

XXIV Encuentro de Economía Pública

Toledo, 26 y 27 de enero 2017

LA REGLA DE GASTO Y LAS FINANZAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ARTÍCULO 111 DEL TRLRHL

Jordi Vila. Ayuntamiento de Alzira

jordi.vila@alzira.es

Ana Herrero. UNED

aherrero@cee.uned.es

RESUMEN: En este trabajo se presenta, para los Ayuntamientos comprendidos en el artículo 111 del TRLRHL, un ejercicio contrafactual de cómo habría funcionado una regla de gasto como la contenida en la LOEPSF, de haberse aplicado en el periodo 2003-2015. Los resultados indican que la evolución del gasto público de estos municipios habría sido menos volátil, sin los dientes de sierra que presentan los datos observados, por lo que sus presupuestos podrían haber tenido un comportamiento anticíclico.

ABSTRACT: This paper implements a counterfactual exercise, showing the normative budgetary behavior of local governments affected by article 111 of TRLRHL from 2003 to 2015, had the expenditure rule of the LOEPSF been in force during that period. Results suggest that spending would have been much less volatile, without the saw-teeth shape observed in real expenditure. As a consequence, local budgets would have been able to have anticyclical effects.

Palabras clave: Reglas fiscales, gobiernos locales, techo de gasto.

Clasificación JEL: H72

1. Introducción

La actual crisis financiera ha provocado un fuerte deterioro de la situación y de las perspectivas presupuestarias en la mayoría de los países europeos. Con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en los últimos años, un buen número de estos países, especialmente en la zona Euro, han modificado el marco institucional en que opera su política fiscal, adoptando reglas fiscales que condicionan su margen de maniobra tanto en la elaboración, como en la ejecución de sus presupuestos (Schaechter *et al.*, 2012).

El marco presupuestario español no ha sido ajeno a la proliferación de nuevas normas fiscales, que responden a una tendencia compartida por el resto de países europeos, reflejada en distintas reformas recientemente introducidas en la unión monetaria (Hernández de Cos y Pérez, 2013). Las nuevas reglas han afectado de forma singular al subsector de las haciendas locales. De hecho, sus instituciones presupuestarias han experimentado importantes y continuos cambios legislativos, que limitan de un modo u otro su gestión económico-financiera mediante la inclusión de una amplia variedad de reglas fiscales numéricas y de procedimiento, encaminadas estas últimas a dar transparencia al ciclo presupuestario¹.

La combinación de reglas de déficit y/o de límite de deuda con reglas de gasto fuertes es uno de los factores que pueden explicar los resultados presupuestarios positivos alcanzados por algunos países de nuestro entorno (Brosens y Wierds, 2007; FMI, 2009). Este hecho, sin duda, ha influido en que la legislación española haya optado también por la aplicación conjunta de una

¹ La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de *informes periódicos* a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de *un nuevo registro de facturas* en las Administraciones locales. La medida pretende combatir el endeudamiento soterrado con los proveedores, cuyas facturas quedan en los cajones, sin reconocimiento contable, para su «traslado al futuro».

De la misma forma, y también en el ámbito local, la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, contiene «un instrumento específico de aseguramiento de la información y *transparencia* en materia de disciplina presupuestaria», según señala su exposición de motivos. En concreto, habilita al Ministerio de Economía y Hacienda a que retenga el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que le corresponda, cuando las Entidades locales incumplan con la obligación de remitir la liquidación de sus presupuestos de cada año.

regla de déficit público con límites específicos al crecimiento del gasto público. Así, la vigente ley de estabilidad presupuestaria —Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera de 2012 (LOEPSF) — refuerza con la regla de gasto las reglas fiscales de estabilidad presupuestaria y el límite de deuda pública.

De acuerdo con Ljungman (2008), el principal provecho de la regla de gasto sería frenar la tendencia de los gobiernos a expandir el gasto público, al fijar ex ante una cuantía máxima de gasto que discipline la elaboración de los presupuestos, limitando de esta forma el margen de las unidades de gasto para presionar al alza sus demandas individuales. Una segunda ventaja sería que permite ahorrar, ex post, el aumento de los ingresos en situaciones cíclicas mejores de lo esperado, evitando de esta forma un comportamiento procíclico del presupuesto; y, finalmente, si la regla está bien definida y es transparente, identificar los componentes de gasto que generan las desviaciones.

Por su parte Hernández de Cos y Pérez (2013) también señalan su utilidad como complemento de la regla de déficit sirviéndose de un ejemplo que resulta directamente aplicable a las Administraciones Locales: en una fase de crecimiento económico caracterizada por una expansión del mercado inmobiliario, los nuevos ingresos públicos que acompañan a dichos episodios², se identificarían como cíclicos y no como mejora del saldo presupuestario. La regla de gasto permite disciplinar la evolución del gasto, facilitando el ahorro de los ingresos extraordinarios.

En este trabajo nos interesamos por esta nueva regla de gasto y su incidencia en las haciendas municipales. Y en concreto, queremos analizar qué efecto habría tenido una regla como la contenida en la LOEPSF sobre las finanzas de los ayuntamientos comprendidos en el artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Para ello, realizamos un ejercicio contrafactual en el que comparamos el crecimiento del gasto público de los indicados municipios y el que se habría

² No olvidemos que el sistema tributario local es altamente sensible a la actividad inmobiliaria.

obtenido en caso de que se hubiese aplicado una regla de gasto similar a la actual durante el período 2003-2015, para lo que partimos de los datos presupuestarios de 2002³, sobre los que aplicamos un crecimiento del gasto público igual al crecimiento nominal de medio plazo de la economía.

En el análisis distinguiremos las seis ciudades mayores de 500.000 habitantes y el resto de municipios del artículo 111, con la finalidad de evaluar si existen diferencias significativas en la evolución de su gasto ejecutado (lo que significaría que, en la práctica, la regla de gasto puede afectarles de forma diferente).

Nuestro ejercicio contrafactual sigue la estela del trabajo primigenio de Hernández de Cos (2011), que muestra para el gasto público total de las Administraciones Públicas —menos la carga de intereses de la deuda pública y menos las prestaciones por desempleo y pensiones— cómo habría funcionado la regla de gasto aprobada en 2011 en el período 1998-2010. Con posterioridad, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2015) realiza el mismo ejercicio para el período 2002-2014, si bien aplicando la definición contenida en la LOEPSF.

Por su parte Baiges y Pons (2012) efectúan también el mismo tipo de ejercicio, si bien en este caso para evaluar el déficit fiscal de haber estado en vigor la regla de la estabilidad presupuestaria durante el período 1975-2009.

Los resultados indican que el cumplimiento de la regla habría llevado a una evolución del gasto público de los municipios del artículo 111 menos volátil, sin los dientes de sierra que presentan los datos observados, por lo que sus presupuestos podrían haber tenido un comportamiento anticíclico, con unas cuentas públicas más equilibradas a lo largo del periodo de estudio.

