

LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SU APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

Luis Fernando DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR

Interventor General
Diputación Provincial de Granada

SUMARIO:

I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

- 1.- DE LAS LEYES GENERALES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.
- 2.- DEL ALEJAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES DEL MANDATO DE LA LEY Y DEL ALEJAMIENTO DEL ESTADO DE LA REALIDAD LOCAL.
- 3.- LA CRISIS COMO ELEMENTO DETONANTE
- 4.- LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA NORMATIVA COMUNITARIA

II.- LOS PRINCIPIOS DE LA LEY.

- 1.- DEFINICIÓN COMPARADA DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY
- 2.- EFECTIVIDAD DE LOS MISMOS

III.- CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY.

I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

En este artículo voy a exponer mi visión profesional de una cuestión capital: la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria a las entidades locales.

El calificativo *capital* viene justificado por las consecuencias que se han derivado de su aplicación desde su inicio¹ y sobre todo del cambio tan radical que va a introducir su nueva regulación.

1.- DE LAS LEYES GENERALES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA².

Aunque los presupuestos que debieron de elaborarse a partir del día 1 de enero de 2002 (los del ejercicio 2003) suponían el punto inicial de la aplicación de la

¹ DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR., L. "Es necesaria la Ley de Estabilidad Presupuestaria para las entidades locales", *Revista Cuna*, Conferencia COSITAL, octubre 2003.

² Véase cuadro de normas al final de este artículo

estabilidad presupuestaria en las entidades locales³, fue en realidad a partir de los presupuestos del año 2008, cuando esa normativa era plenamente aplicable al publicarse el *Real Decreto 1463/2007 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001* (en adelante Reglamento), que significaba la adaptación específica de dicha normativa a las entidades locales⁴.

Este Reglamento vino a completar la reforma introducida en la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre General de Estabilidad Presupuestaria* (en adelante Ley 18/2001), por la *Ley 15/2006, de 26 de mayo*, de reforma de aquella y que resultó vigente hasta el 1 de enero de 2008, fecha en la que entró en vigor el *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre*, por el que se aprobó el *Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (en adelante Texto Refundido).

En la aplicación real de esta normativa por las entidades locales ha jugado un papel importante el *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales* (en adelante el Manual), editado por la Intervención General de la Administración del Estado en 2006.

En todos estos años los mandatos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se han aplicado en las entidades locales de la mejor manera posible, siendo la última reforma aplicable la de la observancia de la regla de gasto⁵, vigente a partir del presupuesto del ejercicio 2012.

La reforma operada en el artículo 135 de la Constitución ha precipitado los acontecimientos y desde hace escasas fechas nos encontramos con una nueva Ley de Estabilidad presupuestaria, la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* que amplía contenido y exigencias con respecto a la anterior y que establece un ámbito de responsabilidades hasta ahora desconocido en nuestro marco legal.

³ DISPOSICIÓN FINAL SEXTA. Entrada en vigor de la Ley. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2002 y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.

⁴ REAL DECRETO 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales. BOE 3.11.2007. Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 15/2006, de 26 de mayo. Esto es 2008, en aplicación de su DISPOSICIÓN FINAL QUINTA: *Entrada en vigor de la Ley. Uno. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.*

⁵ Artículo 3 del 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.

2.- DEL ALEJAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES DEL MANDATO DE LA LEY Y DEL ALEJAMIENTO DEL LEGISLADOR DE LA REALIDAD LOCAL.

No es discutible la competencia del Estado para dictar leyes como la de Estabilidad Presupuestaria, competencia ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº. 134 de 20 de julio de 2011, dictada en los Autos del Recurso de Inconstitucionalidad 1.451/2002 interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra determinados artículos de la Ley 18/2001.

Tampoco son discutibles las dificultades que ha creado la aplicación de esta legislación en las Entidades Locales, tantas (sin contar las de orden político), que en muchos casos ha terminado suponiendo un alejamiento del cumplimiento de la misma.

La primera dificultad que supuso la Ley de estabilidad presupuestaria era que trataba de introducir equilibrio, o un concepto específico de equilibrio, en un presupuesto equilibrado por definición.

La segunda es que durante muchos años se han venido autorizando la práctica totalidad de las operaciones de crédito a concertar por las entidades locales, por quien ejercía la tutela financiera sobre ellas, siendo una dificultad añadida que por la aplicación de la Ley de Estabilidad se limitara el endeudamiento cuando antes no se hacía, y eso en un escenario donde la financiación de las entidades locales se ha encontrado cada vez con más limitaciones.

