
La aplicación de la regla de gasto a las Corporaciones Locales: justificación, consecuencias y líneas de reforma

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ
*Profesor Titular de Hacienda Pública
Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de la regla de gasto. La normativa europea en la que se basa. La legislación española aplicable a las Corporaciones Locales. Sus efectos y consecuencias y las líneas de reforma planteadas.

Palabras clave: federalismo fiscal; reglas presupuestarias.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the operation of the spending rule. The European regulations on which it is based. The Spanish legislation applicable to Local Corporations. Its effects and consequences and the lines of reform proposed.

Keywords: fiscal federalism; budget rules.

SUMARIO: I. LA LÓGICA Y LA REGULACIÓN DE LA REGLA DE GASTO: 1. El marco de referencia europeo. 2. La normativa española de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.—II. CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA A LAS CORPORACIONES LOCALES CON SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO: 1. Limitaciones señaladas por la AIREF. 2. Evolución de los indicadores de estabilidad financiera de las Corporaciones Locales.—III. LÍNEAS DE REFORMA DE LA NORMATIVA ACTUAL.

I. LA LÓGICA Y LA REGULACIÓN DE LA REGLA DE GASTO

La introducción de reglas vinculantes de disciplina presupuestaria en el ordenamiento jurídico tiene una justificación económica de limitación y supervisión de la capacidad de los gobiernos para desarrollar autónomamente políticas que puedan incidir en los desequilibrios presupuestarios y en un volumen de endeudamiento que se puede tornar en insostenible a largo plazo, con los impactos negativos en la estabilidad monetaria y el crecimiento económico. En una Unión Económica y Monetaria como la actual y unas finanzas públicas de los países europeos con importantes problemas agravados por el impacto de la crisis económica, la restricción impuesta sobre la política presupuestaria constituye un contrapeso necesario para la actuación de los responsables de las políticas públicas y las demandas ciudadanas. Así, frente al riesgo de presiones sobre el gasto financiado con endeudamiento, la salvaguardia de la estabilidad presupuestaria constituye un instrumento necesario para garantizar la financiación adecuada del sector público y para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de las economías para crecer y atender sus compromisos.

En el caso de España, el proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública que permitió nuestra entrada en la Unión Económica y Monetaria europea, constituyó un activo que sirvió para sostener un largo periodo de crecimiento hasta 2008. Con el inicio de la crisis económica se produjo un fuerte deterioro de las finanzas públicas que agotó rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal. Esta situación, en distintos grados, se produjo en prácticamente todos los países europeos, poniendo rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina instituidos y también la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea para hacer frente a estas circunstancias. En ese contexto de crisis y desequilibrios en las finanzas públicas, se aprobaron una serie de iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y a desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal.

1. El marco de referencia europeo

El Tratado intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) de 2 de marzo de 2012, conocido como Pacto Presupuestario que entró en vigor en enero de 2013, impuso nuevos requisitos en materia de políticas presupuestarias a los países pertenecientes a la zona del euro, con tres objetivos principales:

— Garantizar que la situación presupuestaria nacional fuese de equilibrio o de superávit, comprometiéndose los firmantes a mantener su déficit estructural anual a un nivel del 0,5 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) o inferior, aunque los países podrían quedar exentos temporalmente de la regla de equilibrio presupuestario en circunstancias excepcionales, como una recesión económica grave. Además, cuando la deuda

pública de un Gobierno estuviese a un nivel considerablemente inferior al valor de referencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (60 por 100 del PIB), podría establecerse para el mismo un nivel de déficit estructural superior de hasta el 1 por 100 del PIB. Si el equilibrio presupuestario se desviase de las previsiones, se adoptarían automáticamente medidas correctivas.

— Reforzar el impacto de las recomendaciones emitidas por la Comisión Europea cuando los niveles nacionales de déficit de los países de la zona del euro fuesen demasiado elevados.

— Mejorar la coordinación de las políticas económicas nacionales, requiriéndose a los Gobiernos que notificasen con antelación sus planes de emisión de deuda a la Comisión y al Consejo de la UE, garantizándose, además, que sus planes de reformas económicas significativas se debatiesen y coordinen entre los países con antelación a su adopción.

En este marco de refuerzo el Reglamento (UE) núm. 1175/2011¹ señala que, mientras no se alcance el objetivo presupuestario a medio plazo, la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder normalmente de una tasa de referencia de crecimiento potencial del PIB a medio plazo, contrarrestándose los aumentos que excedan de esa tasa con aumentos discrecionales de los ingresos públicos y compensándose las reducciones discrecionales de los ingresos con reducciones del gasto. Así, el art. 5 de esta norma incorpora una nueva redacción en la que se señala que el Consejo y la Comisión evaluarán si la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o previstas en relación con los ingresos, se ajusta a las siguientes condiciones:

a) En el caso de los Estados miembros que hayan alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto no exceda de una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos.

b) En el caso de los Estados miembros que no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto no exceda de una tasa inferior a una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales en relación con los ingresos; la diferencia entre la tasa de crecimiento del gasto público y una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia se establece de tal manera que asegure un ajuste apropiado hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

c) En el caso de los Estados miembros que no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo, las reducciones discrecionales de las partidas de ingresos públicos se compensan, bien mediante reducciones del gasto, bien mediante aumentos discrecionales de otras partidas de ingresos públicos, o ambas cosas.

¹ Reglamento (UE) núm. 1175/2011, de 16 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

A este respecto, la normativa europea señala que el agregado del gasto excluirá los gastos de intereses, los gastos de programas de la Unión que se compensen totalmente con los ingresos de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. El exceso en el crecimiento del gasto por encima del valor de referencia a medio plazo no se considerará un incumplimiento de dicho valor en la medida en que se compense plenamente con el incremento de los ingresos establecido por la ley.

El Pacto Fiscal europeo, con una mayor coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, constituye así un marco de gobernanza económica reforzada basado en la consolidación fiscal a través de la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública. El valor de referencia para el gasto se introduce para ofrecer a los Estados miembros unas orientaciones más claras y operativas. La creciente participación y ejecución del componente preventivo refleja, de esta manera, la importancia de mantener unas políticas presupuestarias prudentes durante las coyunturas económicas favorables.

Con esta misma lógica se realizó en septiembre de 2011 la reforma del art. 135 de la Constitución, introduciendo al máximo nivel normativo del ordenamiento jurídico español una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. España fue así uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno, dando cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012.