El trabajo se estructura como sigue. Después de esta introducción, en el epígrafe 2 exponemos el marco teórico que fundamenta la adopción de las reglas fiscales en un contexto multinivel; en el epígrafe 3 realizamos una

³ Tomamos como base el año 2002 porque es el primer ejercicio del que se dispone la liquidación de los presupuestos municipales con el mayor nivel de desglose, como más adelante veremos.

reseña de la introducción de la regla de gasto en nuestras instituciones presupuestarias y su reflejo en las haciendas locales; en el epígrafe 4 se indican las fuentes de datos utilizadas y los pasos seguidos para el cálculo del gasto computable; en el epígrafe 5 presentamos los resultados obtenidos; mientras que en el epígrafe 6 veremos, para las seis ciudades más importantes, la evolución de su deuda observada y la que habría resultado con aplicación de la regla; finalmente, en el epígrafe 7, se recogen las principales conclusiones.

2. Reglas fiscales en un contexto multinivel: justificación, concepto, tipología y eficacia

La evidencia empírica acerca de la sostenibilidad presupuestaria de los sectores públicos multinivel es ambigua. Por una parte, la literatura sugiere que la competencia fiscal y la competencia por emulación de los gobiernos subcentrales forzarán una gestión presupuestaria más eficiente. Además, la complejidad de esos sectores públicos obligará a los agentes políticos a crear un marco institucional más transparente. Todo ello, señalan, redundará en unas cuentas públicas más saneadas con un efecto positivo sobre los indicadores macroeconómicos (Shah, 2006).

Por otra parte, la mayor parte de los sistemas descentralizados se caracterizan por un desequilibrio vertical que obliga a financiar una buena parte de los presupuestos subcentrales con transferencias procedentes del gobierno central. Cuando los gobiernos subcentrales constatan que existe una restricción presupuestaria blanda —cuyo origen está principalmente en su escasa autonomía tributaria—, existe un riesgo mayor de sobre-expansión presupuestaria, que podría tener efectos macroeconómicos adversos (Prud'homme, 1994). Este efecto se ve acentuado cuando existe un historial de rescates previos por parte del gobierno central (Ter-Minassian, 2007).

Para evitar estos últimos efectos, multitud de países han adoptado reglas fiscales —casi siempre aprobadas por el nivel central de gobierno— que limitan la discrecionalidad de las autoridades subcentrales a la hora de diseñar y

aprobar sus propios presupuestos⁴. A estos efectos, la literatura considera que una regla fiscal es un instrumento que sirve para limitar una o más dimensiones del comportamiento fiscal (Broyles *et al.*, 2009), para reforzar la disciplina fiscal (Ter-Minassian, 2007), y para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo (Sutherland *et al.*, 2005) de modo que se crean las expectativas adecuadas en los agentes económicos acerca del compromiso fiscal del gobierno en cuestión. En concreto, se trata de un mecanismo *«que limita ex ante, de manera pública y formal, las decisiones del gobierno, de acuerdo con la consecución de un objetivo conocido, basándose en un conjunto de variables de información, a partir de un proceso de decisión y comunicación bien definidos»* (Castañeda *et al.*, 2013, pág.4). Manoel *et al.* (2011) sintetizan, por su parte, que una regla fiscal es un sistema de incentivos que restringe cuantitativamente las decisiones a tomar sobre una serie de variables presupuestarias, tales como los ingresos, los gastos, el tamaño del déficit público o la emisión de deuda en el medio y/o largo plazo. Por lo tanto, la regla fiscal implica 1) un objetivo cuantitativo relativo a un indicador fiscal, 2) un procedimiento claro de seguimiento de la aplicación de la regla, y 3) un coste explícito por incumplimiento.

Los objetivos e instrumentos de las reglas fiscales son variados. Por lo que se refiere a aquéllos, cabe distinguir entre reglas clásicas y reglas activas. En el primer caso, la prioridad es garantizar la estabilidad presupuestaria, de modo que la política fiscal tenga un mero papel acomodaticio a la política monetaria. En el segundo, en cambio, se asume que la política fiscal tiene un papel importante en la consecución de objetivos macroeconómicos mediante la aplicación de medidas anti-cíclicas. En este caso, el presupuesto de las administraciones públicas no debería equilibrarse anualmente, sino a lo largo del ciclo económico (Castañeda *et al.*, 2013).

Otra tipología de las reglas fiscales distingue entre las de carácter cuantitativo y las de naturaleza procedimental (Ter-Minassian, 2007). Estas últimas obligan a

⁴ Para una revisión exhaustiva del concepto, características, tipología y eficacia de las reglas fiscales aplicadas en gobiernos subcentrales, véase Sutherland *et al.* (2005).

aplicar protocolos de planificación y ejecución presupuestaria y de transparencia, mientras que las numéricas pueden materializarse con límites al déficit corriente o al saldo no financiero (con respecto al PIB o respecto a su volumen de ingresos tributarios)⁵, con límites a la deuda (su stock o su variación), con techos al crecimiento de gasto, o con límites a la autonomía tributaria de los gobiernos subcentrales. Cuando se trata de autoridades regionales o municipales, los techos de gasto son menos habituales (Sutherland *et al.*, 2005), pero la limitación surge implícitamente de la combinación de una autonomía tributaria restringida y un endeudamiento máximo.

La literatura sobre la eficacia de las reglas fiscales es muy abundante. Ter-Minassian (2007) destaca que las reglas no son una condición necesaria ni suficiente para garantizar la disciplina presupuestaria. Algunos países (por ejemplo, Canadá) se limitan a delegar esa función en la disciplina de los mercados de capitales o en la cooperación intergubernamental. Sin embargo, cuando no se dan las condiciones para una de esas dos alternativas (Inman, 2003), las reglas fiscales sí pueden ser una condición necesaria para incentivar comportamientos presupuestarios virtuosos.

La eficacia de las reglas requiere, según Ter-Minassian (2007) que los indicadores de referencia sean lo más comprehensivos posibles -para evitar problemas de contabilidad creativa-, que incluyan tanto variables stock como variables flujo, que exista cierta flexibilidad en su aplicación con respecto al ciclo económico, y que no provoquen recortes en los gastos más eficientes. En cualquier caso, Sutherland *et al.* (2005) señalan que no existen reglas válidas para todos los países y contextos: cada lugar y cada momento puede requerir un diseño específico, en función de cuál es el marco institucional vigente y de cuáles sean las prioridades del sector público desde el punto de vista macroeconómico. A pesar de ello, parece existir cierto consenso acerca de la eficacia de las reglas fiscales en la reducción de los niveles de déficit y deuda

⁵ Los techos de déficit o, en su caso, la exigencia de tener un presupuesto equilibrado pueden aplicarse desde una perspectiva anual o desde una perspectiva del ciclo económico.

subcentral, así como en la contención del gasto y los ingresos públicos (Poterba, 1993, y Fatás y Mihov, 2006).

Un elemento clave para la eficacia de las reglas fiscales es la existencia y aplicación de sanciones para las unidades incumplidoras. En ausencia de éstas, la credibilidad de la norma puede ser muy pequeña o nula. Ahora bien, la aplicación de sanciones monetarias, que refuerza esa credibilidad, tiene el inconveniente de acentuar los problemas financieros del gobierno en cuestión. Alternativamente, los gobiernos incumplidores pueden recibir recomendaciones y comprometerse a la aprobación y ejecución de planes de ajuste. O verse sometidos a un control más estricto de la autoridad superior, que puede llegar a ser una intervención directa.