La tercera, la propia dificultad técnica de la correcta aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, de la que destacaría la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas Regionales y Nacionales SEC, conceptos distintos y distantes de los establecidos en la normativa contable y presupuestaria local, igualmente vigente y en algunos aspectos puede que incompatible con la normativa de estabilidad.

Estas dificultades, los variados tipos de entidades locales existentes y su diferentes circunstancias, hacen real ese alejamiento entre la normativa estatal y su cumplimiento por aquellas, y también la forma en que se ha establecido la Ley de Estabilidad Presupuestaria se ha venido traduciendo hasta ahora, según mi experiencia, en un alejamiento del legislador estatal de esa realidad local.

Resulta muy difícil la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria si no se definen (redefinen), adaptándolos a ella, algunos conceptos básicos regulados en la legislación de Haciendas Locales, como por ejemplo:

- El de *equilibrio presupuestario* del artículo 165-4 del *Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo* (en adelante Ley de Haciendas Locales). ¿De qué sirve un presupuesto formalmente equilibrado si muestra inestabilidad?
- El de *reconocimiento de derechos*, no definido en la Ley de Haciendas Locales, ni en el RD 500/90 de 20 de abril de desarrollo de aquella, siendo este extremo esencial pues a los efectos del cálculo de la estabilidad presupuestaria, respecto de los ingresos, no se van a tener en cuenta generalmente el reconocimiento del derecho sino su recaudación y sin embargo respecto de las obligaciones sí se ha de tener en cuenta el reconocimiento de estas.

- *La obtención del remanente de tesorería o del resultado presupuestario positivo, y de qué sirven los resultados positivos obtenidos en los mismos, si de la liquidación, usando otros criterios no definidos de una manera clara en la legislación de haciendas locales, se obtiene un resultado de inestabilidad presupuestaria.*
- *La posibilidad o imposibilidad de aplicación del remanente de tesorería a financiar nuevos gastos, porque puede provocar situaciones de inestabilidad.*

Este alejamiento expuesto se hubiera reducido si se hubiera adaptado la normativa, presupuestaria y contable de las Entidades Locales a la normativa de Estabilidad Presupuestaria, nos hubiéramos ahorrado muchas interpretaciones acomodaticias de esta ante las dificultades planteadas. Hubiéramos ganado en seguridad jurídica, no se ha hecho antes es de esperar que se haga ahora.

3.- LA CRISIS COMO ELEMENTO DETONANTE

En la implantación de los distintos textos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, han estado patentes los compromisos asumidos por España en su integración en la Unión Económica y Monetaria y plasmados en normativa comunitaria, en consecuencia, su acatamiento hubiera sido obligatorio aunque el ordenamiento interno no lo recogiera expresamente.

De todos son conocidas las medidas que han sido adoptadas en España en atención a esos compromisos, que han llevado, incluso, a una reforma de la propia Constitución, a mi juicio innecesaria, pues a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional citada el Estado tenía competencia suficiente para regular la mayoría de los extremos volcados ahora en la Constitución.

El *Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, (en aras a las exigencias comunitarias⁶) que es preámbulo de otras reformas legislativas en esta dirección, estableció de manera tajante, luego matizada (corregida a través de una corrección de errores publicada en el B.O.E. y que hoy permanece vigente) una limitación al acceso al endeudamiento y una afectación de determinados recursos a su reducción, al establecer:

⁶ De la Exposición de Motivos: El presente Real Decreto Ley contempla las medidas extraordinarias adoptadas para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno de acelerar, en 2010 y 2011, la reducción del déficit inicialmente prevista.

La dureza y profundidad de la crisis económica ha llevado a todos los países industrializados a realizar un esfuerzo fiscal significativo para paliar las consecuencias de la crisis y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar. No obstante, como consecuencia de esta imprescindible política fiscal expansiva, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera.

El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas quedó plasmado en la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010. En la misma se establece como objetivo, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. Asimismo, también se aprobaron el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 como instrumentos para alcanzar dicho objetivo.

Medidas en materia económico financiera de las entidades locales.

Artículo 14. Aplicación a las entidades locales.

*Uno. Se declaran **recursos afectados** los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011, que se destinarán, con el orden de preferencia en el que están relacionados, a las siguientes finalidades:*

a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.

b) A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo.

c) A la financiación de inversiones.

