

Resumen

El artículo analiza el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la estabilidad financiera de las entidades locales. Después de comprobar la difícil traslación de las reglas fiscales actuales al sector local, examinamos, a partir de la crisis financiera de 2008, las diferencias de su cumplimiento con el nivel regional. Entre las causas distinguimos aquellas estructurales, derivadas del tipo de competencias, el sistema de financiación y su consolidación, de las institucionales, como son el papel de los interventores locales o el respeto al ciclo electoral. Cerramos las conclusiones con algunas lecciones que se derivan de la aplicación de las reglas fiscales al sector local en la futura reforma de las mismas.

Palabras clave: reglas fiscales, Hacienda local, Hacienda regional.

Abstract

This paper analyses the compliance with budgetary stability and financial stability in Local Authorities. After verifying how difficult it is to transfer the current fiscal rules to the local sector, we examine, after the 2008 financial crisis, the differences in their compliance with the regional level. Among the causes, we distinguish structural ones, derived from the type of competences, the financing system and its consolidation, and institutional ones, such as the role of local auditors or the respect of the electoral cycle. We close the conclusions with some lessons to be drawn from the application of fiscal rules to the local sector in the future reform of these rules.

Keywords: fiscal rules, local and regional finances.

JEL classification: H70, H74.

EL CUMPLIMIENTO DE LA LOEPSF EN EL SECTOR LOCAL: ¿DISCIPLINA FISCAL O ELEMENTOS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES DIFERENCIADORES?

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Carmen LÓPEZ HERRERA

Analistas Financieros Internacionales (Afi)

I. INTRODUCCIÓN

La Hacienda local española se caracteriza por la diversidad; en ella conviven unidades con atribuciones y fuentes de financiación tan distintas como las que tienen municipios, diputaciones provinciales, diputaciones forales, cabildos, áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas, etcétera.

Centrándonos en el ámbito municipal, contamos con más de 8.000 unidades con una planta en la que predomina el minifundismo con un municipio mediano que no llega a los 600 habitantes y un 60 por 100 de ellos con menos de 1.000 habitantes, lo que da una idea de las dificultades de una gestión adecuada de los servicios municipales, aunque solo sea por razones de escala. El Consejo de Europa fija un umbral diez veces superior para un municipio viable económicamente.

Las ventajas que proporciona este nivel de gobierno por su proximidad al ciudadano y un mejor ajuste a las preferencias se ven contrarrestadas, en ocasiones, por la influencia de los grupos de presión y, dado el carácter abierto de su marco competen-

cial cuya delimitación corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas (CC. AA.), a la aparición de lo que se ha dado en denominar gastos impropios o de suplencia sobre los que habría mucho que discutir.

La Constitución española garantiza su suficiencia mediante tributos propios y la participación (transferencias) en los del Estado y las CC. AA., lo que comúnmente se conoce como Participación en Ingresos del Estado (PIE) y Participación en Ingresos de las CC. AA. (PICAs), estas últimas apenas desarrolladas.

El cuadro impositivo se caracteriza por su rigidez y una preeminencia de la imposición inmobiliaria donde el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) supone alrededor de dos tercios de la recaudación impositiva, con una importante presencia de las tasas y precios públicos que supera el 20 por 100 de los ingresos fiscales y que resulta coherente con la aplicación del principio del beneficio en este nivel de gobierno.

Desde una perspectiva comparada con Europa y, dentro de ella, con aquellos países federales como Alemania, Austria y

Bélgica (1), nuestro sector público local es más reducido tanto en gasto por habitante como en relación al PIB. El gasto local tiene un menor peso en el total del gasto público, a diferencia de lo que sucede con el ámbito regional, lo que se justifica por tratarse de una Hacienda con servicios más tradicionales donde los gastos en servicios de bienestar tienen una menor importancia. Por el contrario, la financiación propia tiene un mayor peso en los ingresos totales, con impuestos con una amplia capacidad normativa y una menor dependencia financiera de las transferencias de otros niveles de gobierno.

En este ámbito se desarrolla este artículo, que examina el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la estabilidad financiera de las entidades locales indagando sobre algunas de las causas de tal comportamiento de modo comparado con el nivel regional.

Con ese objetivo, en primer lugar, analizamos la difícil traslación de las reglas fiscales actuales al sector local. A continuación, a partir de la crisis financiera de 2008, comprobamos las diferencias de su cumplimiento con el otro nivel subcentral de gobierno. En tercer lugar, nos preguntamos por los factores que están detrás de ese comportamiento diferencial, ensayando una clasificación que distingue entre aquellos de carácter estructural e institucional. Finalizamos con el habitual capítulo de conclusiones en el que además se incluyen algunas lecciones de la experiencia de la aplicación de las reglas fiscales en el sector local para el futuro diseño de las mismas.

II. APLICACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN LAS ENTIDADES LOCALES

Actualmente, las entidades locales (en adelante EE. LL.) están obligadas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera entendida esta como:

- No incurrir en déficit nominal.
- No superar un nivel de deuda del 3 por 100 del producto interior bruto (en adelante, PIB) (2).
- Cumplir con la regla de gasto, de modo que el gasto no financiero computable a efectos de la ley no pueda superar la tasa de referencia establecida.
- Pago a proveedores: al igual que el resto de las administraciones, las EE. LL. deben realizar los pagos a sus proveedores en los períodos determinados por la ley (3).

