

Seminario Técnico AIReF-FMI

“Política Presupuestaria en Países Descentralizados: Diseño, Implementación y Coordinación”

- 11:30 - 12:45 Sesión 5
Buenas Prácticas en la Gestión de las Finanzas Públicas.
Mario Pessoa, Jefe de División Adjunto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.
Agustín González, Interventor General de la Junta de Extremadura.
Carlos Prieto, Coordinador Área Económica, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
Raquel Carrasco, Experta en Asuntos Presupuestarios de CCAA de la AIReF.
Moderador: Ana Santiuste, Experta en Asuntos Presupuestarios de CCAA y CCLL de la AIReF.

Compromiso con la Estabilidad Presupuestaria

El Acuerdo de financiación firmado entre el Gobierno de España y la Federación Española de Municipios y Provincias el **5 de octubre de 1998** recogía en su punto 4 y con relación a la política presupuestaria, **“la reafirmación de las Entidades Locales (EELL) en el compromiso de seguir contribuyendo a la elaboración de una política presupuestaria acorde con el Programa de Convergencia para el período 1997-2000”**. Asimismo se afirmaba en dicho Acuerdo, que la **“política presupuestaria de las EELL se seguiría orientando, de forma primordial, a la consecución de una sólida situación de equilibrio presupuestario, y a la contención de los niveles de endeudamiento”**.

Ya han pasado unos cuantos años, nada menos que diecisiete, desde la firma de aquél acuerdo de financiación, como también desde la aprobación de la *“Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General*

de Estabilidad Presupuestaria (Vigente hasta el 01 de Enero de 2008)". No pocos cambios se han sucedido desde entonces en la economía como también en la normativa sobre estabilidad presupuestaria con la aprobación, a partir de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española¹, de la actual "*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)*".

Se nos pide por parte del organizador que hablemos de las buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas y por la institución de la que provengo me corresponde hablar de las buenas prácticas de la Administración Local.

En primer lugar habría que decir que muy mal no lo han tenido que hacer las EELL a lo largo de estos años cuando tanto en el "*Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas*", de julio de 2015 como en el relativo a las "*líneas fundamentales de los presupuestos para 2016 de las Corporaciones Locales (CCLL)*" se recogen datos tan positivos para este subsector.

Respecto del objetivo de la Estabilidad Presupuestaria al estimarse un superávit al final del ejercicio 2015 por encima del 0,5 % del PIB cuando este subsector, cerró el año 2009 con un déficit de 0,6% de PIB, déficit que se incrementó hasta un 0,8% en 2011 (este año el déficit se vio afectado por el ajuste debido a la liquidación negativa de la participación de los tributos del Estado de 2009), revirtiendo la tendencia desde la entrada en vigor de la LOEPSF.

Por lo que se refiere a 2016, y de acuerdo con lo publicado por la AIReF, el análisis realizado permite concluir que es "altamente probable que las CCLL cumplan con holgura el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, si bien el posible superávit **podría ser inferior al obtenido en años anteriores**". La previsión de AIReF para este año determina un superávit para el subsector de entre un 0,3% y un 0,6% del PIB. En este sentido, los datos disponibles de 2013 y 2014 muestran que las CCLL no agotan el límite de gasto que les permite la aplicación de la regla de gasto. No obstante, los datos anteriores muestran una **tendencia de incremento de los gastos computables que previsiblemente puede acentuarse en 2015**.