Foremny (2012 y 2014) y von Hagen y Foremny (2013) constatan que los efectos de las reglas son distintos en función del marco institucional: las reglas son eficaces en países de estructura unitaria, mientras que en los países federales (o descentralizados) lo más adecuado es que los gobiernos subcentrales disfruten de suficiente autonomía tributaria para poder reaccionar a caídas en su nivel de ingresos o a aumentos en sus gastos. En cualquier caso, en von Hagen y Foremny (2013) se observa que para ser eficaces, las reglas tienen que tener un nivel de exigencia mínimo. Reglas muy laxas no provocan mejoras en el comportamiento fiscal de los gobiernos subcentrales, mientras que reglas estrictas generan las expectativas adecuadas en los agentes económicos, permitiendo a los gobiernos subcentrales recurrir a los mercados de capitales en momentos de contracción económica. Al mismo tiempo, Sutherland *et al.* (2005) señalan que, cuanto más difícil sea cambiar la regla, mayor será su eficacia en la contención de la política fiscal subcentral.

Por lo que se refiere a los efectos de las reglas fiscales sobre el desempeño de las economías regionales, Levinson (1998) muestra evidencia que sugiere que los territorios más grandes y con reglas más rígidas presentan ciclos más pronunciados. Sin embargo, Krol y Svorny (2007) encuentran que esos resultados están sesgados por la especificación de los modelos y las variables utilizadas. En su caso concreto, los resultados apuntan a que las reglas fiscales

más laxas van acompañadas de una mayor volatilidad macroeconómica. En la misma línea, Alesina y Bayoumi (1996) y Fatás y Mihov (2006) señalan que cuanto menores son las restricciones a la política presupuestaria subcentral, mayor es la intensidad de los ciclos.

En este marco que acabamos de exponer y dentro de una tendencia compartida por el resto de países europeos, es donde hay que situar las tres reglas fiscales de obligado cumplimiento que fija la LOEPSF para la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

3. La regla de gasto en el ámbito municipal español

La regla de gasto como tal fue incorporada por primera vez a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto-Ley 8/2011^{6,7}, que modificó el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP). La exposición de motivos de esta reforma la justifica como «un paso más en su compromiso (del Gobierno) con la disciplina fiscal», y como anticipo a los requerimientos recogidos en el Pacto por el Euro Plus⁸.

De acuerdo con esta primera regulación, con carácter general, el gasto de la Administración General del Estado y sus organismos, y el de las entidades

⁶ Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

⁷ Sin embargo, también constituye una auténtica regla de gasto la limitación sobre incremento del gasto de personal al servicio del sector público que establecen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, con fórmulas como la contenida en la Ley para el ejercicio 2009: «Con efectos de 1 de enero del año 2009, las retribuciones del personal al servicio del sector público (.../...) no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento con respecto a las del año 2008...».

⁸ El Pacto fue aprobado por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. La regla de gasto se recoge en el Reglamento (UE) nº 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, cuyo considerando (20) recoge 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».

locales⁹ incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del TRLRHL, no podía superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española, determinada esta como la media aritmética de las tasas de crecimiento anuales del PIB durante 9 años: los 5 anteriores, y las previstas en el Programa de Estabilidad para el año corriente y los 3 ejercicios siguientes¹⁰. A la tasa resultante se le añade un deflactor, que permanece constante en cada ejercicio, del 1,75%, para determinar el crecimiento del PIB nominal¹¹.

Por tanto, en esta regulación inicial, la regla de gasto se aplica directamente a la Administración General del Estado y sus organismos, y a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales. A las restantes Entidades Locales sólo les era de aplicación la regla de equilibrio o superávit previsto en el principio de estabilidad presupuestaria.

Los gastos sometidos a la regla son los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo¹². Finalmente, el gasto computable se incrementará/reducirá por el efecto de las medidas impositivas discretionales en el ejercicio. Así, los aumentos de ingresos derivados de cambios normativos permanentes permiten un crecimiento del gasto mayor del que derivaría de la aplicación de la regla, puesto que éste contaría con financiación adicional permanente. Por el contrario, las disminuciones de ingresos, permanentes o no, reducirán el nivel de gasto computable del ejercicio.

⁹ Quedaban excluidas las CCAA, a pesar de que su aplicación a las mismas es necesaria para que una regla de gasto sea eficaz, dada las elevadas responsabilidades en esta materia que estas administraciones poseen. Su exclusión pudo deberse a que la modificación de su régimen financiero requiere una Ley Orgánica, lo que conlleva un proceso lento jurídicamente y complicado políticamente.

¹⁰ Para Bellod-Redondo (2011) utilizar tasas de crecimiento referidas a tres ejercicios futuros puede introducir fuertes errores de predicción que se traducirían en desviaciones en la regla de gasto.

¹¹ Bellod-Redondo (2011) señala que la tasa adoptada por el legislador como deflactor del PIB del 1,75% es muy inferior a la tasa media anual durante el período 1999-2010 (3,2%), lo que puede deberse a la intención de evitar aumentos de gasto muy elevados en un contexto de elevada inflación.

¹² La finalidad de la exclusión de estos gastos es establecer una garantía para los acreedores de la deuda pública y los desempleados, y además, evitar que el crecimiento que estas partidas experimenten exijan recortes difícilmente asumibles en otras partidas presupuestarias (Bellod-Redondo, 2011; y Hernández de Cos y Pérez, 2013).

Tres puntos más cierran esta primera regulación de la regla de gasto: 1) en el caso de que se obtengan ingresos por encima de lo proyectado se dedicarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública; 2) cuando se presente o se liquide un presupuesto con déficit, que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente con la senda prevista en dicho plan; y, 3) en caso de incumplimiento de la tasa de incremento del gasto, la Administración Pública responsable deberá adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata, que garanticen el retorno a la senda de gasto acorde con la regla.

La actual regulación de la regla de gasto, ubicada en la LOEPSF después de la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y regulada en su artículo 12, exige que la variación del gasto computable de las entidades locales no supere la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. El mismo artículo define el gasto computable como «los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas, 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».

De este entendimiento del gasto computable no se deducen los siguientes gastos con financiación afectada, y que como señala Millán (2013), pueden alcanzar una cuantía considerable en las haciendas locales, y ello a pesar de ser objeto de seguimiento por el sistema contable local¹³: (i) los que se financien con endeudamiento a largo plazo, (ii) los financiados con ingresos procedentes de la actividad urbanística que tengan carácter afectado, y (iii) los que se financien con contribuciones especiales.

¹³ La Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la *Instrucción del modelo normal de contabilidad local* dedica, dentro del Capítulo II *Áreas contables de especial trascendencia*, la Sección 3ª a los *Gastos con financiación afectada*.

Por su parte, el artículo 30 establece que las entidades locales deberán calcular para cada ejercicio, por una parte, el límite máximo de gasto no financiero en que pueden incurrir sin transgredir el objetivo de estabilidad presupuestaria (el llamado *límite de gasto*), y por otra parte, el gasto coherente con la regla de gasto según la expresada tasa de referencia basada en el crecimiento de la economía española. Y aprobar como *techo de gasto* no financiero el menor de los dos importes obtenidos.