De esta forma, respecto a la anterior normativa, además de reforzar el concepto de estabilidad, se incluye el de sostenibilidad, dando así respuesta a la reforma del artículo 135 de la Constitución española. Esta ley nació muy ligada a conceptos macroeconómicos y de supervisión macroprudencial utilizados por la normativa europea, lo que introdujo dificultades notorias en su aplicación al nivel local.

El problema fundamental radica en la imposibilidad de calcular en este ámbito el PIB y, a través de este, los saldos no

financieros cíclicos y estructurales. Esto llevó a que la aplicación de la normativa entre subsectores no pudiese ser similar en lo relativo al cumplimiento de los conceptos de estabilidad y sostenibilidad.

En el caso del cálculo de la estabilidad presupuestaria la ley estableció una solución intermedia, con una fórmula de cálculo distinta entre subsectores. En el caso de CC. AA. y Estado, el déficit se mide a través de su valor estructural, permitiendo, en situaciones concretas, incurrir en este (4). Sin embargo, para las EE. LL. se continúa utilizando el concepto de déficit nominal, sin permitir además la posibilidad de incurrir en inestabilidad presupuestaria o, dicho de otro modo, en la obligación de encontrarse siempre en equilibrio o superávit.

La dificultad más notoria y para la que actualmente no existe una solución, es la imposibilidad de la aplicación de la ley en lo referido al límite de deuda establecido (3 por 100 del PIB), ya que de manera efectiva ninguna entidad local puede afirmar que cumple con ese límite por la imposibilidad, nuevamente, de determinar el PIB. De este modo, las entidades locales han optado por seguir utilizando el límite de deuda establecido en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en donde el endeudamiento se referencia a un porcentaje de los ingresos corrientes (5).

Por último, para la medición de la regla de gasto no se establecieron diferencias de cálculo entre subsectores, de forma que el gasto local se referencia a la evolución del PIB nacional a medio plazo, sin tener en

cuenta la diferente dinámica económica y evolución de los municipios.

Estas diferencias en la aplicación de los conceptos de estabilidad y sostenibilidad de la ley, junto a otros factores que se abordarán con detalle a lo largo del artículo, han condicionado la evolución de las finanzas subnacionales, presentando las CC. AA. y EE. LL. patrones de comportamiento muy diferentes, que se hicieron especialmente notables durante la pasada crisis financiera y los años posteriores.

III. DÉFICIT, DEUDA Y REGLA DE GASTO EN LAS EE. LL. TRAS LA CRISIS FINANCIERA DE 2008

Tomando como punto de partida el ejercicio 2012, por ser el año de aprobación de la ley, se observa como las EE. LL. han cumplido con holgura el objetivo de déficit público (estabilidad presupuestaria) en todos los ejercicios, registrando cuantiosos y recurrentes superávits que alcanzan en promedio en el período 2012-2021 un 0,44 por 100 del PIB. Esto contrasta, significativamente, con el comportamiento de las CC. AA., que en términos nominales desde el año de la promulgación de la LOEPSF tan solo han cumplido el objetivo de estabilidad fijado (siendo este déficit) en los ejercicios 2017 y 2018, obteniendo un desequilibrio no financiero promedio de casi un punto del PIB anualmente.

El contraste entre los distintos subsectores en lo referente a la estabilidad presupuestaria tiene, como no podría ser de otro modo, un importante reflejo en

los niveles de endeudamiento y en el cumplimiento de los objetivos de deuda pública. Mientras el sector local cumplió de manera agregada el objetivo de deuda pública en todos los ejercicios analizados, las CC. AA. lo han rebasado sistemáticamente desde 2013, si bien es cierto que, salvo 2013 y 2014, por cuantías poco relevantes. La reducción de la deuda de las EE. LL. ha sido de tal magnitud que, a cierre de 2019, alcanzó el 1,9 por 100 del PIB, el mínimo de la serie y sensiblemente por debajo del 3 por 100 de deuda sobre el PIB que fija la LOEPSF como máximo para el sector. En todo caso, es preciso destacar que durante la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 se observa un incremento de la deuda, siendo mucho más significativo a nivel regional ya que las EE. LL. cerraron 2021 con un nivel de deuda de nuevo inferior al registrado en 2019 (1,8 por 100 del PIB), tras un ligero repunte a cierre de 2020 (gráfico 1).

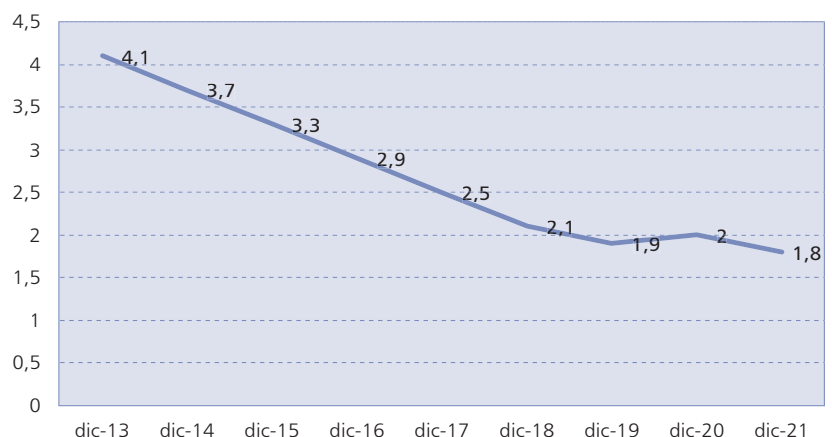
No hay que olvidar que la reducción del endeudamiento,