Recientemente, partiendo de la idea que figura en el denominado Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015 y en los documentos de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria y el futuro de las finanzas de la Unión Europea de la primavera de 2017, la Comisión Europea ha presentado una nueva hoja de ruta con medidas concretas que se deberán tomar por parte de las autoridades europeas durante los dieciocho próximos meses. En concreto, la Propuesta de Directiva 2017/0335 por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros, de 6 de diciembre de 2017, señala la obligación de que los Estados miembros dispongan de un marco permanente y vinculante de reglas presupuestarias numéricas que sean coherentes con las normas fiscales establecidas en el marco de la Unión y, a su vez, puedan incluir especificidades propias de cada Estado.

Este enfoque, que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se basa en una orientación a medio plazo de las políticas presupuestarias que rebasa el ciclo presupuestario anual. Bajo este planteamiento, la Comisión considera que, si se aboga por un elemento estabilizador a medio plazo con fines presupuestarios, la planificación fiscal ha de incluir necesariamente una trayectoria a medio plazo para el gasto, que excluya las medidas discrecionales relativas a los ingresos y sea coherente con el objetivo a medio plazo o la trayectoria de ajuste para alcanzarlo.

La Comisión Europea considera que las políticas presupuestarias sólidas a largo plazo pueden verse comprometidas por un sesgo hacia el déficit y, en términos más generales, por una política presupuestaria procíclica, como ha podido observarse en el pasado en todos los Estados miembros. Para hacer frente a esta tendencia, la normativa fiscal y las instituciones presupuestarias independientes han surgido como dispositivos complementarios de supervisión. A su juicio, se ha puesto de manifiesto que las normas presupuestarias que incluyen mecanismos de control independientes dan lugar a una mayor transparencia, a mejores resultados presupuestarios y a la reducción de los costes de financiación de la deuda soberana.

Por este motivo, la Directiva propuesta prevé la potenciación de la participación de las instituciones presupuestarias independientes en la supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas, que incluirá una evaluación de la idoneidad de la orientación presupuestaria a medio plazo, así como en la supervisión de la activación y de la aplicación del mecanismo de corrección. Cuando detecten desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para alcanzarlo, las instituciones presupuestarias independientes deben instar a las autoridades presupuestarias nacionales a activar con diligencia el mecanismo de corrección, y evaluar tanto las medidas correctoras previstas como su aplicación efectiva. Las autoridades comunitarias, de este modo, confían en que con unas evaluaciones públicas elaboradas por las instituciones presupuestarias independientes en el ejercicio de sus funciones, acompañadas de la obligación, para las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, de cumplir o justificar sus medidas se potenciarían los costes de reputación del incumplimiento y, en consecuencia, aumentarían la credibilidad y el carácter ejecutorio de la orientación a medio plazo.

Para alcanzar y mantener el objetivo a medio plazo en términos estructurales, es necesario que los Estados miembros presenten una trayectoria de ajuste coherente, basada en variables que estén bajo el control de las autoridades presupuestarias. Así, la planificación presupuestaria nacional, respaldada por una trayectoria de gasto público ajustado para tener en cuenta el impacto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, favorece la eficacia, la transparencia y la responsabilidad a la hora de supervisar la evolución presupuestaria. Dicha trayectoria, a juicio de la Comisión, debería establecerse en cuanto tome posesión un nuevo Gobierno, y los presupuestos anuales deberían ajustarse a ella para fomentar una convergencia firme hacia el objetivo a medio plazo. Si bien es cierto que determinadas circunstancias excepcionales pueden dar lugar a una desviación temporal respecto del objetivo a medio plazo, la Comisión propone que las desviaciones significativas observadas se corrijan mediante la activación automática de un mecanismo de corrección preestablecido, en particular mediante la compensación de las desviaciones de la trayectoria de gasto a medio plazo.

Para una mayor eficacia de este objetivo los Estados deben dar efecto a las normas previstas mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente y constitucional, o garantizar de otro modo su pleno respeto y cumplimiento

en los procesos presupuestarios nacionales. En concreto, el art. 3 de la propuesta de Directiva señala que cada Estado miembro establecerá un marco de reglas presupuestarias numéricas, vinculantes y permanentes, que sean específicas para él, reforzará su conducta responsable de la política fiscal y fomentará, de manera efectiva, el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la política presupuestaria en un contexto plurianual, con respecto al conjunto de las Administraciones públicas. Dicho marco incluirá, en particular, «una trayectoria de crecimiento del gasto público a medio plazo, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos, y se ajustará al objetivo a medio plazo o al calendario de convergencia hacia el mismo; la trayectoria se establecerá en cuanto tome posesión un nuevo Gobierno en el Estado miembro, para toda la legislatura, según estipule el ordenamiento constitucional de dicho Estado miembro, y será respetada por los presupuestos anuales durante todo ese periodo».

En definitiva, las autoridades presupuestarias abogan por reforzar en el futuro la vinculación del gasto con el crecimiento de la economía a lo largo del ciclo, comprometiéndose a los gobiernos y a los órganos independientes de supervisión en un mayor ejercicio de control en la restricción presupuestaria.

2. La normativa española de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto

Actualmente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) consagra, en línea con la normativa europea², los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera como elementos rectores de las actuaciones del sector público español.

La estabilidad presupuestaria es entendida como la posición de equilibrio financiero, concretado en la situación de equilibrio o superávit estructural de las Administraciones públicas. Por su parte, la situación de sostenibilidad financiera es entendida como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial. Se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se dediquen a disminuir el endeudamiento existente.

La ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como la dotación en

² El fundamento jurídico de la regla de gasto se encuentra en el citado Reglamento 1175/2011 (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre.

sus Presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. Por otro lado, se contempla un periodo transitorio hasta el año 2020 en el que se fija una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites establecidos: el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por 100 del PIB (44 por 100 para la Administración Central, 13 por 100 para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por 100 para el conjunto de Corporaciones Locales).

Para alcanzar esta disciplina fiscal, la normativa de estabilidad presupuestaria introduce medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Incluye así un mecanismo automático de prevención similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de las medidas recomendadas supone, a su vez, la aplicación de las medidas correctivas. Así, el incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un Plan Económico-Financiero (PEF) que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año.

La ley contempla medidas automáticas de corrección, ya que se tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento de un PEF, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito y se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación Local.

El art. 12 de la citada Ley de Estabilidad introduce la denominada regla de gasto por la que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. No obstante, se señala que, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos PEF y de reequilibrio que tendrán que elaborar estas Administraciones. A estos efectos, se entiende por gasto computable los empleos no financieros, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación establecidos.

También señala que cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Paralelamente, cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones

de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente. Como norma general, los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

La DA 6.^a de la citada ley establece reglas especiales para el destino del superávit presupuestario en el caso de Corporaciones Locales en las que concurren dos circunstancias: que cumplan los límites legales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento y que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales. En este caso, desde 2014, después de atender las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y amortizar operaciones de endeudamiento que sea necesario para que la Corporación Local no incurra en déficit, la entidad podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión esta sea financieramente sostenible y que se respete el plazo de pago a sus proveedores previsto en la normativa sobre morosidad.