*d) Cuando no resulten de aplicación los apartados a) o b), los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, **se destinarán en sucesivos ejercicios** a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.*

*Do⁷. **A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011**, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos⁸.*

*Tres. Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar **canceladas a 31 de diciembre de cada año.***

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (Disposición Final Décimo octava), mantiene la vigencia de esas medidas.

Está claro que la reducción de la deuda pública, la prohibición de déficits excesivos, es algo necesario, pero lo cierto es que las medidas introducidas por el RDL 8/2010, supusieron un cambio de rumbo radical, al significar la imposibilidad para algunas entidades de financiar sus inversiones mediante operaciones de crédito, cuando dada su estructura financiera no tenían otra forma de hacerlo, a ellas se le ha suprimido de la noche a la mañana esa posibilidad, se ha traducido en un problema real de financiación.

⁷ Dos, donde dice: «A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011...», debe decir: «A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011...».

⁸ Prorrogada su vigencia para el año 2012, por la Disposición Adicional Decimocuarta del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

4.- LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA NORMATIVA COMUNITARIA.

Es la reciente reforma de la Constitución de donde deriva la nueva ley, siendo el contenido del nuevo artículo 135 del texto constitucional el siguiente:

Artículo único.

El artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue⁹:

- 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
- 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural¹⁰ que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

- 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

- 5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

⁹ Redacción anterior del Artículo 135 de la Constitución Española:

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

¹⁰ Déficit Estructural: Expresión utilizada en Macroeconomía, a nivel de los agregados económicos y monetarios. Es el Déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del Ciclo Económico sobre los Ingresos y Gastos.

- a. *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
 - b. *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
 - c. *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*
6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.

1. *La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.*
2. *Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española.*
3. *Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.*

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España

La reforma constitucional puede verse como un gesto hacia el exterior, pues buena parte de la misma ya se encontraba amparada por la propia Ley 18/2001 y su desarrollo y por la interpretación que ha hecho de la misma el Tribunal Constitucional en la Sentencia señalada y que podemos resumir en:

- El Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, objetivos de estabilidad presupuestaria como medida política y económica de carácter general.
- El Estado puede imponer "límites presupuestarios" en materias concretas a las comunidades autónomas, sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía financiera de los gobiernos regionales consagrada en la Constitución.
- La definición de estabilidad presupuestaria se configura como una "orientación de política general que el Estado puede dictar", pues la autonomía financiera de las comunidades autónomas "no excluye la existencia de controles, incluso específicos".
- Es legítimo el establecimiento por parte del Estado de límites presupuestarios en materias concretas, porque la limitación de gasto impuesto a las administraciones públicas "encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, y su establecimiento está

encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario".

- Esta cuestión también encuentra su fundamento en el límite de la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal, el cual exige a las comunidades autónomas "la acomodación" de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado, tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a la Administración Central corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.
- La imposición de límites de gasto a las comunidades autónomas no supone una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el artículo 214 del Estatuto de Autonomía de la comunidad condiciona el establecimiento de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea.

Las referencias efectuadas a las Comunidades Autónomas pueden entenderse predicables a las entidades locales.

Podría decirse que la normativa de estabilidad presupuestaria, toda, es una opción legal a ejercer por el Estado en el ejercicio de una competencia que le es propia en atención a intereses de carácter general y que dadas las circunstancias prevalece respecto de otras competencias igualmente establecidas en la Constitución (autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, autonomía local, etc.)

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento al señalar que los Estados miembros deben evitar los déficit excesivos y se comprometen a respetar: un ratio déficit/PIB del 3% y un ratio deuda/PIB del 60%, es la referencia última de esta reforma Constitucional (así se recoge en la exposición de motivos de la misma).

De dicho pacto se desprende que en el caso de que un Estado miembro rebase el límite máximo para el déficit, se pone en marcha el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Dicho procedimiento comprende varias etapas -que llegan hasta la imposición de sanciones- para incitar al Estado miembro afectado a tomar medidas tendentes a corregir la situación. Esta exigencia de responsabilidad y la imposición de sanciones también se han recogido en la reforma constitucional.

II.- LOS PRINCIPIOS DE LA LEY

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante la *Ley*) viene exigida en el apartado 5 del nuevo artículo 135 de la Constitución. Consta de 32 artículos, divididos en seis capítulos, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales, además de un preámbulo cuya lectura se aconseja especialmente.