a pesar de sus obvios efectos positivos sobre la solvencia del sector, ha venido acompañada por un pulso inversor, especialmente en los ayuntamientos, muy débil. El peso de esta sobre el total del gasto no financiero se ha mantenido entre el 10 por 100 y el 14 por 100 desde 2012 a 2020, independientemente de que fuesen años de crecimiento económico o que se contase con planes de inversión específicos, como las inversiones financieramente sostenibles (en adelante, IFS) (gráfico 2). Bien es cierto que este débil comportamiento en los gastos de inversión ha sido generalizado en todos los niveles de la Administración, pero en el sector local llama más la atención al tener una situación financiera mucho más saneada.

Por último, analizando el tercer pilar en la que se basa el concepto de estabilidad y sostenibilidad de la LOEPSF, la regla de gasto, también se observan importantes diferencias, aunque no tan notables. Mientras que las EE. LL. han cumplido con el ob-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS EE. LL.

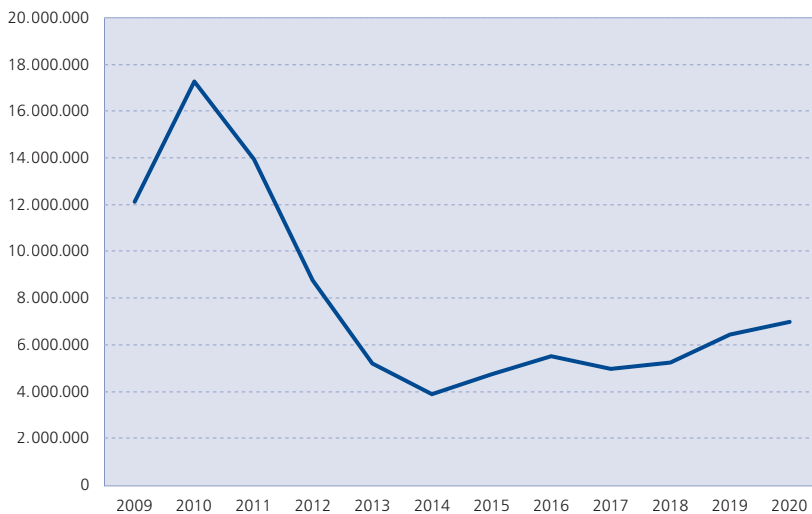
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS

Millones de euros



Fuente: Ministerio de Hacienda.

jetivo de gasto máximo en cinco ejercicios entre 2013 y 2019, las CC. AA. lo han hecho solo en tres. Sin embargo, en este caso, CC. AA. y EE. LL. muestran un comportamiento similar en cuanto a la cuantía de los incumplimientos, que son en general elevados (cuadro n.º 1).

Centrándonos en los ayuntamientos, y distinguiendo por tamaño municipal, se aprecia cierta homogeneidad, dada la generalidad en el cumplimiento de las reglas fiscales. En materia de estabilidad no se observan diferencias muy significativas entre el porcentaje de los que cumplen e incumplen entre municipios grandes (más de 100.000 habitantes) y los de menor tamaño. Tan solo en

CUADRO N.º 1

CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES EN LOS SECTORES LOCAL Y AUTONÓMICO

	CC. AA.			EE. LL.		
	DÉFICIT	DEUDA	REGLA DE GASTO	DÉFICIT	DEUDA	REGLA DE GASTO
2021*	✓	✓		✓	✓	
2020*	✓	✓		✓	✓	
2019	✗	✗	✗	✓	✓	✗
2018	✓	✗	✗	✓	✓	✓
2017	✓	✗	✗	✓	✓	✓
2016	✗	✗	✓	✓	✓	✓
2015	✗	✗	✗	✓	✓	✗
2014	✗	✗	✓	✓	✓	✓
2013	✗	✗	✓	✓	✓	✓
2012	✗			✓		
2011	✗			✗		
2010	✗			✗		
2009	✗			✗		
2008	✗			✗		
2007	✓			✗		
2006	✓			✗		
2005	✓			✗		
2004	✗			✓		
2003	✗			✗		

(*) Dada la suspensión de las reglas fiscales, no se existe cumplimiento o incumplimiento de reglas, sino que se compara con las tasas de referencia fijadas por el Gobierno.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO N.º 2

PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE SUPERAN UN ENDEUDAMIENTO DEL 110 POR 100 DE LOS INGRESOS CORRIENTES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	100	100	0	0	0	0	0	0
Mayor 250.000	20	7	7	7	7	7	0	0
Entre 100.000 y 250.000	32	33	22	22	22	17	20	13
Entre 50.000 y 100.000	23	19	16	15	10	9	7	6
Entre 20.000 y 50.000	16	13	11	10	9	7	5	4
Entre 10.000 y 20.000	13	8	5	4	3	3	4	4
Menor de 10.000	7	5	3	3	2	2	1	1

Fuente: Ministerio de Hacienda.

2020, resultado de las distintas políticas de la pandemia, se observa que en las grandes capitales (más de 250.000 habitantes) el porcentaje de municipios que cumplen con la estabilidad se distancia del resto, un 60 por 100 del total, frente a porcentajes en el entorno del 80 por 100 para el resto de los tramos poblacionales.