La nueva DA 16 de la Ley de Haciendas Locales³ define la inversión financieramente sostenible como aquella que se plasma en una serie de programas, siempre que las entidades locales que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social:

1. Que la inversión tenga reflejo presupuestario en los grupos de programas que especifica dicha norma, que para 2016 se han ampliado a los siguientes:

- 160. Alcantarillado.
- 161. Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- 162. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos.
- 165. Alumbrado público.
- 172. Protección y mejora del medio ambiente.
- 412. Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos.
- 422. Industria.
- 425. Energía.
- 431. Comercio.
- 432. Información y promoción turística.
- 441. Transporte de viajeros.
- 442. Infraestructuras del transporte.
- 443. Transporte de mercancías.
- 452. Recursos hidráulicos.
- 463. Investigación científica, técnica y aplicada.
- 491. Sociedad de la información.
- 492. Gestión del conocimiento.

2. No obstante, existe un tratamiento diferenciado cuando tenga reflejo presupuestario en alguno de los grupos de programas siguientes:

³ TRLRHL, introducida por la DF 1.^a del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero.

- 133. Ordenación del tráfico y del estacionamiento.
- 155. Vías públicas.
- 171. Parques y jardines.
- 336. Protección del Patrimonio Histórico-Artístico.
- 453. Carreteras.
- 454. Caminos vecinales.
- 933. Gestión del patrimonio: aplicadas a la rehabilitación y reparación de infraestructuras e inmuebles propiedad de la entidad local afectos al servicio público.

La norma señala que están sujetas a autorización previa las inversiones incluidas en esta última relación siempre que el conjunto de inversiones que realice cada entidad local sea superior a 10 millones de euros y suponga incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión⁴.

II. CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA A LAS CORPORACIONES LOCALES CON SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO

1. Limitaciones señaladas por la AIReF

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), encargada de supervisar el cumplimiento de la aplicación de la regla de gasto viene advirtiendo de algunas inconsistencias en la lógica de la estabilidad presupuestaria y reclama, en sus distintos informes, que se identifiquen los problemas que dificultan la aplicación efectiva de esta regla fiscal.

La AIReF señala que la factibilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad del total Administraciones públicas descansa en el supuesto de que la probable desviación de la Administración Central y Seguridad Social pueda compensarse con el superávit que registre el subsector local. La falta de adecuación en este subsector del objetivo de estabilidad a su situación financiera y la no consideración de la regla de gasto en su fijación, distorsiona el reparto del citado objetivo entre los distintos niveles de gobierno. Así, a pesar de que la LOEPSF señala en su art. 11 que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit, el objetivo anual fijado para este subsector es siempre de equilibrio, lo que se traduce en la práctica en unos presupuestos locales cuyo escenario de gastos está sobrevalorado, y supone, a fin de ejercicio, un importante grado de inejecución. Por ello la AIReF recomienda que el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) incorpore las necesidades de gasto, la suficiencia de ingresos y la regla de gasto al proceso de distribución del objetivo de estabi-

⁴ Para el detalle de su aplicación *vid. Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales*, 3.ª ed., noviembre de 2014, IGAE.

lidad presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno, evitando las inconsistencias que se aprecian entre la aplicación individual de la LOEPSF a cada administración y la evaluación conjunta del sector de Administraciones públicas. En particular, recomienda que se tenga en cuenta la estimación del superávit local en el momento de fijación de objetivos, sin esperar a que este compense desviaciones de otros subsectores al cierre del ejercicio.

Como se ha señalado, la aplicación de la regla de gasto a las entidades locales se ha enfrentado a distintos problemas de homogeneidad en su cumplimiento y de posibilitar un tratamiento preventivo antes de su potencial incumplimiento. En la Comisión Nacional de Administración Local celebrada el 30 de noviembre de 2016, se anunció el compromiso de creación de un grupo de trabajo para la revisión de esta regla, donde se definan claramente los elementos metodológicos necesarios para su planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento, siendo necesario la publicidad en el conocimiento de las condiciones y criterios de cálculo y aplicación.

Se ha constatado que, a diferencia de lo que ocurre con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, la información a comunicar al MINHAFP por las entidades locales sobre líneas fundamentales y presupuestos no incorpora la evaluación de la regla de gasto. Esto es así tras la modificación en 2014 de la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF, a pesar de que la ley no excluye el cumplimiento de la regla en estas fases del ciclo presupuestario. En este sentido, parece necesario, como solicita la AIREF, incorporar el cálculo de la regla de gasto a la información que las Corporaciones Locales comunican sobre líneas fundamentales y presupuestos aprobados, así como un análisis de la consistencia de esta regla con la situación de equilibrio o superávit que se deduce del escenario de ingresos y gastos planeado, valorado en términos de contabilidad nacional.

Tampoco en materia de medidas preventivas y correctivas a aplicar por las entidades locales la LOEPSF otorga a la regla del gasto el mismo tratamiento que a los otros dos objetivos, con el argumento de que esta regla no se menciona en el texto constitucional. A este respecto la AIREF señala que si, en garantía de la sostenibilidad a largo plazo de las Administraciones públicas que establece la Constitución, la LOEPSF regula la necesidad de cumplimiento de tres reglas fiscales, estas deben de contar con medidas de prevención y corrección equiparables, que garanticen su cumplimiento.

Otro de los problemas detectados es la falta de homogeneidad en los criterios aplicados por los distintos órganos de tutela, ya que en diez regiones estos son las propias Comunidades Autónomas. Así, en algunas Comunidades estos órganos ponen el acento en que el Acuerdo de no disponibilidad de créditos (AND) es una medida coercitiva ante un incumplimiento constatado de alguna regla fiscal, de manera que este tiene el importe del incumplimiento. Por el contrario, otros órganos de tutela otorgan al AND, no solo este carácter sancionador, sino también preventivo dirigido a evitar el incumplimiento en el ejercicio en curso, fijándose la no disponibilidad de crédito en

la cuantía necesaria para ello. El nivel de exigencia de información y de supervisión resulta también desigual entre el aplicado por el MINHAFP y el de las Comunidades Autónomas con esas competencias. Así, parece necesario el establecimiento de un marco común para el ejercicio de las competencias de los distintos órganos de tutela de las entidades locales en materia de reglas fiscales, donde se definieran claramente los criterios de actuación, dando publicidad a las reuniones y a los compromisos que en ellas se alcancen.