Vamos a desarrollar en este trabajo unas líneas generales de la Ley deteniéndonos fundamentalmente en los Principios de la misma. Estos principios no son meras declaraciones programáticas o de intenciones, al contrario, son mandatos de ineludible cumplimiento.

Previamente hemos de decir que el artículo 2 de la Ley, recoge el ámbito de aplicación subjetivo que comprende **todo el sector público** distinguiendo:

1. El sector de las **administraciones públicas**¹¹ integrado por:

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
- b) Comunidades Autónomas.
- c) Corporaciones Locales.
- d) Administraciones de Seguridad Social.

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

Los principios se regulan en el capítulo II (Principios generales, artículos 3 a 10), en él se mantienen, reforzando alguno de sus elementos, los cuatro principios de la ley anterior:

- Estabilidad presupuestaria
- Plurianualidad
- Transparencia
- Eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos,

y se introducen tres nuevos principios:

- Sostenibilidad financiera
- Responsabilidad
- Lealtad institucional.

Además del citado Capítulo II, la propia ley desarrolla la instrumentalización de algunos de ellos, como a continuación vamos a comentar.

1.- DEFINICIÓN COMPARADA DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY

1.1.- *Principio de estabilidad presupuestaria*

El principio de estabilidad presupuestaria se define en la Ley como la situación de equilibrio o superávit que se alcanza cuando las Administraciones Públicas **no incurran en déficit estructural**.

Comparando la definición del principio:

¹¹ El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema

<p>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</p>	<p>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</p>
<p><u>Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.</u></p> <p>1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.</p> <p>2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.</p> <p>3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.</p>	<p><u>Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.</u></p> <p>1. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a y c de esta Ley, la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.</p> <p>Los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.d de esta Ley se sujetarán al principio de estabilidad en los términos establecidos en el artículo 19 de esta Ley.</p> <p>2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.b de esta Ley, la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.</p> <p>3. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se realizará dentro de un marco de estabilidad presupuestaria.</p> <p>Se entenderá por estabilidad presupuestaria con relación a dichos sujetos la posición de equilibrio financiero.</p>

concluimos que la definición de estabilidad presupuestaria difiere de la establecida anteriormente, ahora se entenderá por estabilidad presupuestaria de las

Administraciones Públicas (**de todas**) la situación de equilibrio o superávit estructural¹².

Sólo se establece una definición distinta para los entes recogidos en el artículo 2.2, donde equipara en estos sujetos la estabilidad presupuestaria a la situación de posición de **equilibrio financiero**¹³.

El Texto Refundido, recogía diferentes formas de calcular esa situación de estabilidad presupuestaria, haciendo referencias expresas a su cumplimiento anual o en atención al ciclo económico.

Ahora el modo es el mismo, se entiende que concurre una situación de estabilidad presupuestaria cuando existe equilibrio o superávit estructural, entendiéndose por este como ya ha quedado recogido: *el de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos*¹⁴.

Sí se mantiene que este principio ha de resultar observado en La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y, añade, *demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos*.

1.2.- Principio de sostenibilidad financiera.

El Principio de Estabilidad Presupuestaria se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que se define de manera novedosa en la Ley de la siguiente forma:

Artículo 4. Principio de sostenibilidad financiera.

1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea.

Según el Preámbulo de la Ley, a través de él la estabilidad presupuestaria se consagra como **conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.**

¹² Establece la Ley que la vigencia de este límite y el del artículo 13 tendrá efectos a partir del año 2020, alcanzándose los mismos paulatinamente (Disposición Transitoria Primera).

¹³ Equilibrio financiero= Situación que se produce cuando la suma del activo disponible más el realizable es igual o superior al pasivo exigible a corto plazo

¹⁴ Artículo 11.- Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Este principio significa una cosa tan sencilla como que la ejecución del gasto ha de ser coherente con las disponibilidades reales de cada administración pública, que esta ha de ser responsable con esa disponibilidad a la hora de adoptar sus decisiones en materia de gasto (y de ingreso). En nuestro ámbito local: ¿hay algo más razonable? , y ¿Hay algo más difícil de cumplir?

1.3.- Desarrollo de los principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El capítulo III, Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículos 11 a 15), desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Veamos a continuación cual es este desarrollo.

1.3.1.- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

Este mandato es coincidente en parte con el establecido en el Texto Refundido respecto de la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos. Como hemos señalado es novedoso que se incluyan también *las actuaciones que afecten a los gastos e ingresos* siendo importante definir qué se ha de entender por tales actuaciones.