Sin embargo, con respecto al endeudamiento, sí que se observa cierto patrón relacionado con el tamaño poblacional, siendo los municipios que se encuentran entre 100.000 y 250.000 habitantes los que durante la totalidad del período muestran un mayor nivel de endeudamiento. Igualmente, se aprecia que son los ayuntamientos más pequeños (menos de 1.000 habitantes) y los de mayor tamaño (más de 250.000 habitantes), los que menos endeudamiento relativo registran. De hecho, en las grandes ciudades, desde 2018 ninguna supera un endeudamiento del 110 por 100 de los ingresos corrientes (6) (cuadro n.º 2).

IV. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DEL COMPORTAMIENTO DIFERENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Aunque es obvio que la adaptación a nivel local de la LOEPSF supone un importante factor diferenciador a la hora de medir y cumplir la disciplina fiscal, especialmente en el déficit público, existe otra serie de factores que han determinado el comportamiento diferencial observado entre subsectores subnacionales. A continuación se describen algunos de ellos. En un primer bloque agrupamos aquellos relacionados con el tipo de competencias y el sistema de financiación ordinaria, así como su grado de consolidación, que podemos calificar como estructurales. En un segundo bloque nos referimos a dos elementos que, en la literatura sobre el déficit público y deuda, se catalogarían dentro de factores institucionales, el papel de los interventores locales y el respeto al ciclo electoral (7).

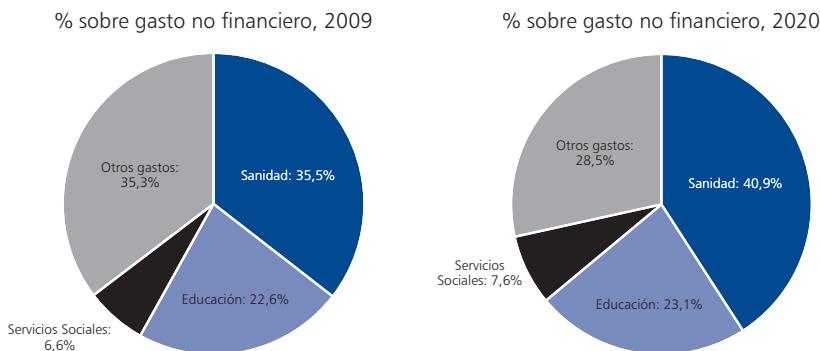
1. Factores estructurales relacionados con el marco competencial y el sistema de financiación

Naturaleza de las competencias

Un primer elemento que es preciso destacar es la distinta naturaleza de las competencias de los Gobiernos subcentrales. Mientras que en las regiones la mayor parte del presupuesto está destinado a políticas del Estado de bienestar como sanidad, educación, y servicios sociales, las competencias de nuestros municipios se centran en la prestación de servicios típicos de una Hacienda municipal tradicional. En el primer caso, algunos de ellos dotados de un gran dinamismo tanto por el envejecimiento de la población (sanidad y servicios sociales) como por mayores demandas sociales propias de sociedades avanzadas (mejor sistema educativo, sanitario y de protección social), sin olvidar factores de oferta, sobre todo en el ámbito sanitario, derivados de avances tecnológicos y farmacológicos. Incluso la última crisis del COVID ha incidido directamente en la competencia sanitaria. Por el contrario, las competencias municipales

GRÁFICO 3
GASTO NO FINANCIERO DE LAS CC. AA. EN 2009 Y 2020

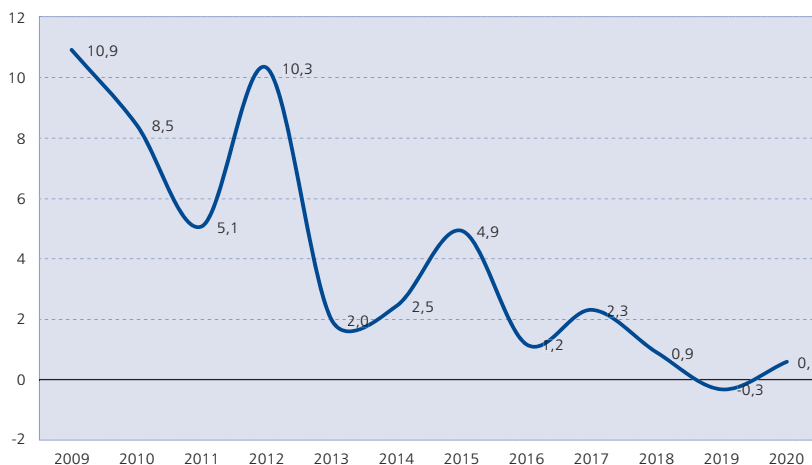
En porcentaje



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL IBI 2009-2020

Porcentaje de variación anual



Fuente: Ministerio de Hacienda.

están menos expuestas a estos factores, lo que representa una menor presión en el gasto y una mayor facilidad para realizar medidas de contención o recorte en el caso de que sean necesarias. Es obvio que no resulta igual de sencillo dejar de aumentar partidas de gasto corriente sanitario o construir un hospital (menos aún tras la crisis sanitaria del COVID), de los que se encargaría

una comunidad autónoma, que no aumentar gastos ordinarios en servicios tradicionales municipales o renunciar a llevar a cabo una mejora de la infraestructura de abastecimiento de aguas de los que respondería un ayuntamiento. El argumento se ve reforzado porque, comparado con países federales europeos, nuestro sector local es menos relevante en términos de gasto

relativo precisamente porque no presta servicios de bienestar en sus primeros niveles como sucede en tales países. Este hecho queda corroborado en el gráfico 3, donde se observa cómo el peso del gasto en educación, sanidad y servicios sociales en las regiones ha aumentado su importancia sobre el total dada su tendencia al crecimiento entre los ejercicios 2009 y 2020 pese a las presiones que han sufrido las cuentas autonómicas para reducir el gasto total.