Finalmente y en cuanto al objetivo de deuda pública, en el año 2016, la AIRef añade que de mantenerse la senda de decrecimiento iniciada desde el año 2012, se alcanzaría el objetivo a largo plazo del 3% de PIB, según lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

¹ BOE. 27 de septiembre de 2011

Terminaría esta parte de mi intervención con lo que se recoge en el informe sobre cumplimiento de los objetivos de ... “estabilidad presupuestaria” de las Administraciones Públicas para 2015, cuando dice “... ***el probable superávit de las CCLL no sería suficiente para corregir las desviaciones, que previsiblemente registren otros subsectores y, con ello, garantizar el cumplimiento del objetivo del conjunto de las Administraciones Públicas.***”

De la anterior afirmación parece desprenderse, que las EELL no solamente tienen que cumplir con los objetivos que se establecen para ellas en la LOEPSF sino que además se les impone “tácitamente” una nueva obligación de compensar los déficits de otras administraciones, con las consecuencias que las “trabas” para la aplicación de su superávit tiene para el bienestar de los ciudadanos de esos municipios, en un momento como el actual en el que las políticas sociales son si cabe aún más importantes para paliar la grave situación por la que atraviesan muchas familias.

Y es que si tal y como establece el artículo 137 de la Constitución Española, los municipios, provincias y Comunidades Autónomas (CCAA) gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, la existencia de trabas legales para aplicación del superávit se compadecen mal con dicho principio como también con el mantenimiento, a pesar de disponer de superávit, de medidas que pese a no ser necesarias en muchos casos (prórroga del tipo del IBI), se han impuesto tal vez con la finalidad de aplicación de ese superávit para “corregir las desviaciones del objetivo de estabilidad de otros subsectores”.

Resulta evidente que el cumplimiento de estos objetivos es una cuestión de Estado que implica por tanto a todas las Administraciones Públicas y cuya finalidad es, como reza la exposición de motivos de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, “garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”. No obstante no conviene perder de vista esa “aportación solidaria” de los Gobiernos locales.

Llegado a este punto, la pregunta que cabe hacerse es *¿cómo se ha llegado a estos buenos resultados por parte de las EELL?* La respuesta parece evidente, con disciplina presupuestaria. Con una disciplina presupuestaria que, dicho sea de paso, no parece que se aplique con la misma intensidad a todas las Administraciones Públicas.

El comienzo de la recuperación

El "Acuerdo Marco con las CCLL sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas 2010 – 2013 de 7 de abril de 2010 y revisado el 16 de junio de 2010", suscrito por el Gobierno y la FEMP supuso un punto de inflexión y por tanto de realismo respecto de la situación económica de España, así como la obligación de que todas las Administraciones Públicas, incluidas las Locales, contribuyesen a garantizar tanto la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, con un esfuerzo de consolidación fiscal y austeridad del gasto.

El "Real Decreto Legislativo 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público", concretó algunas de las líneas de actuación propuestas en dicho Acuerdo Marco, como medio "quirúrgico" para alcanzar esa sostenibilidad presupuestaria en el plazo previsto.

Un escenario riguroso para el conjunto de las EELL ya que no existió una medida similar para el resto de Administraciones Públicas.

Efectivamente, en dicho RDL 8/2010 se estableció una nueva limitación en el recurso al crédito de las EELL, tanto a "largo plazo" – para 2011 – como "a corto plazo"² – sine die –; recurso que venía siendo el instrumento con el que los Ayuntamientos venían estabilizando sus presupuestos; Y todo ello considerando, como es bien sabido, que las EELL son las Administraciones Públicas con menor volumen de deuda.

Pues bien, en 2011, las EELL se encontraron con un escenario marcado por restricciones al recurso al crédito, con excepciones para las EELL menos endeudadas, con la obligación de tener que devolver 6.123,70 millones de euros correspondientes a las liquidaciones definitivas de 2008 y 20093, desde enero de 2011 y enero 2012, según el aplazamiento y fraccionamiento acordado; se eliminó la línea ICO-morosidad EELL frente a las nuevas y apremiantes obligaciones – reducción de plazos en el pago a proveedores - que establece la "Ley 15/2010, de 5 de julio por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales"; con la retención de las entregas a cuenta en el caso de que no se remitiera copia de la liquidación de los presupuestos del ejercicio anterior; como también con la reducción en un 27,26 por cien, de los

² Esta última restricción ya derogada por la Ley Disposición Adicional Septuagésima tercera. Refinanciación de operaciones de crédito de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

³ Como consecuencia de una sobreestimación de las estimaciones de los créditos a favor de las Entidades Locales.

créditos presupuestarios a favor de las EELL contenidos en el Proyecto de LPGE 2011, provenientes de distintos Ministerios. Esta reducción no fue tan drástica para las CCAA.