También se detectan problemas en la coordinación de las entidades tuteladoras que se produce en los casos en que la Corporación haya tenido que presentar un Plan de Ajuste para el acceso a los mecanismos extraordinarios de financiación y, además, cuente con un PEF aprobado y en vigor por haber incumplido alguna de las reglas fiscales. Estos documentos se aprueban por órganos diferentes, el MINHAFP en el primer caso y el órgano de tutela en el segundo y con horizontes temporales diferentes (la duración de la financiación en el primer caso y un máximo de dos ejercicios en el segundo). En estos casos, la AIREF recomienda que se realicen las actuaciones necesarias que permitan hacer coherentes los límites de cumplimiento de las reglas fiscales establecidos en los planes de ajuste y en los planes económico-financieros, cuando estos estén en vigor en los mismos años.

Respecto a la publicación individualizada de la regla de gasto, el MINHAFP se ha comprometido a que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ofrezca esa información a partir de 2018, dando publicidad a los principales componentes que intervienen en su cálculo.

Estos aspectos técnicos a mejorar no agotan el reciente debate abierto sobre la relajación o supresión de esta regla en las entidades que cumplen los otros criterios de estabilidad presupuestaria. Debate que ha de ser abordado en el contexto europeo de reforzamiento de las reglas a medio plazo, coincidiendo con el ciclo político.

2. Evolución de los indicadores de estabilidad financiera de las Corporaciones Locales

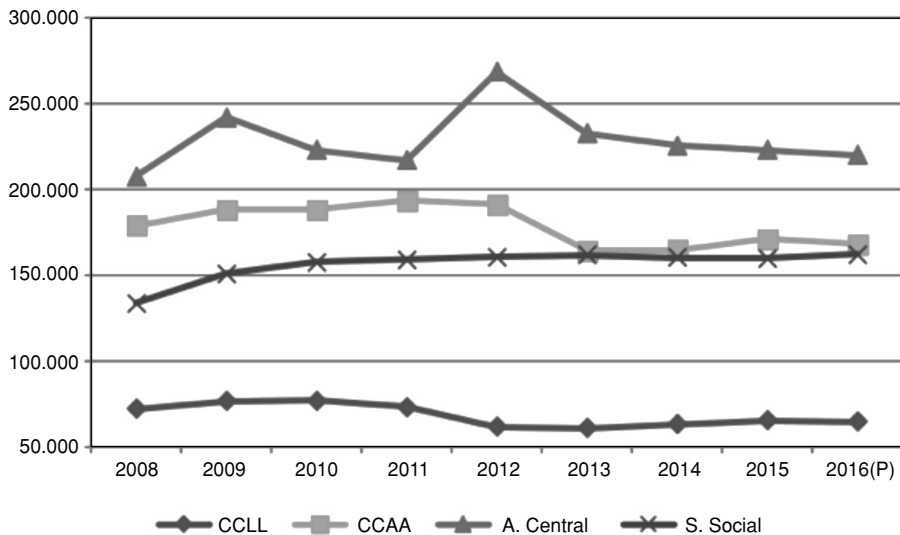
Como puede observarse en el cuadro 1 y en el gráfico adjunto, el gasto de las Administraciones públicas ha aumentado en un 2,8 por 100 entre 2008 y 2016, superior al crecimiento del PIB (0,2 por 100), con una fuerte caída de los gastos de capital (-54,1 por 100), que contrasta con el aumento del gasto corriente (12,4 por 100). En este periodo, el conjunto de las Corporaciones Locales ha reducido un 10,5 por 100 su gasto, disminuyendo también su gasto corriente (-0,3 por 100), a diferencia de lo que ha ocurrido en el resto de las AAPP.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR AAPP ENTRE 2008 Y 2016

	2008	2012	2015	2016(P)	2008/12 (%)	2012/16 (%)	2008/16 (%)	2016/15 (%)
<i>CCLL</i>								
Empleos no financieros	72.076	61.547	65.317	64.533	-14,6	4,9	-10,5	-1,2
Empleos corrientes	58.129	55.427	57.895	57.947	-4,6	4,5	-0,3	0,1
Empleos de capital	13.947	6.120	7.422	6.586	-56,1	7,6	-52,8	-11,3
<i>AAPP</i>								
Empleos no financieros	459.389	500.177	472.740	472.033	8,9	-5,6	2,8	-0,1
Empleos corrientes	392.706	427.825	437.570	441.400	8,9	3,2	12,4	0,9
Empleos de capital	66.683	72.352	35.170	30.633	8,5	-57,7	-54,1	-12,9
<i>A. Central</i>								
Empleos no financieros	207.667	268.319	222.931	219.890	29,2	-18,0	5,9	-1,4
Empleos corrientes	179.328	214.709	209.167	205.890	19,7	-4,1	14,8	-1,6
Empleos de capital	28.339	53.610	13.764	14.000	89,2	-73,9	-50,6	1,7
<i>CCAA</i>								
Empleos no financieros	178.897	191.235	170.943	167.834	6,9	-12,2	-6,2	-1,8
Empleos corrientes	144.843	174.371	153.579	154.798	20,4	-11,2	6,9	0,8
Empleos de capital	34.054	16.864	17.364	13.036	-50,5	-22,7	-61,7	-24,9
<i>Seguridad Social</i>								
Empleos no financieros	133.537	160.443	159.543	161.778	20,1	0,8	21,1	1,4
Empleos corrientes	133.001	160.122	159.376	161.640	20,4	0,9	21,5	1,4
Empleos de capital	536	321	167	138	-40,1	-57,0	-74,3	-17,4
PIB	1.116.225	1.039.815	1.079.998	1.118.522	-6,8	7,6	0,2	3,6

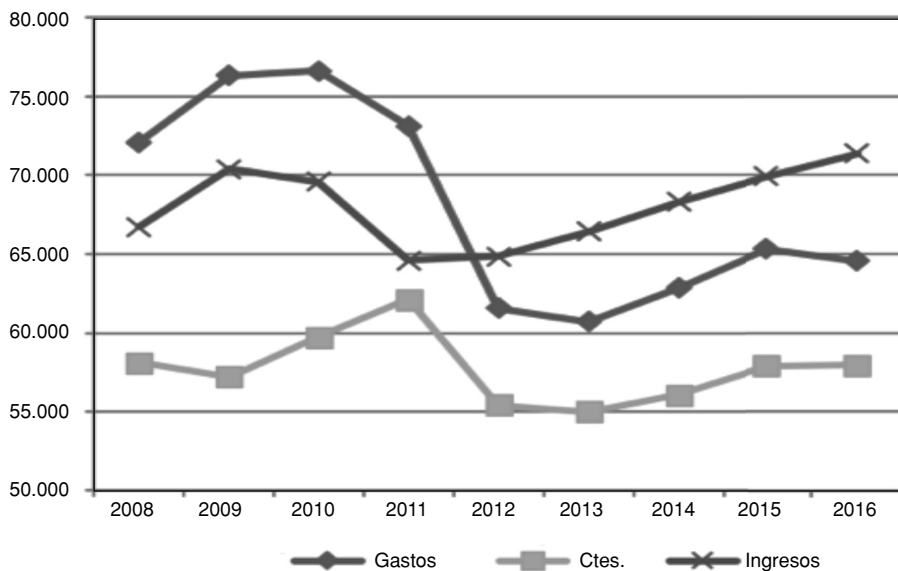
Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR AAPP