Características de los ingresos ordinarios

Otro factor, relacionado con el anterior (8) y que actúa también en favor de los municipios, es el sistema de ingresos ordinarios con el que se financian las competencias en uno y otro nivel de gobierno.

Las CC. AA. tienen unos recursos propios en gran parte asociados al ciclo, tanto los provenientes del Sistema de Financiación Autónoma (especialmente IVA e IRPF), como del resto de tributos cedidos (especialmente impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y de tributos propios. Sin embargo, los ayuntamientos cuentan con una parte muy importante de su recaudación de carácter inelástico, no asociada al ciclo, a través fundamentalmente del impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante, IBI). Tanto es así que, como puede verse en el gráfico 4, en plena crisis financiera los ayuntamientos contaron con el respaldo de fuertes subidas de recaudación en el IBI, que en términos de derechos reconocidos superaron en dos ocasiones el 10 por 100 de variación interanual, frente a las caídas generalizadas

CUADRO N.º 3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES

	2002		2016	
	MILES DE €	POR 100	MILES DE €	POR 100
Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	5.043.438	33,29	13.939.395	45,30
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)	1.700.331	11,22	2.388.093	7,76
Impuesto sobre el Incremento de valor en los terrenos de naturaleza urbana (IΔVTNU)	914.567	6,04	2.802.241	9,11
Impuesto sobre actividades económicas (IAE)	1.939.116	12,80	1.540.152	5,01
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y otras (ICIO)	1.341.000	8,85	691.292	2,25
Tasas y precios públicos	3.904.739	25,77	6.203.175	20,16
Contribuciones especiales	212.507	1,40	41.258	0,13
Otros ingresos*	93.457	0,62	3.163.066	10,28
Ingresos Fiscales	15.149.765	100,00	30.769.716	100,00

(*) Incluye en 2016 la participación territorializada en impuestos concretos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Fuente: MINHAP.

de recaudación que se estaban produciendo en las principales figuras tributarias del país (9). De hecho, los ayuntamientos han registrado a lo largo del período 2009-2020 tan solo una caída de los ingresos asociados al IBI en 2019. Además, esta caída ha sido muy moderada, de forma que la subida de tipos que se produjo por parte del Estado con el Real Decreto Ley 20/2012, que se tradujo en un aumento de los ingresos de casi 1.180 millones de euros, ha supuesto un incremento estructural de ingresos para el sector.

Incluso impuestos en principio asociados al ciclo económico como el impuesto municipal sobre plusvalías, debido a la fórmula objetiva de cálculo de su base, se ha mantenido al margen de los efectos de la crisis financiera aumentando de modo significativo su recaudación y ocupando el segundo lugar en el cuadro impositivo municipal hasta fechas recientes (cuadro n.º 3). Cosa distinta es la incertidumbre que rodea a los resultados de este impuesto ya que

desconocemos los efectos de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional en relación con la eventualidad de tener que devolver a los contribuyentes ingresos indebidos y, en su caso, qué Administración se deberá hacer cargo de tales devoluciones.

Además, el sistema de transferencias municipales tiene menor importancia y es mucho más estable que el autonómico, lo que ha permitido que nuestros municipios históricamente hayan venido utilizando la amplia capacidad normativa de la que disponen de modo generalizado (Suárez, 2022).

La madurez y consolidación del sistema de financiación

No cabe duda de que la situación de interinidad que vivimos con el actual sistema de financiación autonómico, pendiente de una esperada y varias veces anunciada reforma, constituye un elemento que no favorece el cumplimiento de las reglas fiscales o los esfuerzos de consolidación fiscal (Dovis y Kirpalani,

2020), con independencia del diseño de aquellas.

Concretamente, resulta imprescindible avanzar en un mecanismo de ajuste de los desequilibrios verticales y en el consenso sobre un criterio de equidad (población ajustada) que permita la distribución de los recursos garantizados en condiciones de igualdad. Esos dos avances son necesarios para que la capacidad normativa existente en los tributos cedidos se utilice de forma efectiva y las CC. AA. se enfrenten a una restricción presupuestaria dura sin esperar recursos adicionales mediante un aumento de las transferencias desde la Hacienda central y del endeudamiento como suele ser habitual.

Por su parte, la reforma del sistema de financiación local, aunque también resulte necesaria, no parece tan urgente. Podríamos decir de ella que ni está (en la agenda política) ni se la espera, lo que proporciona una idea de estabilidad al sistema de financiación entre los agentes que no existe en el ámbito au-

tonómico. También es cierto que la favorable situación financiera de la Hacienda local descrita con anterioridad, inédita desde una perspectiva histórica, no favorece que la reforma se produzca.

