

La estabilización y las Haciendas locales

por

MANUEL GONZALEZ-SIMARRO

Interventor del Ayuntamiento de Zaragoza

La actual orientación económica de signo deflacionario y estabilizador invita a meditar, en orden a las Haciendas locales, sobre cuál haya podido ser la contribución de éstas al estado de cosas a que se desea poner término; así como también mueve a considerar en qué medida han venido siendo aquéllas afectadas durante los últimos tiempos por el fenómeno que es ahora objeto de recesión.

La inflación, consistente clásica y tradicionalmente en la exagerada expansión o aumento de masa dineraria de todo género en un país y, en especial, de la moneda de papel inconvertible en moneda metálica, es explicada, desde otro punto de vista, haciendo ver que cuando un determinado crecimiento en el volumen de demanda efectiva no comporta un correlativo aumento en la producción y se traduce tan sólo en un alza de la unidad de precios, se llega al estado que propiamente es así denominado, causándose la brecha inflacionaria que no es, en definitiva y en términos generales, más que un exceso de gastos anticipados sobre rendimientos disponibles, lo que origina una inevitable carrera de precios condenados a incesante elevación.

Pero la inflación, en su sentido lato, puede también originarse —entre otras causas, tales como el aumento de la capacidad adquisitiva de ciertos sectores sociales (devida, por ejemplo, a

los pingües rendimientos de los llamados «beneficios marginales»), la limitación impuesta por motivos de índole muy diversa al comercio exterior y varias más que no son del caso— por la expansión excesiva del crédito, es decir, por la desorbitada creación de moneda crediticia; y también por el desajuste del Gasto público que motive un déficit presupuestario inicial superior al volumen que del ahorro auténtico del sector privado sea posible destinar a sufragar el coste de los servicios con los que se atiende a la satisfacción de las necesidades ordinarias y permanentes del colectivo. Es decir, referidamente a las Haciendas locales, que tanto el abuso del Crédito local como el hecho de haberse desfasado en más el Gasto local ordinario relativamente al rendimiento de su Ingreso propio, podrían haber sido causa de una inflación originada desde el campo de aquéllas.

Centrada así la cuestión, creemos que se puede sostener que ni uno ni otro supuestos han podido darse en la Administración económica local.

En efecto, el uso del crédito público origina la aparición de una de estas dos clases de Deuda: la flotante o la consolidada. La primera, como es sabido, es una forma de movilización de aquél, consistente en la puesta en circulación de títulos que bajo el nombre de Bonos de Tesorería u otro semejante, debe tener por solo objeto el de subvenir a una crisis circunstancial, pasajera, motivada por la eventual falta de liquidez en la medida precisa para mantener la debida regularidad en la mecánica operatoria presupuestaria, no del Gasto, sino del Pago. Así pues, en tanto en cuanto dicha clase de Deuda es utilizada exclusivamente a este fin y no se ampara en ella un mayor gasto del presupuesto —hallándose éste justamente equilibrado en la cuantía que permita el Ingreso— su utilización es correcta además de necesaria; e incluso conveniente para mantener el crédito, el prestigio de la Entidad que de ello se sirve. Por el contrario, si se apela a esta clase de Deuda para desorbitar el Gasto por encima del previsto o para enjugar el que ya se conoce como mal calculado, el arbitrio es de todo punto recusable, porque no se usa de él, sino que se abusa. Y no es preciso acla-

rar que todo lo anterior debe entenderse referido al Gasto ordinario, no al excepcional motivado por un acaecimiento imprevisible que exija la habilitación de medios económicos también singulares.

La segunda de las formas de apelación al crédito público, la llamada Deuda consolidada, constituye el respaldo económico-financiero que permite afrontar el Gasto extraordinario no imprevisto, sino el que, por el contrario, ha sido previamente objeto de un meditado plan de características variables, pero siempre ajustado técnicamente a unas posibilidades que, en la mayor parte de las ocasiones, tiene por base el rendimiento de nuevas fuentes de ingreso, alumbradas precisamente por el gasto que se sufraga mediante la puesta en circulación de la propia Deuda.

