

ENDEUDAMIENTO LOCAL Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES. DE LA LEY REGULADORA DE HACIENDAS LOCALES A LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Autores: Jaime Vallés Giménez, Pedro Pascual Arzoz y Fermín Cabasés Hita.

El período de cambios normativos profundos que actualmente afecta a los ayuntamientos españoles plantea un nuevo contexto plagado de incertidumbres y aconsejan realizar un balance del escenario en que se desenvuelve la Hacienda municipal. En concreto, el objeto de este trabajo es estudiar la situación financiera y crediticia de los municipios españoles, desagregando dicho análisis para considerar los distintos estratos de población, ya que pueden existir discrepancias relevantes asociadas a la configuración legal de las fuentes de ingresos y competencias de gasto que diseña la normativa nacional. En especial, dos son las cuestiones que pretendemos abordar con la presente investigación.

- ? Primero, sometemos a evaluación los preceptos que regulan el acceso de los municipios al endeudamiento, desde la aprobación de la Ley Reguladora de Haciendas Locales hasta a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y revisamos la tendencia histórica que presentan las políticas de deuda de los ayuntamientos españoles, además de realizar una valoración de la normativa y de la efectividad de las restricciones institucionales contempladas por la regulación nacional.
- ? El segundo objetivo tiene como finalidad realizar una aproximación econométrica al endeudamiento de los municipios españoles a través de la estimación de un panel por estratos de población, estableciendo un conjunto de hipótesis explicativas para la deuda local que se someterá a verificación empírica. En concreto, queremos establecer la incidencia de los límites sobre la evolución de la deuda municipal.

Pues bien, las conclusiones que podemos destacar de nuestra investigación son las siguientes. En relación con el análisis y valoración de la normativa que tutela el acceso local al endeudamiento puede concluirse que la regulación sobre el control de la deuda se articula en torno a las tres estrategias de disciplina identificadas a partir de la restricción presupuestaria. Esto es, políticas que afectan a la carga de la deuda, políticas que inciden en el ahorro corriente primario, y políticas que influyen en el esfuerzo cofinanciador. Por ello, puede concluirse que el marco regulador español del endeudamiento local se ajusta bastante bien a los postulados teóricos de control y disciplina presupuestaria.

No obstante, la regulación es compleja y ha sufrido constantes modificaciones a lo largo de los últimos años, lo que ocasiona problemas de información y comprensión por parte del electorado, y genera un cierto clima de incertidumbre sobre las políticas de endeudamiento de los ayuntamientos. Además, aunque en general la deuda se destina, de acuerdo con el mandato de la LRHL, a la financiación de proyectos de inversión, hay indicios de que también se utiliza para financiar otro tipo de gastos de naturaleza corriente y financiera.

En relación con el modelo econométrico explicativo del endeudamiento local, podemos concluir que la evidencia empírica disponible corrobora que la inversión es uno de los factores determinantes de la deuda local. Además, se aprecia que el diseño de la restricción que afecta a la carga financiera del endeudamiento respecto a los ingresos corrientes ha funcionado correctamente, introduciendo incentivos adecuados para evitar que los ayuntamientos incurran en situaciones financieras de alto riesgo. Junto a ello, tal y como también establece la LRHL, el ahorro neto se manifiesta como un indicador decisivo de la capacidad municipal para acometer nuevos proyectos de inversión recurriendo en menor medida al endeudamiento. Asimismo, se confirma la relación positiva entre la renta o los ingresos tributarios de los ayuntamientos y el endeudamiento, radicando su explicación en la normalidad de gran parte de los bienes y servicios prestados por los municipios y en la insuficiente flexibilidad del sistema tributario local para adecuarse a las diferentes preferencias que presentan los diversos estratos de población a que pertenecen los municipios.

Antes de finalizar, y a la luz de las conclusiones anteriores, queremos realizar una breve valoración de la normativa de Estabilidad Presupuestaria que afecta a todos los niveles de gobierno. Dicha legislación puede tener efectos importantes sobre la política de inversión y la prestación de bienes y servicios públicos municipales, ya que los ayuntamientos deben proseguir con el importante esfuerzo inversor que vienen acometiendo. Estos proyectos de capital pueden financiarse con dos tipos de recursos: el endeudamiento y los tributos. La utilización de la deuda no sólo está justificada teóricamente por razones de equidad intergeneracional, sino que efectivamente, como hemos demostrado, los municipios han destinado ese recurso a sufragar gran parte de los gastos de inversión.

La normativa de estabilidad presupuestaria no supone, en la práctica, un cambio radical del marco regulador que establece la LRHL, puesto que apenas incluye nuevos elementos de disciplina. No obstante, se plantea la excepcionalidad del recurso al endeudamiento como fuente de financiación, y un control mucho más rígido del stock agregado de deuda del sector local, lo que puede interpretarse como un veto a dicha fuente de financiación. No parece posible que todos los municipios puedan sustituir con tributos los recursos que hasta ahora procedían del endeudamiento, en especial los pertenecientes a los estratos de menor población.

En consecuencia, el nuevo marco de estabilidad presupuestaria, cuyo alcance e impacto efectivo aún se desconoce, obligará a los ayuntamientos, o bien a limitar su esfuerzo inversor (relación positiva entre deuda e inversión), o bien a incrementar su presión fiscal (relación positiva entre deuda y tributos recaudados), o bien a reducir los recursos asignados a otros capítulos presupuestarios, pero también es cierto que probablemente incentive mejoras en la gestión y provoque una asignación más eficientemente de los recursos, o, quizás, y muy posiblemente, provoque una combinación de todos estos resultados.