Si bien la instrumentación de la regla de gasto de la LOEPSF guarda similitudes con la regulación contenida en el Real Decreto-Ley 8/2011, también presenta diferencias sustanciales en cuanto a las entidades locales. Destaca, en primer lugar, que el TRLGEP se refería sólo a las definidas en el artículo 111 del TRLRHL, mientras que la LOEPSF se aplica a todas las entidades locales y a sus organismos y entes dependientes encuadrados dentro del sector administrativo público local.

En segundo lugar, el cálculo de la tasa de referencia también difiere entre ambas normas. En la LOEPSF corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad, que efectúa su estimación promediando las tasas de crecimiento anuales de 10 años (en lugar de 9): los 5 últimos años, la estimación para el año en curso y las proyecciones para los siguientes 4 años calculados de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea.

Otra diferencia es la exclusión en la LOEPSF del gasto computable, además de los intereses de la deuda y del gasto en prestaciones por desempleo, 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.

Pero como señala Cuevas-González (2012), la diferencia más importante entre la regulación anterior y la actual es la sustantividad propia que adquiere la regla

de gasto, al situarse al mismo nivel que las otras dos en cuanto a la obligatoriedad de su aplicación y las consecuencias de su quebranto¹⁴:

Por tanto, estamos ante una regla fiscal cuyo incumplimiento conlleva la aplicación de las mismas medidas correctivas previstas por la LOEPSF para las otras dos reglas fiscales (objetivos de déficit y deuda).

Finalmente, hay que señalar que esta norma no ha tenido un desarrollo reglamentario para aclarar la interpretación de distintos aspectos problemáticos, por lo que la cuestión de cómo aplicar la regla de gasto no ha sido pacífica¹⁵.

4. Fuentes de datos y determinación del gasto computable

Como hemos señalado en la introducción, los sujetos de nuestro trabajo son los 89 Ayuntamientos que en el año 2002 cumplían alguna de las siguientes condiciones contenidas en el artículo 111 del TRLRHL:

- a) Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o
- b) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

El cálculo del gasto computable anual de cada municipio se realiza a partir de la liquidación del presupuesto del ejercicio, eliminando los gastos e ingresos de

¹⁴ En caso de apreciarse un riesgo de su incumplimiento el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia en los términos del artículo 19 de la LOEPSF, y en caso de que se constate su transgresión, la Administración incumplidora deberá formular un plan económico financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de la regla de gasto en los términos que estable el artículo 21.

¹⁵ Mientras hoy sigue vigente la 1ª edición del *“Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales”*, editado por el Ministerio de Economía y Hacienda a efectos de la estabilidad presupuestaria, la *“Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales, artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, editada por la IGAE, va por su 3ª edición, de noviembre de 2013. Así, esta última edición presenta diferencias significativas respecto a las dos anteriores sobre los ajustes por inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración Pública, por grado de ejecución del gasto, y en cuanto a los cambios normativos que den lugar a variaciones de los ingresos. A estas *Guías*, hay que añadir, además, las *“Consideraciones sobre el cálculo de la regla de gasto”*, que recoge las cuestiones planteadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local a la IGAE, y las respuestas de la misma (<https://nosoloaytos.files.wordpress.com/2013/05/respuesta-consultas-a-la-igae-sobre-regla-de-gasto.pdf>).

las transferencias internas producidas y que se incluyen en el artículo 2.1 de la Ley 2/2012, puesto que la regla de gasto debe cumplirse para el gasto consolidado.

Los importes los hemos obtenido de la *Base de Datos Access* publicada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local¹⁶, en la que figura la información presupuestaria al máximo nivel de desglose. Se trata de datos consolidados de la Administración General de la entidad local y de sus Organismos dependientes.

Para la determinación del gasto computable, de los empleos no financieros, excluidos los intereses de la deuda, deducimos la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea y de otras Administraciones públicas —incluidas, en este último caso, las transferencias por financiación dadas por las Diputaciones Provinciales, Diputaciones Forales, y las Comunidades Autónomas—. En la tabla 1 figuran las aplicaciones presupuestarias que hemos considerado y los cálculos realizados para obtener el gasto computable de cada uno de los ejercicios que componen la muestra.

Tabla 1. Aplicaciones presupuestarias y cálculo del gasto computable

(+) Empleos no financieros	Σ Capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos
(−) Intereses de la deuda (gastos financieros)	► Capítulo 3 del presupuesto de gastos
(−) Gastos financiados con fondos finalistas	
Transferencias corrientes condicionadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales	► Artículos 45 y 46 del presupuesto de ingresos
Transferencias corrientes del exterior (del Fondo Social Europeo, del Fondo de Desarrollo Regional...)	► Artículo 49 del presupuesto de ingresos
Enajenación de inversiones reales	► Capítulo 6 del presupuesto de ingresos
Transferencias de capital	► Capítulo 7 del presupuesto de ingresos
GASTO COMPUTABLE	

Los capítulos y artículos se corresponden con la clasificación económica de gastos o de ingresos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

¹⁶ <http://serviciotelematicosextr.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>

El valor del gasto computable así obtenido deberá corregirse por la estimación del aumento de ingresos por cambios normativos (por ejemplo, por aumento en la previsión de ingresos tributarios como consecuencia de modificaciones de ordenanzas fiscales), y/o por incrementos en las bases imponibles de los tributos municipales (por ejemplo, las derivadas de una nueva ponencia de valores del catastro urbano). De hecho, el citado artículo 12 de la LOEPSF hace referencia a los «aumentos permanentes de recaudación». Y de igual modo, cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto deberá disminuirse en la cuantía equivalente a fin de acompasar la evolución de los ingresos con el crecimiento del gasto y evitar de esta forma que se generen desequilibrios presupuestarios.

Ahora bien, la estimación del impacto de los cambios discrecionales en los tributos sobre la recaudación no es una tarea sencilla, ni siquiera a nivel local, y menos aun cuando se manejan datos de muchos ayuntamientos. Además, el reiterado artículo mezcla la ejecución del presupuesto, por cuanto la recaudación hace alusión a la misma, con la elaboración o aprobación del mismo, como fases previas e inicial, y donde tiene lugar el cálculo de la regla de gasto.

No hemos podido realizar este y otros ajustes¹⁷ por falta de información, al disponer sólo con la que proporciona la liquidación del presupuesto. Si bien el sesgo introducido, en unos casos positivo y en otros negativo, no debe de ser en conjunto especialmente significativo. Por lo que consideramos que la estimación del gasto computable realizada es una buena aproximación al real.

Nuestro año base o de partida es 2002, para el que obtenemos el gasto computable y, sobre éste, calculamos la tasa de variación del gasto observado en 2003, y sobre éste la de 2004 y así sucesivamente.

¹⁷ Que pueden ser tanto positivos como negativos: el gasto realizado en el ejercicio pendiente de aplicación al presupuesto (cuenta 416 del PGCP “acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”), adquisiciones con el pago aplazado, y grado de ejecución del presupuesto, entre otros.

En cuanto a la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo, hemos utilizado la que nos ha proporcionado la AIReF, que la calcula con datos de output gap de la Comisión Europea y teniendo en cuenta las previsiones de primavera del PIB potencial desde 2002, que junto con la tasa de crecimiento del deflactor del PIB, aproxima la tasa de referencia «nominal» de la regla de gasto.