De ambas modalidades de apelación al crédito, tan sólo la primera es la que, en principio, puede ser causa inicial o expansiva de la espiral inflacionaria, por razón de su propia naturaleza. No la segunda, de suyo y también en principio, matizada por unas características que apartan aquel riesgo.

Pero en el caso de las Haciendas locales, ni las llamadas emisiones «a corto», ni las emitidas para su recogida a largo plazo, es decir, ni la Deuda flotante ni la consolidada, han podido abrir la brecha inflacionaria, porque, por precepto legal, jamás ni una ni otra han podido ser lanzadas con el fin de proveer a necesidades de carácter ordinario no previstas en su concepto y en su cuantía; y, concretamente la segunda, únicamente puede ser lanzada para financiar gastos de naturaleza extraordinaria y tan sólo en lo que no resulten cubiertos por ingresos especiales o de nuevo alumbramiento como antes decíamos. Y, en todo caso, previa autorización de los órganos superiores de la Administración pública, rectores de la Economía y de la Hacienda, los que se han apresurado a denegar aquélla en los casos en que tales previsiones de la Ley resultaban infringidas, con lo cual —repetimos— ha resultado imposible toda inflación originada desde el campo de las economías públicas locales.

Históricamente, durante estos últimos veinte años pueden señalarse como excepciones de esta generalidad a la que en todo caso nos referimos, las autorizaciones concedidas, también con carácter de generalidad, en dos ocasiones, para enjugar, mediante operaciones de crédito excepcionales —así expresamente denominadas en los preceptos que las autorizaron— el auténtico déficit presupuestario que en las Economías locales pudo llegar a registrarse al tiempo de ser promulgadas las respectivas leyes concesionarias de las excepciones a que nos referimos, permitiéndose la consolidación de una verdadera Deuda flotante de otro modo difícilmente absorbible, y que no hallándose ordenada técnicamente, constituía un descrédito de la Administración provincial o municipal. Pero tan repetidas autorizaciones excepcionales resultaban de todo punto necesarias al fin propuesto de sanear y rehabilitar las Haciendas locales que lo precisaban; en la primera de ambas ocasiones para liquidar el período de la Guerra de Liberación; y en la segunda, por la innegable realidad de haber sido víctimas de la carrera de precios y del alza general en el índice del coste de vida, para hacer frente a todo lo cual habían quedado insuficientes sus recursos, como calculados que estaban conforme a la coyuntura anterior: exactamente lo mismo que ahora habría habido necesidad de proveer si no se hubiera concebido el Plan de estabilización, a cuyo desarrollo estamos asistiendo.

Es cierto que otro medio puede originar inflación en las Haciendas locales aún en normales circunstancias económicas: la creación abusiva de cambiales, no para atender una necesidad puramente transitoria de Tesorería como antes hemos dicho, sino como viciosa fórmula destinada a encubrir una situación presupuestaria de permanente superación del Gasto al Ingreso, lo que no podrá atribuirse más que a un desacertado cálculo presupuestario o a una gestión desafortunada. En uno y otro supuestos, aparte del fácil remedio que se concibe y debe ser aplicado, la situación así creada será análoga a la que —*mutatis mutando*— se registra en el tráfico crediticio privado mediante la puesta en circulación de cambiales de favor. Evidentemente, la creación

de dinero crediticio que no responda a contrato subyacente en lo privado o que en la gestión económica pública no se halle respaldada con dotación presupuestaria cierta, aunque de realización aplazada —que es, repetimos una vez más, lo que puede motivar y lo que únicamente puede justificar la creación de cambiales contra la Caja provincial o municipal— es una aportación a la espiral inflacionaria de la economía nacional, tanto más recusable si resultan infringidos los preceptos legales sabiamente establecidos para impedir la prórroga o la renovación del efecto a su vencimiento, limitan la cuantía de la operación proporcionadamente al volumen presupuestario; y, en general, impiden o condicionan este medio de movilizar el crédito público al servicio de las Haciendas locales, justamente para impedir fenómenos como el que con carácter nacional preocupa ahora.