Con lo anterior no queremos decir que no existan problemas en el sistema de financiación local que deban abordarse (10). Por poner un par de ejemplos evidentes sobre la necesidad de cambios podríamos destacar el inequitativo sistema de transferencias del Estado a los municipios (11) que difícilmente se abordará por razones de economía política en la medida que favorece a los grandes municipios o el discutido impuesto municipal de plusvalías, cuya reciente modificación después de las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional no parece definitiva y ciertamente resulta bastante alejada de la propuesta del *Informe del Comité de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Local* (2017) (12).

2. Un par de factores institucionales

A continuación comentamos dos factores que hemos convenido en catalogar como institucionales. No obstante, existe un elemento que resulta imprescindible para enmarcar los factores institucionales relativos al ámbito local y es el menor peso político de los Gobiernos locales en el contexto del federalismo fiscal español que ha acompañado desde sus orígenes todo el proceso descentralizador y que lo ha relegado a un papel subsidiario. En las relaciones Estado-CC. AA. existen al menos el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia de Presidentes. Las relaciones con la con la Fe-

deración Española de Municipios y Provincias (FEMP) no cumplen ni de lejos la misma misión y la Comisión Nacional de Administración Local tiene funciones mucho más limitadas.

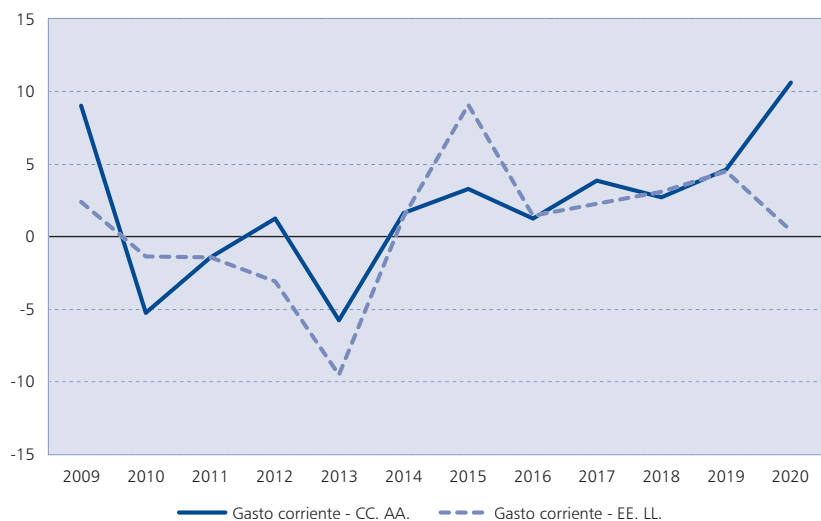
El papel de los interventores locales

El primero de estos factores es la actuación que los interventores locales han tenido en el control y cumplimiento de las reglas fiscales en el sector local, especialmente en la regla de gasto. El papel de los interventores o secretarios en la mayoría de los ayuntamientos, sobre todo en aquellos de un tamaño pequeño y mediano, ha supuesto que el peso del informe negativo o positivo del interventor ante cualquier iniciativa de gobierno sea muy relevante. Esto es así tanto por su elevado número de atribuciones, que hacen a su figura una pieza fundamental en el funcionamiento de cualquier ayuntamiento, como por

la responsabilidad contable que puede serles exigida por un incorrecto control. En definitiva, su papel es decisivo no solo en el cumplimiento específico de las reglas fiscales, sino también en el cumplimiento de las reglas del procedimiento administrativo que hace que la capacidad de los municipios de incrementar su gasto se sitúe muchas veces por debajo de la regla de gasto debido a que los interventores no solo vigilan el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, sino también la contratación y eso reduce su capacidad de gasto situándose el sector en la mayoría de los años por debajo de la regla de gasto o de la tasa de referencia. En el caso de las CC. AA., el contrapeso de esta figura está mucho más limitado.

Como puede verse en el gráfico 5, el distinto perfil de competencias ya comentado y el papel de los interventores han determinado que, en general, en el período 2009-2020 las EE. LL. hayan

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN 2009-2020 DEL GASTO CORRIENTE EN CC. AA. Y EE. LL.
En porcentaje, variación interanual



Fuente: Ministerio de Hacienda.

registrado crecimientos del gasto corriente menores a los de las CC. AA. y caídas más significativas.

El respeto al ciclo electoral en el ámbito local

Para finalizar, dados los sesgos expansivos de la política fiscal en los momentos electorales, un elemento de estabilidad y de menor presión sobre los gastos y el déficit vendrá dado por el respeto al ciclo electoral.

A diferencia de lo que ha venido sucediendo en el ámbito autonómico, donde los períodos electorales han sido cada vez más cortos, en el local se respetan los períodos electorales de cuatro años. En ese sentido, y como señala Martínez (2020), los manifiestos incumplimientos de 2015 y 2019, en los que el déficit obtenido más que duplica al objetivo, han coincidido precisamente con procesos electorales en la mayoría de CC. AA.

V. CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS DESDE LAS HACIENDAS LOCALES PARA LA FUTURA REFORMA DEL MARCO DE REGLAS FISCALES

Del análisis realizado podemos extraer una serie de conclusiones. En la medida que las reglas fiscales están diseñadas para controlar la política fiscal, siendo su objetivo último la sostenibilidad del Estado y la estabilidad macroeconómica, encontraremos dificultades evidentes a la hora de traducirlas a un sector, el local, que básicamente realiza funciones de prestación de bienes y servicios públicos (locales), quedando al margen de él tanto la política redistributiva como, en lo que nos interesa, la estabilizado-

ra (Oates, 1977). Tales dificultades se han puesto de manifiesto al intentar trasladar la normativa de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera al ámbito local en el que las referencias al déficit se hacen en términos nominales exigiendo el equilibrio o el superávit. Por otra parte, las dificultades cuando no directamente la imposibilidad de calcular el PIB en un espacio tan reducido y numeroso, provoca que las referencias individuales al endeudamiento se hagan utilizando el límite de deuda establecido en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales como un porcentaje de los ingresos corrientes. Incluso en la medición de la regla de gasto, la referencia a la evolución del PIB a medio plazo es la nacional, sin tener en cuenta la diferente dinámica económica y evolución de los municipios.

Las peculiaridades de la adaptación de las reglas fiscales al subsector local por el tipo de funciones que realiza y las dificultades técnicas de cálculo de variables en un ámbito tan diverso como numeroso han condicionado la evolución de las finanzas subnacionales, presentando CC. AA. y EE. LL. patrones de comportamiento muy diferentes.

Del análisis realizado tras la crisis financiera de 2008, las EE. LL., a diferencia de lo sucedido con las CC. AA., han cumplido con holgura el objetivo de déficit público (estabilidad presupuestaria) en todos los ejercicios, registrando cuantiosos y recurrentes superávits que alcanzan en promedio un 0,44 por 100 del PIB en el período 2012-2021.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de deuda pública, el sector local cumplió de

manera agregada el objetivo de deuda pública en todos los ejercicios analizados mientras que las CC. AA. lo han rebasado sistemáticamente desde 2013. La reducción de la deuda de las EE. LL. ha permitido que en 2021 se sitúe en el mínimo de la serie con el 1,8 por 100 del PIB, sensiblemente por debajo del 3 por 100 que fija la LOEPSF como máximo para el sector.

Por último, analizando el tercer pilar en el que se basa el concepto de estabilidad y sostenibilidad de la LOEPSF, la regla de gasto, también se observan importantes diferencias favorables a las EE. LL., aunque no tan notables como en los dos casos anteriores.

Del estudio de posibles factores que han determinado el comportamiento diferencial observado entre los dos subsectores, además de las respectivas adaptaciones de cada uno de ellos a la LOEPSF, destacamos los siguientes clasificándolos en estructurales e institucionales.

Entre los primeros, resulta esencial la distinta naturaleza de las competencias, ligadas al Estado de Bienestar y directamente afectada por los efectos de la crisis sanitaria en el caso de las CC. AA. y relacionadas con la prestación de servicios públicos locales, en las que las funciones redistributivas y estabilizadoras apenas tienen importancia, en el de las EE. LL.

Un segundo factor es la fortaleza e inelasticidad de la tributación local frente al carácter cíclico de buena parte de los recursos autonómicos que muestran una mayor dependencia financiera de las transferencias de lo que sucede con los ingresos ordinarios municipales.

Un tercer elemento que afecta a los esfuerzos de consolidación fiscal es la madurez del sistema de financiación, también desfavorable para las CC. AA., pendiente de una reforma tantas veces anunciada como retrasada.

Para finalizar se examinaron dos factores de tipo institucional que nos parecen esenciales en el cumplimiento de las reglas fiscales y que deben enmarcarse dentro del protagonismo de la esfera regional en el contexto del federalismo fiscal español y el papel secundario y residual de la esfera local.

Por una parte, el protagonismo de los interventores locales en la vigilancia y control no solo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, sino también en el proceso de contratación que reduce la capacidad de gasto del sector local mientras que el contrapeso de esta figura en el caso de las CC. AA. está mucho más limitado.

Por otra, teniendo en cuenta los sesgos expansivos de los procesos electorales, el respeto al ciclo electoral de cuatro años en el mundo local se suele reducir a dos o tres años en el autonómico y constituye otro elemento diferencial en el cumplimiento de las reglas fiscales.

Partiendo de que poco podemos esperar de la reforma del marco fiscal europeo como guía de reforma de nuestro marco fiscal subcentral, como puede comprobarse en la reciente Propuesta de la Comisión (Comisión Europea, 2022), concluimos con dos observaciones relacionadas con la futura reforma de las reglas fiscales y las enseñanzas que puede ofrecer la experiencia de su aplicación al sector local.

Una atañe a la protección de los gastos de inversión en el futuro diseño de las reglas fiscales. Aquí convendría distinguir dos planos; uno es la conveniencia, otro la factibilidad.

Nadie duda del interés de estos gastos en el crecimiento a medio y largo plazo de nuestra economía ni de la caída de los mismos que apenas si alcanzan a la inversión de reposición en los últimos años. Tampoco que la mitad de los mismos se lleva a cabo por parte de los Gobiernos subcentrales.

En cuanto a la factibilidad, la experiencia de las inversiones financieramente sostenibles (IFS) en el mundo local no es nada alentadora y demuestra que, al margen de los problemas de definición del concepto (13), el legislador ha ido ampliándolo ante las presiones políticas hasta llegar a incluir el gasto corriente. Se trata, en definitiva, de los problemas de incentivos que se producen en los procesos de contabilización y delimitación entre los gastos corrientes y de capital (14).