Racionalización y sostenibilidad

Con la nueva legislatura, ya en 2012, tuvo lugar la aprobación de la LOEPSF y junto a ella, la de un conjunto de “medidas de tipo tributario y financiero” encaminados a dotar de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad a las finanzas públicas locales; medidas que se han ido sucediendo sin pausa, de momento, hasta la aprobación de la última Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Un trabajo ingente que, con la colaboración y compromiso de las EELL, ha conseguido arrojar los datos positivos que se recogen en los informes de la AReF.

Entre las medidas de “carácter tributario” cabe citar las siguientes: Incremento transitorio del tipo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los años 2012 a 2015; Actualización de Valores Catastrales (desde 2014) y Plan de Regularización Catastral 2013 – 2016.

Por su parte, las medidas financieras, condicionadas al cumplimiento de una serie de condiciones, se han dirigido a: flexibilizar el “Destino del superávit presupuestario” más allá de destinarlo a reducir el endeudamiento neto (2014) y a la aprobación de su prórroga para 2015 y 2016; la “Financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las EELL” (2015); Fondo de Financiación a Entidades Locales – Fondo de Ordenación y Fondo de Impulso Económico - (2014); medidas sobre el Endeudamiento (2013 y 2014); Definición de Inversión financieramente sostenible (2014), Mecanismo de Pago a Proveedores (2012, 2013 y 2014); medidas de apoyo a EELL con problemas financieros (2013); Medidas para la mejora de la liquidez de las EELL -(2015); Principio de Prudencia Financiera (2014); Reintegro de Saldos deudores liquidación 2008 y 2009 (2012) y Reintegro de Saldos deudores liquidación 2013 (2014).

Y todo ello discurrió paralelamente a los trabajos de reforma de la Ley de Bases del Régimen local que quedaron plasmados con la aprobación de la *“Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”*.

La tan ansiada reforma de la financiación local – la última tuvo lugar en 2002 - , quedó relegada a la aprobación de reforma local. Bien es cierto que la Ley 27/2013 también introduce algunas medidas por las que se modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como por ejemplo sobre los derechos de difícil o imposible recaudación, control interno sobre la gestión económica de las entidades locales, informes sobre resolución de discrepancias, etc.

cuando no de otras medidas de trascendencia financiera como por ejemplo el “redimensionamiento del sector público local”.

¿En qué situación nos encontramos ahora? ¿Cuál es el estado actual de los servicios, competencias y funciones que tras la reforma de la Ley 27/2013, pueden prestar los Ayuntamientos tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013? ¿Cómo afectará a estas buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas la situación competencial?

El 19 de septiembre de 2015 se celebró el XI Pleno de la FEMP y en esta reunión en la que se decide la composición de la Federación Española de Municipios y Provincias salió elegido el Alcalde de Vigo, Abel Caballero, nuevo Presidente de la FEMP. En esta Asamblea de Alcaldes y Presidentes de Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Consejos Insulares, también se aprobaron un conjunto de Resoluciones⁴, algunas de las cuales, las relativas a Economía y Administración local, se pueden resumir en las siguientes: **derogación inmediata de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local así como un nuevo modelo de financiación local.**

No obstante, y con independencia de esa futura reforma del modelo de financiación, se considera urgente impulsar un conjunto de medidas tributarias y financieras, entre las cuales son de destacar las siguientes:

- La reformulación del régimen tributario de la ocupación del dominio público local que realizan las empresas del sector económico de las telecomunicaciones.
- La revisión del concepto de extraterritorialidad para la recaudación ejecutiva de los ingresos de derecho público locales.
- El establecimiento de un procedimiento que haga efectivo el pago de las deudas que las CCAA tienen con las EELL, y que no queden satisfechas a través de los mecanismos establecidos por el Gobierno por medio del FLA o del Plan de Pago a Proveedores, o el recientemente aprobado “*RDL 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL y otras de carácter económico*”.⁵