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

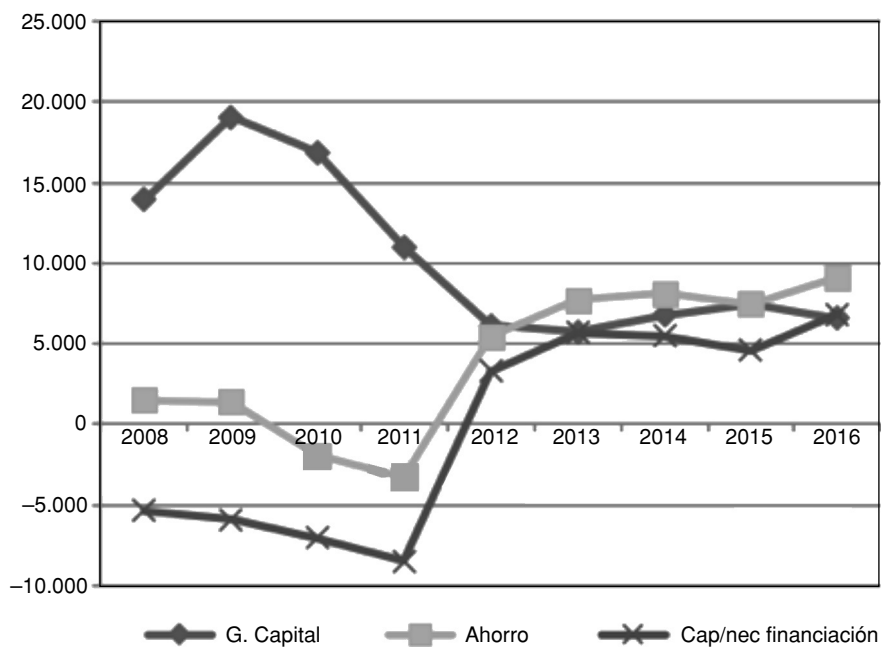
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS CCLL



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

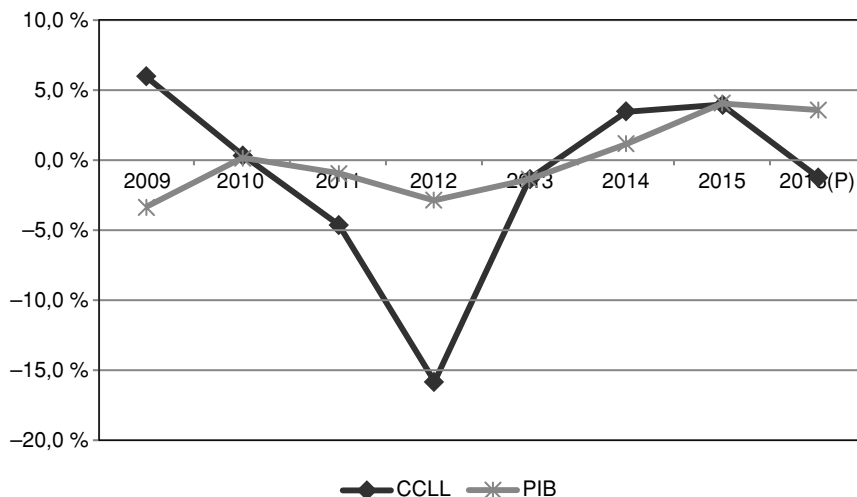
La evolución de ingresos y gastos locales desde la crisis ha permitido pasar a una situación de saneamiento, generándose una capacidad de financiación del sector sostenida desde 2012, coincidiendo con la caída de los gastos de capital. Por entidades, el crecimiento del gasto municipal se ha venido moderando en los últimos años, aunque en menor cuantía que el del conjunto de las Corporaciones Locales. Las dos grandes ciudades y especialmente Madrid han incrementado sus gastos de inversión en el último ejercicio, reduciendo su superávit, en términos de ejecución presupuestaria.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL, AHORRO PÚBLICO Y CAP/NEC DE FINANCIACIÓN DE LAS CCLL



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO LOCAL Y DEL PIB NOMINAL



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

CUADRO 2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CORPORACIONES LOCALES POR ENTIDADES HASTA 2016

<i>Derechos/obligaciones reconocidas</i>	2013	2014	2015	2016	2014/13 (%)	2015/14 (%)	2016/15 (%)
Ingresos no financieros CCLL	67.069	66.498	67.238	68.886	-0,9	1,1	2,5
Gastos corrientes	52.838	52.744	53.609	54.840	-0,2	1,6	2,3
Gastos capital	5.477	6.221	6.955	5.849	13,6	11,8	-15,9
Gastos no financieros	58.315	58.965	60.565	60.690	1,1	2,7	0,2
Saldo presupuestario	8.754	7.534	6.673	8.197	-13,9	-11,4	22,8
Saldo presupuestario/I. no financ.	13,1%	11,3%	9,9%	11,9%	-13,2%	-12,4%	19,9%
Ingresos no financieros Municipios	44.495	47.435	48.042	49.049	6,6	1,3	2,1
Gastos corrientes	34.405	36.276	36.714	37.568	5,4	1,2	2,3
Gastos capital	3.933	4.773	5.327	4.784	21,3	11,6	-10,2
Gastos no financieros	38.339	41.049	42.041	42.352	7,1	2,4	0,7
Saldo presupuestario	6.157	6.385	6.001	6.696	3,7	-6,0	11,6
Saldo presupuestario/I. no financ.	13,8%	13,5%	12,5%	13,7%	-2,7%	-7,2%	9,3%
Ingresos no financieros Madrid+Barcelona	7.274	7.659	7.661	7.600	5,3	0,0	-0,8