Como hemos señalado en la introducción, distinguiremos entre las seis ciudades que superan los 500.000 habitantes (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, y Zaragoza) y el resto de municipios del artículo 111. Dos motivos avalan esta clasificación. En primer lugar, que si bien los seis grandes municipios son sólo el 5,62% de los ayuntamientos contemplados, su gasto computable se acerca a la mitad del total —en valor medio, el 46,48%—, y esta elevada cuantía podría representar un importante sesgo en los datos. Y en segundo lugar, el Boletín Estadístico del Banco de España proporciona los datos de deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de las mismas para todos los ejercicios que comprende nuestro periodo de estudio, lo que nos permitirá comparar el crecimiento de la deuda observado y el que se hubiera producido con regla de gasto.

5. Gasto observado y gasto permitido por la regla. Resultados

Una vez determinado el gasto computable de un ejercicio, lo comparamos con el del anterior para obtener su tasa de variación, mediante la siguiente fórmula:

$$Tasa\ de\ variación\ (\%) = \left(\frac{Gasto\ computable\ año\ n}{Gasto\ computable\ año\ n - 1} - 1 \right) \times 100$$

Esta tasa de variación calculada se compara con la tasa de referencia de la AIReF. Del resultado de la comparación se deducirá si se cumple o no la regla de gasto.

En la tabla 2 figuran los datos del gasto computable del conjunto de Ayuntamientos que componen la muestra, separados entre grandes ciudades y el resto de municipios, y las tasas de crecimiento del gasto permitido por la regla y el observado, junto con la media aritmética y desviación típica de las mismas.

El primer hecho que destaca es que la tasa media de crecimiento del gasto público que hubiera permitido la existencia de una regla de gasto definida en los términos actuales, para el periodo 2002-2015, hubiera sido porcentualmente más elevada que la que ha tenido lugar: 3,67% frente al 3%. Pero además, la regla de gasto hubiera permitido también una evolución más acompasada de los empleos no financieros del gasto, y sin los cambios bruscos y considerables que presentan los datos observados: así, el crecimiento con regla de gasto presenta una desviación típica de 1,79, frente a un 6,67 para el conjunto de nuestros Ayuntamientos.

Por su parte, el test de igualdad de medias hecho con el estadístico *t* de *Student*, del que nos servimos para evaluar si existen diferencias significativas entre los municipios de los dos tramos de población considerados, acepta la hipótesis nula de que la media es la misma para la tasa de referencia y las tasa observadas de crecimiento del gasto, frente a la hipótesis alternativa de que dichas medias son distintas. En la tabla 3 se presentan los resultados de la prueba, que permiten concluir que no hay disparidades entre el crecimiento del gasto que habría autorizado la regla y los dos intervalos de población en que hemos dividido los Ayuntamientos, ni tampoco entre éstos.

Tabla 2. Gasto total observado (en importes), y crecimiento del gasto permitido por la regla y observado (en %)

	Gasto total observado (millones de €)			Crecimiento del gasto (%) permitido por la regla y observado			
	Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos	Crecimiento del gasto total permitido por la regla (*)	Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos
2002	11.644,74	5.386,81	6.257,94				
2003	12.754,10	5.842,11	6.911,99	5,06	9,53	8,45	10,45
2004	13.152,77	6.226,78	6.925,99	4,82	3,13	6,58	0,20
2005	13.671,57	6.548,53	7.123,05	5,11	3,94	5,17	2,85
2006	15.319,74	7.376,97	7.942,77	4,89	12,06	12,65	11,51
2007	17.249,31	7.843,52	9.405,79	5,25	12,60	6,32	18,42
2008	19.139,34	9.320,62	9.818,72	5,51	10,96	18,83	4,39
2009	18.696,70	8.354,52	10.342,19	5,01	-2,31	-10,37	5,33
2010	18.311,65	8.683,77	9.627,88	3,92	-2,06	3,94	-6,91
2011	18.399,41	8.243,90	10.155,51	2,70	0,48	-5,07	5,48
2012	16.730,57	7.355,90	9.374,67	2,37	-9,07	-10,77	-7,69
2013	16.224,54	7.243,25	8.981,29	1,17	-3,02	-1,53	-4,20
2014	16.686,38	7.621,88	9.064,50	0,80	2,85	5,23	0,93
2015	16.645,19	7.514,48	9.130,71	1,05	-0,25	-1,41	0,73
			Media	3,67	2,99	2,93	3,19
			Desv. Típica	1,79	6,67	8,57	7,42

(*) Tasa de referencia facilitada por la AIReF

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo facilitada por la AIReF.

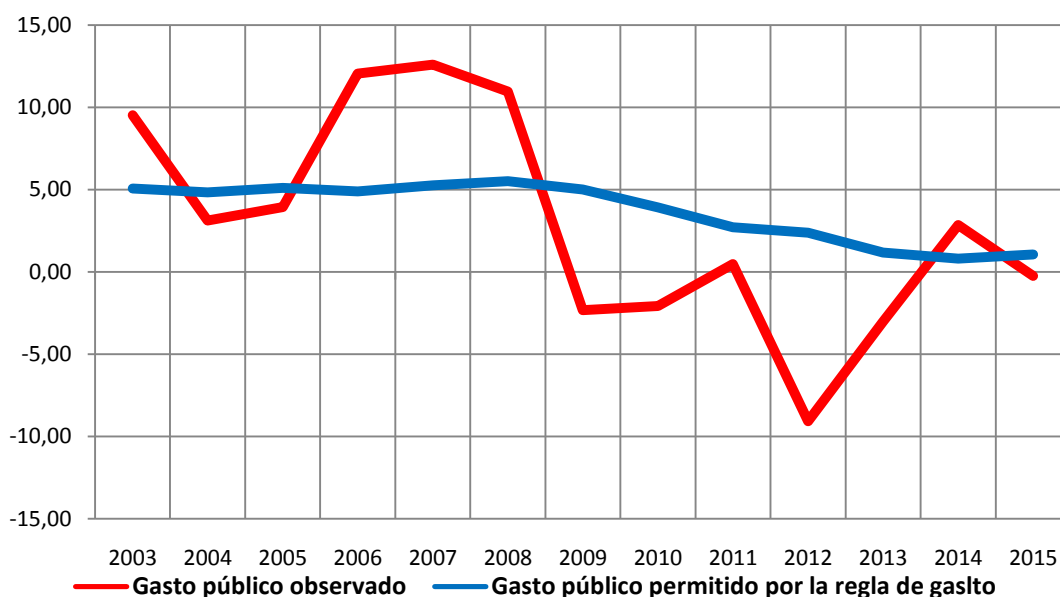
Tabla 3. Prueba *t* de igualdad de medias (*p-value*) sobre la evolución del gasto (en %) permitido por la regla y el observado

	Crecimiento del gasto observado		
	Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos
Crecimiento del gasto total permitido por la regla	0,340	0,371	0,400
Crecimiento del gasto total permitido por la regla			0,457

Nota. Para un *p-value* > 0,05 se acepta, al 95%, la hipótesis nula

Por su parte, en el gráfico 1 representamos para el conjunto de municipios la evolución del crecimiento del gasto público observado y el permitido por la regla de gasto (que viene dado por la tasa de referencia de crecimiento a medio plazo del PIB).