En este sentido hay que tener en cuenta que no solo el presupuesto puede recoger la regulación normativa local propia relativa a la gestión de sus ingresos y gastos, sino que esta puede estar regulada por la entidad en otras normas, expedientes o actos (fuera de las Bases de Ejecución del Presupuesto¹⁵), haciendo una enumeración de las mismas podríamos pensar, entre otras muchas, en tales como:

- La elaboración de las ordenanzas fiscales así como las de gestión, liquidación, inspección y recaudación de recursos
- Las normas reguladoras de otras exacciones
- Los acuerdos reguladores de las relaciones con el personal
- La creación, modificación o supresión de entes instrumentales
- La participación de la entidad en entes asociativos
- El establecimiento, modificación o supresión de servicios donde se debe acreditar la financiación de los mismos y la no producción de déficits¹⁶

¹⁵ Art. 9-3 del RD. 500/90

¹⁶ El artículo 4-h del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional requiere

- Los instrumentos de planeamiento urbanístico

Todas ellas han de servir al cumplimiento de este principio, pues ingresos y gastos forman parte de un presupuesto que ha de elaborarse, aprobarse y ejecutarse con pleno cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Podrían tener cabida en estas actuaciones que han de cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria, los supuestos de realización de proyectos financiados externamente si la financiación externa se obtiene previo pago de las obligaciones por parte de la entidad local, pues esta situación, si quiera de forma momentánea, podría producir inestabilidad.

O la concertación de convenios de colaboración financiados con aportaciones de otros entes locales, cuando estos tengan permanentemente dificultades de liquidez, lo que les hace incumplir de manera habitual cualquier plazo de pago, en tanto que siempre se producirá esa situación de inestabilidad.

Aunque parezca exagerado, la mención *actuaciones que afecten a gastos e ingresos*, viene referida a la totalidad del ejercicio de las competencias y servicios que tienen asignadas las entidades locales, servicios algunos de carácter obligatorio.

Es decir se puede concluir, siguiendo con esa exageración, que el primer principio a cumplir, es el de estabilidad presupuestaria, y lo que se pone en duda es si la ejecución de competencias municipales ha de decaer, limitarse o ajustarse en todo caso al cumplimiento previo y preceptivo de este.

A tenor de las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno de la Nación, hay que concluir que tiene carácter prioritario el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria (y sostenibilidad financiera) sobre el ejercicio de competencias. O, dicho de otra manera que estas han de quedar supeditadas al cumplimiento previo de aquellos.

Una duda que cabe en las entidades locales, es si el cumplimiento del principio de estabilidad en la elaboración del presupuesto es algo diferente del que debe concurrir en su aprobación, recuérdese que esa fase de elaboración (preparación) del presupuesto carece de regulación en la vigente legislación local. Solo en algunas entidades de cierto tamaño, sí que se puede encontrar normativa para esta elaboración¹⁷.

Esta cuestión toma ahora una importancia distinta, pues como más adelante señalaremos al comentar la instrumentalización del principio de transparencia, las entidades locales tienen que remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante Ministerio) determinada información con carácter previo a la aprobación del presupuesto, lo que supondrá una autorregulación especial de esas actividades presupuestarias preparatorias.

2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos

actualmente la emisión del dictamen del Interventor sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas.

¹⁷ La Diputación de Granada, por ejemplo.

presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

6. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

La Ley señala para las entidades locales la **sola opción** del equilibrio o superávit presupuestario, la dificultad estriba en su cálculo, y aunque existe la referencia expresa a la manera de cómo hacerlo y se cuenta con el Manual, suele ser esta una cuestión complicada.

Entendemos que este superávit ha de mantenerse siempre y caso de no ocurrir así, o de no actuar como establece la Ley, se podrán establecer las medidas previstas en el capítulo IV.

1.3.2.- Regla de Gasto.

Se ha de indicar también que en aras al logro de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad, el gasto va a tener (para las entidades locales) igualmente una regulación novedosa:

- En cuanto a su **limitación global**, pues va a ser la primera vez que una ley establece un límite global distinto del que resulta del equilibrio entre ingresos y gastos.

- En cuanto a las prescripciones respecto de la presupuestación y liquidación de **un determinado gasto**, la deuda pública contraída, en donde se establece la preferencia y prioridad absoluta de su pago (regulación especial que parte del artículo 135 de la Constitución).