<i>Derechos/obligaciones reconocidas</i>	2013	2014	2015	2016	2014/13 (%)	2015/14 (%)	2016/15 (%)
Gastos corrientes	5.215	5.210	5.216	5.439	-0,1	0,1	4,3
Gastos capital	609	914	724	1.031	50,0	-20,7	42,4
Gastos no financieros	5.824	6.124	5.940	6.471	5,1	-3,0	8,9
Saldo presupuestario	1.450	1.535	1.721	1.129	5,8	12,2	-34,4
Saldo presupuestario/I. no financ.	19,9%	20,0%	22,5%	14,9%	0,5%	12,1%	-33,9%
Ingresos no financieros Resto Municipios	37.221	39.776	40.380	41.449	6,9	1,5	2,6
Gastos corrientes	29.191	31.066	31.498	32.128	6,4	1,4	2,0
Gastos capital	3.324	3.859	4.603	3.753	16,1	19,3	-18,5
Gastos no financieros	32.514	34.925	36.100	35.882	7,4	3,4	-0,6
Saldo presupuestario	4.707	4.851	4.280	5.567	3,1	-11,8	30,1
Saldo presupuestario/I. no financ.	12,6%	12,2%	10,6%	13,4%	-3,6%	-13,1%	26,7%

Fuente: MINHAFFP y elaboración propia.

Esta situación de saneamiento presupuestario sostenido tiene una incidencia muy positiva en la evolución de la deuda local que, a pesar de su crecimiento durante la crisis, entre 2008 y 2016 apenas ha aumentado un 1 por 100, gracias a la fuerte disminución en los municipios de más de 300.000 habitantes (23,7 por 100) y, especialmente, de Madrid, con una caída del 42,1 por 100.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

<i>Deuda pública Millones euros y %</i>	2008	2014	2015	2016	2016/08 (%)	2015/14 (%)	2016/15 (%)
Corporaciones Locales	31.775	38.329	35.131	32.094	1,0	-8,3	-8,6
/PIB	2,8%	3,7%	3,3%	2,9%	3,6%	-10,8%	-12,1%
Total Municipios	26.058	31.776	29.073	26.362	1,2	-8,5	-9,3
> 300.000 h	10.940	10.830	9.412	8.350	-23,7	-13,1	-11,3
Alicante	122	147	119	92	-24,6	-19,0	-22,7
Barcelona	770	978	836	840	9,1	-14,5	0,5
Bilbao	11	9	8	1	-90,9	-11,1	-87,5
Córdoba	245	265	238	222	-9,4	-10,2	-6,7
Madrid	6.682	5.936	4.767	3.868	-42,1	-19,7	-18,9
Málaga	618	638	595	542	-12,3	-6,7	-8,9

<i>Deuda pública Millones euros y %</i>	2008	2014	2015	2016	2016/08 (%)	2015/14 (%)	2016/15 (%)
Murcia	216	180	165	316	46,3	-8,3	91,5
Palma	124	376	316	318	156,5	-16,0	0,6
Las Palmas	99	108	63	49	-50,5	-41,7	-22,2
Sevilla	422	443	394	347	-17,8	-11,1	-11,9
Valencia	802	804	711	656	-18,2	-11,6	-7,7
Valladolid	148	129	129	108	-27,0	0,0	-16,3
Zaragoza	690	817	1.070	990	43,5	31,0	-7,5
Resto Municipios	15.118	20.946	19.661	18.012	19,1	-6,1	-8,4
Diputaciones RC	3.156	2.315	1.848	1.484	-53,0	-20,2	-19,7
Diputaciones forales	1.508	3.232	3.306	3.409	126,1	2,3	3,1
Consejos y Cabildos	918	683	606	551	-40,0	-11,3	-9,1
Ciudades Autónomas	136	323	299	288	111,8	-7,4	-3,7

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

El cumplimiento de la regla de gasto en el conjunto del subsector —que representa el 73,7 por 100 del gasto total en 2016—, ha sido la tónica desde que entró en vigor la actual normativa, salvo en 2015, en línea con las Comunidades Autónomas, mientras la Administración Central lo incumplió en 2014 y 2015; si bien es verdad que los datos utilizados para su comprobación presentan diferencias para el mismo año, como puede observarse en el cuadro 5. La evolución de la regla suaviza el comportamiento interanual del PIB nominal y el comportamiento del gasto local real se aproxima progresivamente al computado para el cumplimiento de la regla de gasto (gráficos 5 y 6).

Dado el nivel de ingresos de las entidades locales, la aplicación de la regla de gasto garantiza un superávit de entorno a medio punto de PIB en este subsector. La existencia de superávit consolidados desde 2012 hace que el cumplimiento de la regla de gasto sea más exigente que el objetivo de estabilidad, lo que supone la necesidad de liquidar anualmente con superávit para cumplir con dicha regla. Como se ha señalado, el margen sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad obtenido por el subsector desde 2013 ha permitido cumplir con la regla de gasto, excepción hecha del ejercicio 2015 en el que el subsector incumplió esta regla por escaso margen. En 2017 la AIREF prevé que las CCLL, en su conjunto, cumplan ambas reglas y se obtenga un superávit similar al de 2016.

Así, de acuerdo con el Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2017 de las Administraciones públicas elaborado por la AIREF en julio 2017, el margen sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad obtenido por el subsector de Corporaciones Locales desde 2013 ha

permitido cumplir también con la regla de gasto, a excepción del ejercicio 2015. Para 2017 la AIREF estima que el sobrecumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto podría superar a los obtenidos en 2016 a pesar de que los 16 grandes ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes prevén reducir su superávit agregado en casi un 40 por 100 confirmando un cambio de tendencia en su comportamiento respecto del resto de entidades del subsector.

A su vez, en el Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2018 de las entidades locales, elaborado en diciembre, la AIREF estima un ligero incremento del gasto local, motivado por el incremento de los empleos corrientes, si bien este aumento es inferior al incremento de PIB. En el caso de los ayuntamientos la tendencia a la disminución del superávit de los grandes municipios puede revertir por el peso en el grupo del Ayuntamiento de Madrid que prevé cerrar 2018 con un incremento de su capacidad de financiación del 16 por 100, mientras que el resto del grupo continuaría la tendencia de reducción de su contribución al superávit conjunto. Como se ha señalado, tras la modificación en 2014 de la orden de desarrollo de las obligaciones de suministro de información de la LOEPSF, se eliminó la obligación de comunicar el cálculo de esta regla en las fases iniciales del ciclo presupuestario, lo que impide valorar su cumplimiento en términos presupuestarios y pone en riesgo el cumplimiento a fin de ejercicio.