Gráfico 1. Evolución (en %) del gasto observado y con regla de gasto (todos los municipios del art. 111)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo facilitada por la AIReF.

Si tenemos en cuenta que el crecimiento del gasto público fue superior al 9,5% en el ejercicio 2003 respecto al 2002, podemos observar que presenta picos o repuntes al alza en los años de elecciones municipales 2003, 2007, y 2011, excepto en 2015, donde la tasa de variación es menor que en el ejercicio anterior.

También podemos observar que en el periodo de expansión económica previo a la Gran Recesión de 2008, salvo los años 2004 y 2005, el gasto público aumentó muy por encima de lo que hubiera permitido la existencia de una regla de gasto definida en los términos actuales. En efecto, el crecimiento del periodo 2003-2008 fue significativamente superior al que se deriva de la aplicación de la regla: 8,70% en promedio anual, frente al 5,11%, respectivamente. Por el contrario, a partir de 2009, el esfuerzo de reducción del déficit para cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria, ha supuesto que la evolución del gasto público de estos municipios sea más restrictiva que la que hubiera llevado la aplicación estricta de la regla de gasto: una caída del 1,91% en promedio anual para el periodo 2009-2015, frente a un aumento del 2,43% que

admitía la regla de gasto. Por tanto, en el periodo de crisis económica habría permitido un crecimiento del gasto público muy superior al observado, de más de cuatro puntos de diferencia.

Los anteriores resultados de elevados excesos de gasto sobre los admitidos por la regla en los años de crecimiento económico y fuertes descensos durante la crisis, plantean la cuestión de cuál habría sido el gasto público durante el periodo considerado si la norma hubiera estado vigente y se hubiera cumplido y, si en conjunto, su volumen habría variado significativamente.

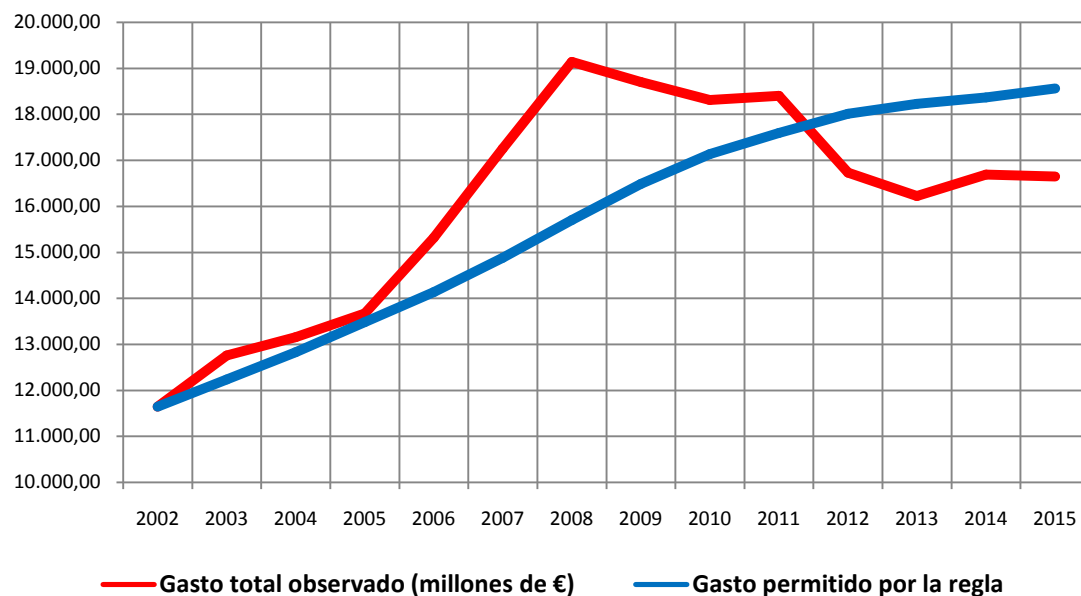
Para responder a la anterior cuestión hemos elaborado la tabla 4, en la que en su parte izquierda se muestra nuevamente (para una mejor comprensión) la cuantía del gasto total observado, y en la parte derecha el que resultaría de aplicar la regla. Este último lo calculamos aplicando al gasto observado en el año 2002 la tasa de referencia de 2003, con lo que obtenemos el gasto máximo permitido por la regla para dicho ejercicio; a su vez, sobre este último aplicamos la tasa de referencia de 2004 para obtener el gasto autorizado para ese año; y así sucesivamente. Los datos de esta tabla, para el conjunto de municipios, están representados en el gráfico 2.

Tabla 4. Gasto total observado y gasto permitido por la regla de gasto

	Gasto total observado (millones de €)			Crecimiento del gasto total permitido por la regla (*)	Gasto permitido por la regla		
	Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos		Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos
2002	11.644,74	5.386,81	6.257,94		11.644,74	5.386,81	6.257,94
2003	12.754,10	5.842,11	6.911,99	5,06	12.233,97	5.659,38	6574,59
2004	13.152,77	6.226,78	6.925,99	4,82	12.823,64	5.932,16	6891,48
2005	13.671,57	6.548,53	7.123,05	5,11	13.478,93	6.235,29	7243,64
2006	15.319,74	7.376,97	7.942,77	4,89	14.138,05	6.540,20	7597,85
2007	17.249,31	7.843,52	9.405,79	5,25	14.880,30	6.883,56	7996,74
2008	19.139,34	9.320,62	9.818,72	5,51	15.700,21	7.262,84	8437,36
2009	18.696,70	8.354,52	10.342,19	5,01	16.486,79	7.626,71	8860,07
2010	18.311,65	8.683,77	9.627,88	3,92	17.133,07	7.925,68	9207,39
2011	18.399,41	8.243,90	10.155,51	2,70	17.595,66	8.139,67	9455,99
2012	16.730,57	7.355,90	9.374,67	2,37	18.012,68	8.332,58	9680,09
2013	16.224,54	7.243,25	8.981,29	1,17	18.223,43	8.430,07	9793,35
2014	16.686,38	7.621,88	9.064,50	0,80	18.369,21	8.497,52	9871,70
2015	16.645,19	7.514,48	9.130,71	1,05	18.562,09	8.586,74	9975,35
Totales	224.626,03	103.563,05	121.062,97		219.282,77	101.439,22	117.843,55
				DIFERENCIAS	5.343,26	2.123,83	3.219,43

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo facilitada por la AIReF.

Gráfico 2. Evolución del gasto observado y del gasto permitido por la regla de gasto (en importes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo facilitada por la AIReF.

Como puede observarse, el gasto permitido por la regla presenta unos valores crecientes y sostenidos en el tiempo (recordemos que las tasas de crecimiento del gasto admitido por la regla presenta todos los años del periodo valores positivos), mientras que el gasto observado crece exponencialmente en la etapa de crecimiento económico, hasta 2008, para descender en los años de recesión a niveles inferiores al alcanzado en 2007.

