reformes (en les causes, els processos i els resultats o les conseqüències), cal considerar una conculcació parcial del marge de decisió atribuït: 1. Tant a la corporació local, com a dipositària de les facultats de direcció política; 2. Com al conjunt de la ciutadania que constitueix la comunitat local de referència (el municipi). Cal albirar l'aparició de conseqüències que afecten aquestes esferes de l'àmbit local, restringint el marge de decisió en eventuais processos de participació ciutadana en l'àmbit pressupostari (pressupostos participatius) i incidint en la necessitat de recuperar l'hegemonia de la probitat i l'ètica pública en la gestió pública, enfront de la preocupació pels costos, l'eficiència o els resultats (Olías de Lima, 2005).

Els resultats suggereixen, doncs, la necessitat d'aprofundir en l'estudi específic dels efectes de les successives reformes analitzades sobre les diverses dimensions de

l'autonomia local, fonamentalment des de la perspectiva de la dimensió democràtica i eminentment política d'aquesta. En qualsevol cas, convé advertir la idoneïtat que les reformes fins ara adoptades des d'una orientació exclusivament economicista, vagen acompanyades d'un exhaustiu i complet conjunt de mesures de regeneració, modernització i enfortiment institucional dels processos democràtics locals. D'aquesta forma, s'esmenaria la reforma del règim local en termes del procediment participatiu en l'àmbit pressupostari, la garantia de l'autonomia local com a marge de decisió o discrecionalitat de la direcció política de la corporació local, i la institucionalització de les vies de participació ciutadana, d'enfortiment associatiu i del conjunt de drets de participació política i d'accés a la informació pública en l'àmbit local. En suma, es tractaria de millorar l'eficiència de la societat i el rendiment institucional des de la "generació de capital social, és a dir, d'una ciutadania activa i compromesa" (Olías de Lima, 2010).