La segunda enseñanza se refiere a la necesidad de simplificar y flexibilizar la futura normativa europea en su adaptación al marco nacional dada la elevada descentralización de nuestro sector público. Resulta de vital importancia, especialmente en el sector local, contar con una normativa que se base en variables fácilmente medibles, tanto para garantizar su aplicación como su seguimiento. En este sentido, se dirige la reforma de las reglas fiscales a nivel europeo, donde la regla de gasto anclada a un nivel de deuda objetivo parece que será la forma de medir en el futuro próximo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad.

La experiencia española a nivel local con la regla de gasto debería ser tenida en cuenta. Por una parte, como caso de éxito en la que durante años de crecimiento ha permitido generar superávits que puedan ser utilizados en años de crisis (como en la pandemia). Por otra, sus dificultades de aplicación al sector local, al estar referenciada al PIB a medio plazo, una variable muy alejada de la evolución impositiva de los municipios dada la estructura de sus ingresos, debe llevar a la necesaria discusión sobre cómo adaptar o crear reglas fiscales que puedan ser aplicables sin introducir sesgos en distintos niveles de gobierno, con ingresos y competencias de muy distinta naturaleza.

NOTAS

(1) Véase *Informe Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local* (2017).

(2) Relacionada con esta regla se establece la prioridad absoluta del pago de la deuda pública.

(3) Este criterio responde a una ampliación posterior de la LOEPSF para recoger tanto reglas adicionales que limitan los plazos de pago a sus proveedores por parte de las distintas Administraciones Públicas como, en el caso de las CC. AA., la incorporación de los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez.

(4) Conviene recordar en este sentido que la dificultad en la medición del déficit estructural ha llevado a que a nivel operativo los objetivos de estabilidad presupuestaria para las regiones, así como su seguimiento y medición de cara al acceso a los mecanismos extraordinarios de financiación, también se realicen a través del déficit nominal.

(5) Según tramos legales establecidos para autorizaciones de operaciones de endeudamiento (menor del 75 por 100, entre 75 por 100 y 110 por 100 y superior al 110 por 100).

(6) Para un análisis específico y reciente de la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de grandes EE. LL., así como aquellos ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes con problemas de sostenibilidad a medio plazo, puede consultarse AIREF (2022a).

(7) En ARTÉS y JURADO (2018) se hace una interesante revisión de la literatura referida al ámbito municipal que incluye a nuestro país.

<p>(8) Para una discusión sobre la relación entre naturaleza de las competencias y sistema de financiación en el ámbito local español en términos comparados, véase PEDRAJA y SUÁREZ (2011).</p> <p>(9) Amortiguadas en un primer momento para las CC. AA. por la fórmula de cálculo de las entregas a cuenta, pero generando obligaciones posteriores de devolución al Estado.</p> <p>(10) Para una revisión de los mismos, junto con las propuestas de reforma, pueden consultarse los informes de BOSCH <i>et al.</i> (2008) y de la Comisión de Expertos (2017).</p> <p>(11) Sobre este tema véase CORDERO, PEDRAJA y GALINDO (2020).</p> <p>(12) Para un análisis de los problemas de coordinación del impuesto, no resueltos con la propuesta de la mencionada Comisión, véase PEDRAJA (2020).</p> <p>(13) Resulta difícil llevar a la práctica una definición que abarca aquellas inversiones que tienen un impacto positivo, directo y verificable sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento potencial de la economía.</p> <p>(14) La AIReF (2022b) coincide con esta opinión de no excluir este tipo de gastos de las reglas fiscales a nivel nacional.</p>	<p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>AIReF (2022a). <i>Informe complementario de la evaluación individual sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2022 de las Corporaciones Locales</i>. Informe 40.</p> <p>AIReF (2022b). <i>Reforma del marco fiscal: una propuesta para España de ancla de deuda y regla de gasto</i>. Documento técnico 3.</p> <p>ARTÉS, J. y JURADO, I. (2018). Government fragmentation and fiscal deficits: a regression discontinuity approach. <i>Public Choice</i>, 175(3-4), pp. 367-391.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2022). <i>Communication on orientation for a reform of the EU economic governance framework</i>, 583.</p> <p>CORDERO, J. M., PEDRAJA, F. y GALINDO, F. (2020). La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados. <i>Hacienda Pública Española</i>, 240, pp. 125-149.</p> <p>DOVIS, A. y KIRPALANI, R. (2020). Fiscal rules, bailouts and reputation in federal governments. <i>American Economic Review</i>, 110(3), pp. 860-88.</p> <p>BOSCH, N., PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J. (coord.) y Utrilla, A. (2008). <i>La financiación</i></p>	<p><i>local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro</i>. FEMP.</p> <p>INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL (2017). <i>Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local</i>. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.</p> <p>MARTÍNEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las comunidades autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. <i>Investigaciones Regionales</i>, 47, pp. 31-56.</p> <p>OATES, W. (1972). <i>Fiscal Federalism</i>. New York: Harcourt Brace Jovanovich.</p> <p>PEDRAJA, F. (2020). La reforma del impuesto municipal de plusvalías: cuestiones de coordinación. <i>Administración y Ciudadanía</i>, 14(1), pp. 225-231.</p> <p>PEDRAJA, F. y SUÁREZ, J. (2011). Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos. <i>Revista Española de Control Externo</i>, 38, pp. 15-41.</p> <p>SUÁREZ, J. (2022). Haciendas locales. Entre autonomía y equidad. En A. LÓPEZ CASTILLO y A. ARROYO GIL (eds.), <i>Garantías y límites de la autonomía local</i>, pp. 301-330. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local.</p>
--	---	--