En cuanto a la limitación global del gasto, establece el *Artículo 12. Regla de gasto.*

*1. 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.***

*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.***

*2. Se entenderá por **gasto computable** a los efectos previstos en el apartado anterior, **los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, 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.

*3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. **Será la referencia** a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y **Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.***

4. 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.

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.

5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

La legislación de régimen local no contenía hasta ahora ninguna limitación de esa naturaleza. Hasta la implantación de esta regla el único límite que había era el del gasto equilibrado, siquiera formalmente, en relación a los ingresos. Sí que existía la limitación en el crecimiento de algunos gastos por aplicación de normativa de carácter general, tales como los relativos a las retribuciones de personal.

También existía una limitación del gasto cualitativa, consecuencia de la afectación de determinados ingresos, o aquella derivada de la realización de actuaciones que implican gasto en determinados supuestos (la creación de plazas de personal eventual en determinados momentos).

Ahora, al igual que ocurría con la Administración del Estado, las entidades locales van tener un límite en cuanto al gasto global que pueden realizar.

Como hemos señalado el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, modificaba el Texto Refundido introduciéndole esta normativa de la regla de gasto.

La determinación de la *Regla de Gasto* que ahora recoge la Ley es más clara, sobre todo porque será el Ministerio de Economía y Competitividad el que señale directamente el incremento que será la referencia para las entidades locales para la elaboración de sus presupuestos, y no se obtendrá tras un cálculo complicadísimo resultante de la aplicación de unos incrementos del PIB y previsiones de incremento de este¹⁸.

¹⁸ El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introduce en el Texto refundido el siguiente Artículo 8 bis. Regla de gasto.

Se establece un gasto máximo que afectará a:

- *Los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (Capítulos 1 a 7),*

Este límite máximo se ha de aprobar (*artículo 30. Límite de gasto no financiero*) por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y ha de ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

Al contrario de lo que ocurre con la Administración del Estado y con las Comunidades Autónomas¹⁹ para esta aprobación no se establece fecha a las entidades locales, debemos entender que esta ha de ser previa a la que se establece en el artículo 168 de la Ley de Haciendas Locales para la elaboración de presupuesto (antes del 15 de septiembre).

1. El objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades a las que se refieren los artículos 2.1 a) de esta ley, así como de las Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se fijará teniendo en cuenta que el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española.

Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el párrafo anterior, 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 desempleo.

La tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.

Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.

A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por ciento.

2. 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.

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.

3. Los ingresos que se obtengan por encima de lo proyectado se dedicarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

4. Cuando, excepcionalmente, se presente o se liquide un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente con la senda prevista en dicho plan.

¹⁹ Art. 30 2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Art. 30 3. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.

El órgano competente para aprobar esta limitación del gasto estimamos que al final ha de ser el Pleno de la Corporación, órgano competente para la aprobación de su presupuesto y ello en coordinación con el hecho de que en la Administración el Estado a propuesta del Consejo de Ministros, el objetivo de estabilidad presupuestaria que ha de contemplar la regla de gasto y el límite del gasto no financiero del Estado, ha de ser aprobado por las Cortes, órgano competente para aprobar los Presupuestos Generales del Estado (artículo 15 de la Ley).

Estando excluidos (no tienen este límite):

- Los intereses de la deuda (Capítulo 3)
- El gasto no discrecional en prestaciones por desempleo (inexistente en las entidades locales).
- 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 (inexistente en las entidades locales).
- También deben de quedar excluidos de esta limitación aquellos gastos que se financien exclusivamente con recursos afectados, por ejemplo si el servicio de tratamiento de residuos se establece en función del coste por tonelada tratada, y este servicio se financia por tasa, y existe esa afectación este gasto debe quedar fuera de esa limitación.

En cuanto al incremento de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas cabe preguntarse si esta exclusión afecta solo a la parte financiada externamente o a la totalidad del gasto, entendiendo que debe referirse a la totalidad del gasto al en aquellos supuestos donde la aportación externa venga condicionada por la aportación realizada por la entidad local.

Los gastos por operaciones financieras recogidos en los capítulos 8 y 9 no encuentran limitación pues en todo caso estos han de cumplir las respectivas condiciones de concesión o emisión y en lo que atañe al segundo de ellos, se establece, además de una prioridad en su pago, una afectación obligatoria (de los nuevos ingresos) a la reducción del nivel de deuda pública (artículo 12.5).