De las mayores entidades locales, Madrid, Valencia, Las Palmas, Bilbao, Córdoba, Gijón, el Cabildo insular de Tenerife y el Consejo insular de Mallorca presentan riesgo de incumplimiento de la regla de gasto al cierre de 2017. El Ayuntamiento de Madrid, ha sobrepasado los límites de plazo para su aprobación. Pendiente de la ratificación de un nuevo PEF 2017-2018, el Ayuntamiento de Madrid incumplió la regla de gasto en 2015 por 17 millones de euros, por 351 millones en 2016 y 224 en 2017, imponiéndole el MINHAFP, en aplicación del art. 25 de la LOEPSF, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de créditos (AND) por importe del incumplimiento de 2015 y 2016.

La AIREF estima que la senda de disminución de la deuda continuará, por lo que, de confirmarse la consolidación de los superávits locales en los años 2017 y 2018, en el subsector local la ratio de deuda viva sobre PIB podría situarse, al cierre de 2018, alrededor del 2,3 por 100 de PIB.

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO Y CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO

<i>Límite de gasto</i>	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
Aplicado	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,8
A. Central RG	-8,1	1,9	6,4	0,3				
CCAA RG	-5,3	0,1	5,2	0,4				
CCLL RG	-3,0	0,2	2,3	-1,2				

<i>Límite de gasto</i>	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
PIB nominal	-1,4	1,2	4,1	3,6				
A. Central Empleos	-13,4	-3,0	-1,1	-1,4				
CCAA Empleos	-14,1	0,2	3,8	-1,8				
CCLL Empleos	-1,3	3,5	4,0	-1,2				

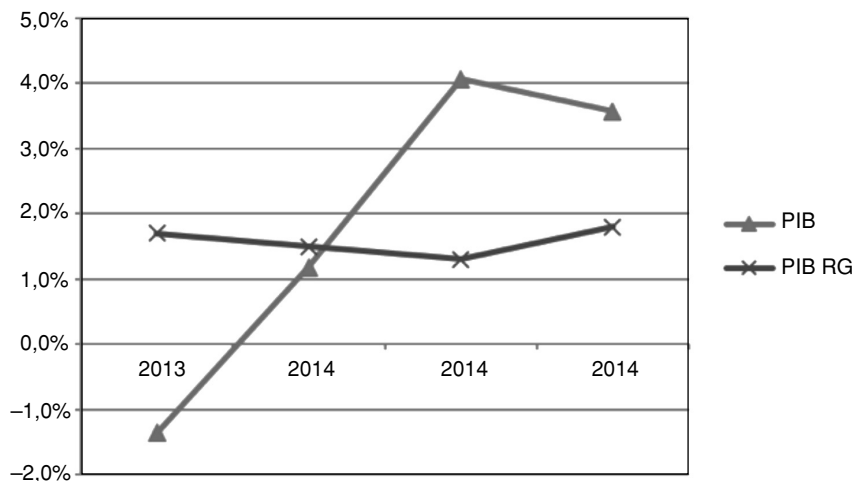
Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS CCLL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO

<i>Empleos no financieros</i>	2012	2013	2014	2015	2016(P)
	61.547	60.731	62.835	65.317	64.533
CCLL Regla de gasto octubre 2016				48.139	47.550
CCLL Regla de gasto octubre 2015			48.108	49.198	
CCLL Regla de gasto octubre 2014		48.021	48.117		
CCLL Regla de gasto octubre 2013	48.603	47.121			

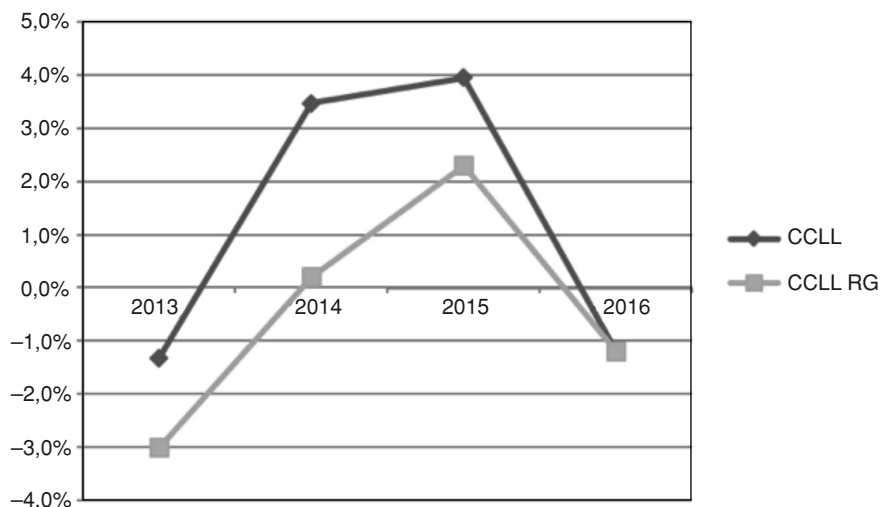
Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL PIB NOMINAL Y LA REGLA DE GASTO



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL GASTO LOCAL Y DEL AJUSTADO A EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO



Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

III. LÍNEAS DE REFORMA DE LA NORMATIVA ACTUAL

A juicio de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación local⁵, la regla de gasto está contribuyendo al saneamiento financiero de las entidades locales, puesto de manifiesto en las magnitudes financieras básicas liquidadas con signo positivo: ahorro bruto y neto, remanente de tesorería y capacidad de financiación. Su aplicación, ha tenido un efecto directo en el grado de liquidez alcanzado por las entidades locales, recuperando el fuerte descenso de los fondos líquidos disponibles que se incrementaron desde 2012. Sin embargo, uno de los riesgos de su aplicación continuada es el de producir una alteración de la estructura del gasto público local, resultando que, mientras las inversiones se han reducido un 53 por 100 en el periodo analizado (2008-2016), los gastos corrientes lo han hecho en un 0,2 por 100. Este efecto, que se produjo hasta 2013, parece que empieza a cambiar desde 2014, ya que en ese año y en 2015 vuelve a crecer el gasto en inversiones, situándose en los niveles de 2012, aunque en 2016 este vuelve a disminuir. En definitiva, se producía la paradoja de que las entidades locales cada vez disponían de una mayor liquidez y acumulaban fondos en entidades de crédito, pero no lo podían destinar a realizar inversión pública por la limitación de la regla de gasto.

⁵ Comisión de expertos para la reforma de la financiación local. Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local, 26 de julio de 2017, MINHAFP.

Para esta Comisión, sería conveniente tener en cuenta la tendencia advertida para matizar la aplicación de la regla de gasto en el caso de entidades locales que estén saneadas financieramente y que aseguren que mantendrán una situación de capacidad de financiación. Así, cualquier excepción debería estar supeditada al cumplimiento por parte de cada entidad local de las demás reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública), y a la verificación de indicadores de una situación financiera saneada y de solvencia como, por ejemplo: la exigencia de ahorro neto y remanente positivo de tesorería para gastos generales minorado en las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y en el importe de acreedores por devoluciones de ingresos indebidos.