Y si bien para el conjunto del periodo el gasto aceptado por la regla es inferior al efectivamente ejecutado (219.282,80 millones frente a 222.794,66 millones de euros), la diferencia de 5.343,26 millones (de los que 2.123,83 millones corresponden a las grandes ciudades y 3.129,43 al resto de Ayuntamientos del artículo 111), tan sólo representa un cuantía inferior en un 2,37% (el 2,05 y el 2,64% de menor gasto para las grandes y el resto respectivamente).

Para comprobar si las anteriores diferencias son significativas, aplicamos sobre las tasas de crecimiento el test de diferencia de medias. Los resultados muestran que, en conjunto, no hay desemejanza entre los porcentajes de variación del gasto que faculta la regla y el gasto ejecutado (tabla 5).

Tabla 5. Prueba *t* de igualdad de medias (*p-value*) sobre el gasto (en importes) permitido por la regla y el observado

		Gasto Permitido por la regla		
		Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	Ciudades con más de 500.000 habitantes	Resto Ayuntamientos
Gasto observado	Todos los ayuntamiento (art. 111, LRHL)	0,204		
	Ciudades con más de 500.000 habitantes		0,275	
	Resto Ayuntamientos			0,152

Nota. Para un *p-value* > 0,05 se acepta, l 95%, la hipótesis nula

6. Evolución de la deuda observada y con regla de gasto en los seis grandes municipios

En este apartado queremos examinar el efecto potencial de la regla de gasto sobre la deuda pública de las grandes ciudades. Para ello comparamos la evolución del endeudamiento observado y el que hubiera derivado con la aplicación de la regla de gasto.

Para el cálculo del efecto en la deuda¹⁸, hemos partido del gasto realizado en 2002 y se ha supuesto que en 2003 se hubiese gastado el máximo permitido por la regla de gasto. Dejando los ingresos constantes, se hubiera generado un nuevo déficit, que a su vez habría generado una nueva deuda, y así sucesivamente.

En la tabla 6 se muestra nuevamente el gasto observado y el permitido por la regla, y la suma anual de la deuda de estas ciudades según el Protocolo del Déficit Excesivo y la deuda que se infiere con aplicación de la regla.

Mientras que en computo global para el periodo de estudio, el gasto público permitido por la regla no habría diferido de forma significativa del ejecutado (tal como hemos visto en el epígrafe anterior), la deuda se habría situado en 82.051,94 millones de euros frente a la realmente alcanzada de 119.946,00 millones de euros, con 37.895,00 millones menos, que representan el 31,59 % del volumen adquirido¹⁹.

Por su parte, en el gráfico 3 se representan las tasas de variación. Aquí también la regla de gasto presenta una evolución más estable y regular que la seguida por el endeudamiento real, que se caracteriza por sus pronunciadas oscilaciones.

¹⁸ Hemos efectuado el cálculo del efecto sobre la deuda siguiendo las indicaciones de la AIREF, y que son las utilizadas en su documento divulgativo *La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas*, de 20 de noviembre.

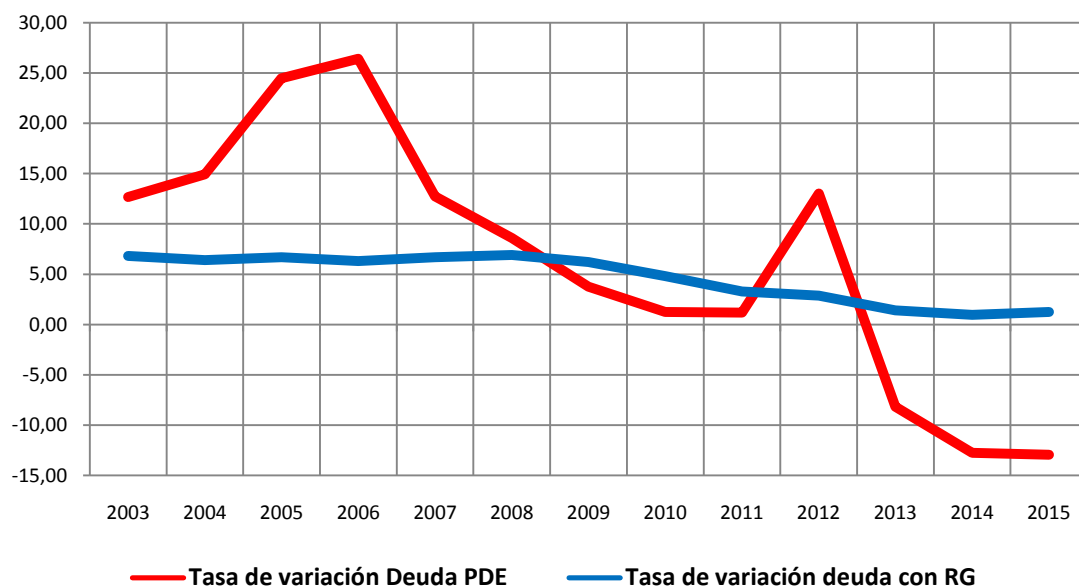
¹⁹ En este caso, al comparar las dos columnas de deuda, el estadístico t con un valor de su *p-value* de 0,001, sí rechaza la hipótesis de igualdad de medias. Por lo que la deuda pública observada y la que resultaría con la regla de gasto difieren significativamente.

Tabla 6. Deuda pública observada de las grandes ciudades y la que resultaría con regla de gasto

	Gasto ciudades con más de 500.000 habitantes	Gasto permitido por la regla	Deuda según el Protocolo del Déficit Excesivo	Tasa de variación Deuda PDE	Deuda con Regla de Gasto	Tasa de variación deuda con RG
2002	5.386,81	5.386,81	4.002		4.002	
2003	5.842,11	5.659,38	4.509	12,67	4.275	6,81
2004	6.226,78	5.932,16	5.182	14,93	4.547	6,38
2005	6.548,53	6.235,29	6.450	24,47	4.850	6,67
2006	7.376,97	6.540,20	8.154	26,42	5.155	6,29
2007	7.843,52	6.883,56	9.192	12,73	5.499	6,66
2008	9.320,62	7.262,84	9.984	8,62	5.878	6,90
2009	8.354,52	7.626,71	10.361	3,78	6.242	6,19
2010	8.683,77	7.925,68	10.490	1,25	6.541	4,79
2011	8.243,90	8.139,67	10.615	1,19	6.755	3,27
2012	7.355,90	8.332,58	11.999	13,04	6.948	2,86
2013	7.243,25	8.430,07	11.019	-8,17	7.045	1,40
2014	7.621,88	8.497,52	9.616	-12,73	7.113	0,96
2015	7.514,48	8.586,74	8.373	-12,93	7.202	1,25
Totales	103.563,05	101.439,22	119.946,00		82.051,94	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y del Boletín Estadístico del Banco de España.

Gráfico 3. Evolución (en %) de la deuda pública deuda observada y de la que resultaría con regla de gasto



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y del Boletín Estadístico del Banco de España.

7. Conclusiones

La finalidad del presente trabajo era realizar un ejercicio contrafactual de cómo hubiera funcionado la regla de gasto similar a la vigente de haberse aplicado a los municipios del artículo 111 del TRLRHL, durante el período 2003-2015, partiendo del ejercicio 2002, que hemos utilizado como año base.