El nivel de gasto global se verá afectado por:

- La existencia de un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, en cuyo caso 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.
- Cuando los cambios normativos aprobados que supongan aumentos permanentes o disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos o disminuciones de recaudación podrá aumentar o deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

Respecto de la primera circunstancia se observa el carácter de preferente aplicación de los planes económico-financieros y de reequilibrio aprobados. Esta aplicación permanecerá en tanto la vigencia de dichos planes.

En cuanto a la segunda, la expresión cambios normativos debe entenderse como los producidos a cualquier nivel, esto es Estatal, Autonómico Local.

Respecto del incremento o la reducción de la recaudación habría que plantearse si ha de ser previamente contrastado, es decir si basta con la entrada en vigor del cambio normativo, o si es necesario además obtener una recaudación que efectivamente signifique incremento o disminución respecto de, entiendo, la que inicialmente estaba prevista.

Por ejemplo, si aprobado el Presupuesto de la Entidad local, por el Estado se modifica el tipo mínimo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, las entidades que tuviera establecido este tipo mínimo podrían aumentar su gastos en el importe del incremento potencial de su recaudación. Entiendo que debe ser así pues de lo contrario difícilmente esta posibilidad pudiera tener virtualidad.

En cuanto a la base respecto de la que aplicar el porcentaje de incremento de gasto, parece que es el presupuesto del ejercicio anterior (réditos que recogen los empleos no financieros que tienen esa limitación). Aunque también se podría considerar razonable que el incremento se aplicara sobre un presupuesto, por así decir medio, esto es el incremento del gasto entiendo que debe calcularse en términos de homogeneidad, de esa manera se evitarían desviaciones respecto de la necesidad de gasto, tanto si se parte de un presupuesto excepcionalmente reducido o excepcionalmente amplio. Pero insisto, salvo desarrollo en sentido contrario parece que el punto de partida es el, presupuesto del año anterior.

El apartado 5 del artículo impide que se destine cualquier incremento de ingreso sobre el previsto a cosa distinta que no sea reducir el nivel de deuda pública, salvo, entendemos, en aquellas entidades locales que no tengan contraídas operaciones de deuda pública.

1.3.3.- Fondo de Contingencia.

Se establece junto a esta restricción en el volumen del gasto la Ley establece una previsión (o quizás mejor decir provisión) presupuestaria para atender determinadas necesidades.

Es lo que se regula de forma igualmente novedosa en el *Artículo 31. Fondo de contingencia* (también para las Comunidades Autónomas).

El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación serán determinadas por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

En la Administración del Estado esta posibilidad venía ya recogida en el Texto original de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, continuando vigente, en los artículos 50 y 59, modificados por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, de la siguiente manera:

Artículo 50. Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

1. El presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, por importe del dos % del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

El Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:

- a. Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54.*
- b. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.*
- c. Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.*

En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.

2. La aplicación del Fondo de Contingencia se aprobará, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un informe trimestral acerca de la utilización del Fondo regulado en este artículo.

Artículo 59. Exclusión de la aplicación de determinadas modificaciones al Fondo de Contingencia.

A las modificaciones relativas al pago de la Deuda Pública, a las que afecten a los créditos destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación, así como a las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computadas en la forma establecida en el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobado por Real Decreto

Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, no les será de aplicación lo establecido en el artículo 16 de dicha Ley, con excepción de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a que se refiere el artículo 58 c) anterior.

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011, el fondo de Contingencia ascendía a la cifra de 2.440.442,84 miles de euros (ver Anexo II).

Clasif. por programas	Explicación	Cap. 1 a 8	Cap. 9	Total
929N	Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.	2.440.442,84		2.440.442,84

Presupuestariamente el Fondo de Contingencia constituye una Sección propia (en el año 2011, la 35) y forma parte de la clasificación por programas incluyéndose dentro del Área de Gasto 9, Servicios de Carácter General, Política de gastos 92, programa 929N

De conformidad con la Ley las entidades locales (a partir de 2013) deberán habilitar en su presupuesto una aplicación que recoja este Fondo de Contingencia, por lo que si no se modifica la *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales* deberá ser definida dicha aplicación por las entidades locales.

La aplicación del Fondo de Contingencia ya señala la Ley que ha de ser regulada por las entidades locales.