⁴ <http://www.femp.es/files/11-5909-fichero/Resoluciones%20Aprobadas%20Septiembre.pdf>

⁵ “Compartimento Fondo Social y retenciones en materia de gasto social. Creación y funcionamiento del registro electrónico de convenios entre CCAA y EELL (Art. 57.bis de la LBRL).

- El mantenimiento del fondo destinado a municipios con población inferior a 20.000 habitantes, siendo su dotación en cada ejercicio presupuestario el resultado de evolucionar la cuantía del ejercicio anterior por un índice de evolución que se fije a este efecto.
- El establecimiento de un régimen legal de obligaciones de suministro de información necesaria para la exacción por parte de las EELL de, entre otros tributos, la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y de determinadas contribuciones especiales, así como de las correspondientes sanciones en el caso de su incumplimiento, todo ello al objeto de garantizar los recursos de la EELL y de reforzar la lucha contra el fraude fiscal.
- La compensación financiera a las EELL de los beneficios fiscales obligatorios en los tributos locales establecidos o que se establezcan por ley o, en su defecto, su transformación en beneficios fiscales potestativos para que sean los municipios los que, en uso de su autonomía reconocida constitucionalmente, decidan sobre su aplicación.
- La actualización urgente de los valores Catastrales y su revisión cada diez años, o cuando la situación del mercado lo aconseje, al objeto de lograr su uniformidad en todo el territorio de régimen común así como adecuar los mismos a la realidad de cada momento.

Pero también se solicita:

- La creación de un fondo de compensación del IVA soportado por la Administración Local en sus inversiones y en la prestación de servicios obligatorios mediante tasas exentas de IVA.
- De acuerdo con el mandato constitucional reflejado en la Ley del Proceso Autonómico, los recursos locales que perciben las CCAA Uniprovinciales como participación de las provincias en los Ingresos del Estado, tengan la consideración de recursos afectados para el cumplimiento de las obligaciones que la Ley establece para las Diputaciones Provinciales, dado que por su naturaleza se trata de un recurso de carácter local, y no de un recurso de financiación autonómica.
- Revisión de los Convenios suscritos entre la FEMP y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en particular impulsará la actualización del Convenio para la recaudación vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de las CCLL, al objeto de que se incluyan las Mancomunidades de Municipios y todos los Ayuntamientos con independencia de su población.
- Implantación de una metodología común de contabilidad analítica, así como el establecimiento de indicadores para la comparabilidad, y realizará cuantas actuaciones sean precisas para su consolidación y expansión así como para la colaboración con la

Intervención General de la Administración del Estado en la realización de recomendaciones.

- Fomento del papel vertebrador de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, CCAA Uniprovinciales y otras entidades supramunicipales, tanto en la gestión de los tributos de los municipios de sus respectivos ámbitos territoriales como en la colaboración administrativa con otras Administraciones Públicas.
- La FEMP considera que el buen comportamiento de la Administración Local debe ser tenido en cuenta por el Gobierno de la Nación y que éste debería reducir las rigideces que actualmente limitan el techo de gasto, lo que permitiría disponer de mayores facilidades para impulsar la actividad económica y el empleo en sus territorios, sin que dicha flexibilidad ponga en riesgo el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal comprometida por parte del Gobierno con las Autoridades Comunitarias. En este sentido, la FEMP continuará solicitando que el cálculo del techo de gasto no financiero del Presupuesto de un ejercicio determinado al que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se fije a partir de la aplicación de la regla de gasto sobre las previsiones iniciales del Presupuesto del ejercicio anterior. Asimismo, se solicita que se tenga en cuenta para el techo de gasto del siguiente ejercicio el gasto computable que podría haber ejecutado en lugar del liquidado.
- Con el mismo objetivo de transparencia, el Gobierno facilitará a la FEMP, en tanto no se sustituya el índice de evolución actual por el PIB nominal a precios de mercado o nuevo índice de evolución que se pacte, la base de cálculo que utiliza el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la determinación del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE), que sirve para la determinación de las entregas a cuenta de cada ejercicio presupuestario.