Los resultados indican que un crecimiento del gasto público en torno al aceptado por la regla de gasto en los años de expansión económica, habría mitigado los significativos recortes de los años más duros de la crisis. De hecho, durante la etapa de crecimiento previa a la crisis de 2008, el gasto creció por encima de lo que hubiera permitido la existencia de la regla. Sin embargo, a partir de 2012, la reducción del gasto ha sido mayor que el que habría admitido la regla.

También resulta relevante que la aplicación de la regla no habría conllevado un volumen de gasto público sensiblemente menor que el observado a lo largo del periodo, tan sólo en varios puntos porcentuales, con lo que la evolución del gasto habría sido menos volátil, sin los dientes de sierra que presentan los datos observados.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión que consideramos más importante: aplicando una regla fiscal como la existente, los presupuestos de estos municipios podrían haber tenido efectos anticíclicos. Su aplicación al período de crecimiento habría restringido sustancialmente el gasto anual permitido, lo que habría generado un importante margen de maniobra con el que hacer frente al deterioro de los presupuestos municipales en la fase de recesión.

Finalmente, en el análisis hemos separado las seis ciudades españolas con una población superior a los 500.000 habitantes del resto de municipios del artículo 111, con la finalidad de evaluar si estas presentan un comportamiento diferenciado. Los resultados apuntan una respuesta negativa: las tasas de variación del gasto observado entre ambos grupos de municipios, y entre estos por separado y el total, indican que no se presentan desemejanzas en la

evolución de su gasto observado. Por lo que las anteriores conclusiones también resultan aplicables a estos grandes municipios.

Por otra parte, disponer de los volúmenes anuales de deuda pública de las mayores ciudades, nos ha permitido estudiar el efecto sobre la misma que habría podido tener la regla de gasto. Aquí, los resultados indican que la limitación sobre el gasto derivada de la regla hubiera supuesto menores necesidades de financiación y, por tanto, que la deuda se hubiera situado en niveles sensiblemente inferiores.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y T. Bayoumi (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From US States", *NBER Working Papers*, nº 5614.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015): "La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas", *Documento divulgativo*, 20 de noviembre.

Baiges, R., y A. Pons (2012): "¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado de Bienestar?", *Zoom Económico*, Fundación Alternativas.

Bellod-Redondo, J. F. (2011): "Techo de gasto y estabilidad presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, 65, pp. 97-110.

Brosens, T., y P. Wierts (2007): "The Surplus Factor", en Ayuso-i-Casals, Deroose, Flores y Moulin (Eds.), "The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcome", *European Economic Papers*, nº 275.

Broyles, M.; J. Halpern-Finnerty; A. McGuire; J.P. Muller; y J. Rivas (2009): "Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes for Sub-Central Governments", Workshop in International Public Affairs, OCDE, París.

Castañeda, J.; A. Herrero; J.M. Tránchez; y J. Vila (2013): "Reglas Fiscales Activas en un Sector Público Multinivel: Una Aplicación Para los Gobiernos Regionales en España", XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 31 Enero-1 Febrero de 2013.

Cuevas-González, F. J. (2012): *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en las Entidades Locales*, Tesis doctoral, Universidad de Burgos, Facultad de Derecho.

Fatás, A. e I. Mihov (2006): "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States", *Journal of Public Economics*, 90(1), pp. 101-117.

FMI (2009): *Fiscal Rules – Anchoring expectations for sustainable public finances*, diciembre, Fiscal Affairs Department.

- Foremny, D. (2012): "Vertical Aspects of Sub-National Deficits: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy in European Countries", *MPRA Paper*, nº 37729
- Foremny, D. (2014): "Subnational Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy", *European Journal of Political Economy*, 34, pp. 86-110.
- Von Hagen, J. y D.Foremny (2013): "Subnational Budgetary Discipline During Times of Crisis: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy", en European Comission, *Fiscal Relations Across Government Levels in Times of Crisis- Making Compatible Fiscal Decentralization and Budgetary Discipline*, *European Economic Papers*, nº 501, pp.142-170.
- Hernández de Cos, P. (2011): "La reforma fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público", *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.
- Hernández de Cos, P., y J. J. Pérez (2013): "La nueva Ley de estabilidad presupuestaria", *Boletín Económico*, abril, Banco de España.
- Inmann, R. (2003): "Transfers and Bailouts. Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism", en Rodden, Eskeland y Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: MIT Press, pp.35-84.
- Krol, R. y S. Svorny (2007): "Budget Rules and State Business Cycles", *Public Finance Review*, 35(4), pp.530-544.
- Levinson, A. (1998): "Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence From The States", *National Tax Journal*, 51 (4), pp. 715-732.
- Ljungman, G. (2008): "Expenditure Ceiling—A survey", *IFM Working Paper*, nº 08/282
- Manoel, A.; J. Pradelli; L. Bandeira; y L. Garrido (2011): "Fiscal Rules at Subnational Level", Debt Sustainability Analysis at Subnational Level Training, Brasilia, 5-9 de Diciembre de 2011.
- Millán, J. (2013): "Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria", *Auditoría Pública*, 61, pp. 87-98.
- Poterba, J. (1993): "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *NBER Working Papers*, nº 4375.
- Prud'homme, R. (1994): "On The Dangers of Decentralization", *Research Working Paper*, The World Bank, nº 1252.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, y A Weber (2012): "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Of Rules. A New Dataset", *FMI Working Paper*, nº 12/187.
- Shah (2006): "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management", *International Tax and Public Finance*, 13 (4).
- Sutherland, D; R. Price; e I. Jounard (2005): "Fiscal Rules for Sub-Central Governments. Design and Impact", *OECD Economics Department Working Paper*, nº 465.
- Ter-Minassian-T. (2007): "Fiscal Rules For Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), pp.1-11.

ANEXO. Ayuntamientos que en el ejercicio 2002 estaban incluidos en el artículo 111 del TRLRHL

Albacete	Coslada	Madrid	Santander
Alcalá de Henares	Cuenca	Málaga	Santiago de Compostela
Alcobendas	Donostia-San Sebastián	Marbella	Segovia
Alcorcón	Dos Hermanas	Mataró	Sevilla
Algeciras	Eix	Mérida	Soria
Alicante/Alacant	Ferrol	Móstoles	Talavera de la Reina
Almería	Fuenlabrada	Murcia	Tarragona
Ávila	Getafe	Ourense	Telde
Avilés	Getxo	Oviedo	Terrassa
Badajoz	Gijón/Xixón	Palencia	Teruel
Badalona	Girona	Palma	Toledo
Barakaldo	Granada	Palmas de Gran Canaria (Las)	Torrejón de Ardoz
Barcelona	Guadalajara	Pamplona/Iruña	Valencia
Bilbao	Hospitalet de Llobregat (L')	Parla	Valladolid
Burgos	Huelva	Pontevedra	Vigo
Cáceres	Huesca	Puerto de Santa María (El)	Vitoria-Gasteiz
Cádiz	Jaén	Reus	Zamora
Cartagena	Jerez de la Frontera	Sabadell	Zaragoza
Castelló de la Plana	Leganés	Salamanca	
Ciudad Real	León	San Cristóbal de La Laguna	
Córdoba	Lleida	San Fernando	
Cornellà de Llobregat	Logroño	Sant Boi de Llobregat	
Coruña (A)	Lorca	Santa Coloma de Gramenet	