La Comisión considera que el diseño de la regla de gasto para las Corporaciones Locales es mejorable en varios sentidos y, en particular, se plantea la conveniencia de ampliar el listado de supuestos que permiten un mayor margen de gasto no financiero computable a efectos de la regla de gasto como, por ejemplo: los supuestos de incremento de recaudación por cambios normativos de carácter permanente o de medidas de mejora en la eficiencia en la gestión tributaria. Otra posibilidad que se plantea es la aplicación de las medidas correctivas que se plasman en el PEF que se debe aprobar para corregir el incumplimiento de la regla de gasto cuando se haya debido a la financiación de gasto no financiero con remanente de tesorería generado en ejercicios anteriores. En estos casos, quizá cabría excepcionar la exigencia de aprobar dicho plan en el pleno municipal y abrir otras posibilidades. Asimismo, se podría ampliar el catálogo de inversiones que se consideran financieramente sostenibles, o, incluso, la regulación de estas últimas contenida en el TRLRHL en la DA 16 citada, dado el escaso éxito que ha tenido la utilización efectiva de esta medida en los ejercicios pasados, tal como se muestra en el cuadro 6, alcanzando a solo un 34 por 100 de la inversión potencial.

También cabría considerar, en tanto generadores de gasto, los supuestos de incremento de población, de aplicación de leyes estatales y autonómicas o de aparición de ingresos y gastos extraordinarios, si bien se debería evitar la consolidación de los mismos. Igualmente, cabría habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable exclusivamente a aquellas entidades locales que cumplan reiteradamente con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos y cuenten con situaciones financieras saneadas. Por último, como señala la AIREF, resulta necesaria la clarificación del alcance del apartado 5 del art. 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Actualmente, las negociaciones entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Secretaría de Estado de Hacienda apuntan a un acuerdo, plasmado en un Decreto-ley⁶ que amplíe el listado de inversiones financieramente sostenibles, incorporando las destinadas a infraestructuras educativas, culturales, sociales y deportivas,

⁶ Así se recoge en el Real-Decreto Ley 1/2018, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas. *BOE*, de 24 de marzo de 2018.

en gestión de residuos, seguridad y protección civil y en equipamiento de dependencias municipales. Sobre los recursos destinados a fomento de empleo, su no consideración de gasto en inversión, puede limitar su aplicabilidad, reclamada por las autoridades locales.

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES

<i>Inversiones Financieramente Sostenibles</i>	2014	2015	2016
Superávit	5.198,5	2.909,3	5.148,4
Potencial Inv. Fin. Sostenibles (IFS)	1.547,0	1.922,5	2.735,7
> 10 millones	876,9	962,2	1.694,7
< 10 millones	670,1	959,9	1.041,0
Amortizar deuda	3.651,5	814,6	403,0
IFS	557,1	660,1	717,8
% IFS	36,0%	34,3%	26,2%
Núm. Municipios	729,0	1.095,0	1.133,0
Núm. Diputaciones	29,0	30,0	34,0
IFS Municipios	338,0	300,4	407,6
IFS Diputaciones	199,1	359,7	310,2

Fuente: MINHAFP y elaboración propia.

Por otro lado, la Proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de los criterios de aplicación de la regla de gasto, presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, actualmente en periodo de enmiendas en la Comisión de Hacienda y Función Pública, se basa en distintos argumentos entre los que se encuentra que, en la práctica, se aplique de manera independiente respecto del objetivo de estabilidad, que es lo que determina el esfuerzo de consolidación financiera.

Sus impulsores argumentan que, dado que la regla de gasto no considera el incremento de los ingresos vinculado a la mejora de la coyuntura económica, la regla se acaba convirtiendo en un criterio más exigente en términos de consolidación fiscal que el que se deriva de aplicar el objetivo de estabilidad y la desproporcionalidad que la aplicación de la regla de gasto genera en el aporte relativo que tienen que hacer cada una de las distintas administraciones al cumplimiento de esos objetivos. Así, aunque a priori la regla contribuye a suavizar las oscilaciones en épocas de crisis, en realidad obstaculizaría la recuperación del gasto público necesario para garantizar una cobertura suficiente de

los servicios públicos. Además, se considera que la aplicación de la regla de gasto que se deriva de la LOEPSF es distinta de la interpretación que se hace de ella a nivel europeo, donde en vez de aplicarse a cada una de las administraciones públicas, se aplica al conjunto de las mismas; donde no se activa mientras el país tenga abierto un procedimiento de déficit excesivo; y donde es un indicador del objetivo a medio plazo y, por tanto, su incumplimiento no tiene consecuencias en forma de sanciones.

En este contexto resultaría justificada, a juicio de sus impulsores, una reforma de la Ley Orgánica 2/2012, que modifique la regulación de la regla de gasto, de modo que permita a las Corporaciones Locales que cumplen con los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como con el periodo máximo de pago de la deuda comercial, reinvertir su superávit fiscal para garantizar la prestación de los servicios públicos de su competencia⁷.

Parece evidente que la aplicación estricta de la regla de gasto en todas las circunstancias y aplicada de forma singularizada, al margen de la disciplina que introduce y los efectos beneficiosos derivados, incorpora rigideces innecesarias, especialmente ante situaciones excepcionales, como aumentos de población continuada en algunas localidades, o en la estructura de gasto local, penalizando a las inversiones, especialmente las de carácter cíclico. Se hace así necesario mantener un criterio más flexible, en línea con el que incorporará la Unión Europea, que permita compatibilizar los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con las posibilidades de acometer determinados gastos que están actualmente limitados. En esta línea, se pronuncian los distintos agentes relevantes y, parece, que también se decantan las autoridades fiscales en las medidas abordadas recientemente.

En este sentido, lo que es coherente a nivel agregado puede resultar irracional en aquellas circunstancias individualizadas en las que se constate que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera queda garantizada restando flexibilidad a las posibilidades de adecuación del gasto local a las necesidades.

⁷ Así, propone, entre otros cambios, que se modifica el apartado 1 del art. 12, que quedaría redactado como sigue: «La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Esta regla no será de aplicación a aquellas Corporaciones Locales que cumplan con los principios de estabilidad presupuestaria, entendida esta como el mantenimiento de una posición de superávit o equilibrio presupuestario; y sostenibilidad financiera, entendida esta como el mantenimiento de un nivel de endeudamiento inferior al 110 por 100 de los recursos corrientes y el mantenimiento de un plazo medio de pago a proveedores inferior a los 30 días. No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta Ley».