Las anteriores medidas y muchas otras desde luego coadyuvarían a mejorar la situación financiera de las EELL, mejoras que pasan necesariamente por decisiones que competen a otras Administraciones Públicas, el Estado y las CCAA. Por ese motivo, al objeto de tratar cuestiones que afectan a las tres Administraciones Públicas, se sigue reclamando la **participación de la FEMP en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera**.

Volviendo a las preguntas formuladas anteriormente, ¿en qué situación nos encontramos ahora? ¿cuál es el estado actual de los servicios, competencias y funciones que tras la reforma de la Ley

27/2013, pueden prestar los Ayuntamientos tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013?, ¿cómo afectará a estas buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas la situación competencial⁶?

Es evidente que estamos en la antesala de unas elecciones generales que se celebrarán el próximo veinte de diciembre en donde se decidirá la composición del nuevo Gobierno de la Nación. Por tanto será el nuevo Gobierno resultante el que deba poner en marcha, en colaboración con la FEMP, ese conjunto de iniciativas.

Por otra parte, como acabo de manifestar, la FEMP ha pedido la derogación inmediata de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local y así ha instado a paralizar “legalmente” esta reforma, antes de que finalice 2015, considerando la publicación de un comunicado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del 3 de noviembre de 2015 en el que se dice que “ *En relación a las informaciones publicadas sobre la aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Reforma Local) en materia de traspaso de competencias, que actualmente prestan las EELL, relativas a la **atención primaria de la salud, servicios sociales y educación**, y que podrían ser asumidas por las CCAA, el Ministerio de Hacienda y Administraciones aclara que **dichas competencias estarán supeditadas a un proceso de reordenación competencial que necesariamente queda vinculado a un nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales**. Por tanto, mientras no sean aprobadas las normas reguladoras del nuevo sistema de financiación autonómica y local, las competencias referidas en la citada Ley, en cuanto a la atención primaria de la salud, servicios sociales y educación, deberán continuar siendo prestadas por los Ayuntamientos.”*

Antes de este comunicado y tras la aprobación de la Ley 27/2013, las CCAA habían acogido la reforma con recelo cuando no con interpretaciones de lo más diversas lo que hacía muy difícil la aplicación homogénea de la norma⁷. Además, se han presentado recursos ante el Tribunal Constitucional incluso por parte de un grupo numeroso de Alcaldes, por lo que el Estado actual de los servicios, competencias y funciones que pueden prestar los Ayuntamientos tras la reforma quedará en una amplia indefinición quedando al albur de las interpretaciones que se hagan por parte de los órganos encargados de informar sobre las mismas.

⁶ La Ley 27/2013 establece los siguientes tipos de competencias: Competencias **propias** (art. 25); – Competencias **por delegación** (art. 27); Competencias **distintas** de las propias y las delegadas (mal llamadas “impropias”) (art. 7.4)

⁷ Tras la LRSAL, la gran mayoría de CCAA han regulado el ámbito competencial de las EELL, con un sentido distinto al marcado en la LRSAL, además de proceder algunas a su impugnación ante el TC – “CORTAFUEGOS” a la LRSAL.

¿Cómo afectará a estas buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas la situación competencial?

En la situación actual es difícil aventurar qué decisiones van a tomar cada uno de los integrantes del Subsector Corporaciones Locales, pero lo es muy claro es que en todo caso se hará con el compromiso de la Administración local del pleno cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto de acuerdo con lo que establece la LOEPSF.

Carlos Prieto Martín

Coordinador del Área Económica

Federación Española de Municipios y Provincias