Pero si, fuera de tales excepcionales casos y de algún otro que pueda registrarse con carácter particular y que por sernos desconocido dejamos a salvo, puede decirse con seguridad que las Haciendas locales no han contribuido a crear una situación económica calificada de inflacionaria en el ámbito nacional y que se considera que debe quedar liquidada y superada mediante una nueva ordenación económica, resta por ver cuáles han sido las consecuencias que de tal estado de cosas se han derivado para aquellas Haciendas.

Con igual o superior claridad se nos ofrece el hecho cierto de que las repercusiones de la inflación han venido siendo soportadas por estas Haciendas en términos que habrían llegado a asfixiarlas en breve plazo si, en defecto de las medidas de signo contrario adoptadas por el Plan de estabilización, no se hubiera llegado a una revisión de los recursos que las nutren. Y es también evidente que, de haberse llegado a esta revisión —por lo demás, necesaria para el porvenir, si bien desde otro punto de vista y por razones muy diferentes— se habría contribuido con ella al aumento de la inflación, mucho más si, como en alguna ocasión hemos oído defender, se hubiera optado por un sistema de fijación de tasas y arbitrios *ad valorem* en función del precio en el mercado de los elementos base de tributación.

La constante elevación de precios de los productos y de los suministros de todo orden precisos para atender a las necesidades públicas a cargo de las Haciendas locales y la limitación de los recursos de éstas para sufragar el gasto ocasionado por la precisión de adquirir unos y costear otros, venía planteando situaciones de solución cada vez más difícil, las cuales se acostumbraba ya a zanjar mediante el empleo de pretendidos remedios que unas veces aplazaban los problemas, y otras los resolvían de manera provisional, a la larga antieconómica y, por lo común, nada satisfactoria. Había llegado a tal extremo la preocupación así originada, que es seguro que en plazo breve hubiera sido necesario afrontar la cuestión en términos generales adoptando e imponiendo drásticas medidas limitativas del Gasto local, con inevitable menoscabo de la cumplida atención de los diferentes servicios municipales y provinciales, a todo lo cual es seguro que se habría opuesto decisivamente el factor político operante en definitiva en estas materias, por razones de su propia naturaleza que no deben ser subestimadas, ni mucho menos desdeñadas.

De cara al Ejercicio económico de 1960, parece que los Presupuestos locales como proyección matemática de su Economía, van a poder contar con una estabilización que no haga preciso su reajuste en el transcurso del año con la reiteración de los precedentes, y de la que venía a resultar que una era la ley económica que las Corporaciones se autodictaban y para la que obtenían la necesaria autorización superior al comienzo de cada Ejercicio; y otro muy distinto, el cuadro operatorio que se liquidaba, merced a una serie de modificaciones introducidas durante el año, con uso y aún con abuso de los preceptos legales que las permiten, adulterándose así de modo esencial el contenido de lo en un principio decidido y autorizado; pero inevitablemente, a remolque de una serie de circunstancias del todo ajenas a la voluntad de las Corporaciones que encarecían el coste de los Servicios de manera ininterrumpida, haciendo imposible toda previsión.

Llegado el momento actual, en que se propugna una política

económica deflacionaria, debe proclamarse como cierto que a la inflación a que se pone término no han contribuido las Haciendas locales y provinciales, las cuales, sin posibilidad de aplicar remedios para evitarla en el ámbito de su competencia y sin medio para hacer frente a ella, han visto padecer su propio prestigio al tener, necesariamente, que prescindir de la prestación de sus servicios propios en la forma que habría resultado posible en caso de haberse mantenido la coyuntura arregladamente a la cual se operó la última reforma de sus Economías.