

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)

EL artículo examina el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la estabilidad financiera de las entidades locales (EE. LL.) 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 o institucional.

Del análisis realizado podemos extraer una serie de conclusiones. 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 comunidades autónomas (CC. AA.) y EE. LL. patrones de comportamiento muy diferentes.

Tras la crisis financiera de 2008, las EE. LL., a diferencia de lo que ha 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 periodo 2012-2021.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de deuda pública, el sector local logró 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 del 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 tradicionales locales, en las que las funciones redistributivas y estabilizadoras carecen de importancia en el caso 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 parte, 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, 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. La experiencia de las inversiones financieramente sostenibles (IFS) en el mundo local, no es nada alentadora y demuestra los problemas de incentivos que se producen en los procesos de contabilización y delimitación entre los gastos corrientes y de capital.

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. En este sentido, resulta de vital importancia, especialmente en el sector local, contar con una normativa que se base en variables fácilmente medibles y cercanas a la gestión presupuestaria, tanto para garantizar su aplicación como su seguimiento.