El destino de ese crédito es específico (*atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio*). Este crédito, por el importe que se determine (en el Estado el 2% de los gastos no financieros) debe ser el único "colchón" para atender todos aquellos gastos que se quedan sin consignación presupuestaria, esa parece ser la intención de la Ley, y además esa aplicación deberá estar incluida dentro del presupuesto como una más a incluir dentro de la regla de gasto (una limitación más) y su aplicación a esas necesidades será a través de modificaciones presupuestarias si se sigue ahora el modelo del Estado ¿Es necesaria una modificación de la Ley de Haciendas Locales que recoja todo esto???

El órgano competente para aplicar las modificaciones de crédito que se financien con el Fondo de Contingencia será el que determine la Corporación en atención al tipo de modificación de que se trate, en las Bases de Ejecución del Presupuesto o en otra normativa local "Ad hoc", a falta de esta regulación expresa el órgano que ha de aprobar estas modificaciones será el Pleno.

De no modificarse la Ley de Haciendas Locales, creo que las únicas modificaciones presupuestarias que se pueden financiar con cargo al Fondo de Contingencia son los créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito y las incorporaciones de remanentes de crédito. Las ampliaciones de crédito no se consideran aplicables en las entidades locales pues la regulación que la Ley de

Haciendas Locales hace de estas difiere totalmente de la establecida para la Administración General del Estado²⁰.

Otra cuestión muy importante y que puede ser polémica. A mi juicio con cargo a este fondo de contingencia solo pueden aplicarse gastos no discrecionales, estos estimo han de ser los que sean consecuencia del cumplimiento de obligaciones válidamente contraídas (y que se refieran a servicios obligatorios) y no otros. ¿Qué gastos obedecen a una discrecionalidad? ¿Hay alguien que pueda decir cuando se produce esta situación en las entidades locales, si mirando el artículo 1.1 de la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local *Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades?* Con esta afirmación de la Ley de Bases, qué gasto es discrecional.

1.3.4.- Instrumentalización del principio de sostenibilidad financiera.

1.3.4.1.- Límite de la Deuda Pública²¹.

La Ley establece en los artículos 13 y 14, los elementos para instrumentalizar el principio de sostenibilidad financiera. Estableciendo en el primero de ellos los límites al

²⁰ Artículo 54. Créditos ampliables.

1. Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

Asimismo, tendrán la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

2. En todo caso, se consideran ampliables en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones en cada caso aplicables, los créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que se detallan a continuación:

a. Los destinados al pago de pensiones de todo tipo; prestaciones por incapacidad temporal, protección a la familia, maternidad, y riesgo durante el embarazo, así como las entregas únicas y los subsidios de recuperación, siempre que se encuentren legal o reglamentariamente establecidos y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada.

b. Los destinados al pago de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, de movilidad y para ayuda de tercera persona, previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos, en la medida en que se hayan ampliado en el Presupuesto del Estado.

c. Los que amparan la constitución de capitales renta para el pago de pensiones.

... ..

²¹ Establece la Ley que la vigencia de este límite y el del artículo 11 tendrá efectos a partir del año 2020, alcanzándose los mismos paulatinamente (Disposición Transitoria Primera).

endeudamiento público y en el segundo la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.

El punto de partida es señalar que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto Nacional expresado en términos nominales²², o el que se establezca por la normativa europea.

La Ley distribuye este límite de la siguiente forma: asigna el 44 % a la Administración Central, el 13 % al conjunto de las Comunidades Autónomas²³ y el 3 % al conjunto de las entidades locales, proporción que deberá mantenerse en el supuesto de que el volumen del 60% experimentara variación.

En el supuesto de que una Administración Pública que superare su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto, siendo absolutamente excepcional que se puedan superar esos límites.

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito y la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

En el ámbito ocal, una circunstancia que quiero destacar es la especial situación de las Diputaciones Provinciales en relación a las operaciones de crédito que concertan pero que quienes son beneficiarios del producto de las mismas son los municipios de su ámbito.

Actualmente la Ley de Haciendas Locales regula en su artículo 149.2

Artículo 149 Otros recursos

2. Cuando las diputaciones provinciales asuman por cuenta de los ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, regulados en el título II de esta ley, podrán concertar, con cualesquiera entidades de las enumeradas en el artículo 48, operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de anticipar a los ayuntamientos, anualmente, hasta el 75 por ciento del importe de las presumibles recaudaciones por dichos tributos.

Las operaciones a que se refiere el párrafo anterior deberán quedar canceladas antes de finalizar cada ejercicio, no deberán suponer carga financiera alguna para las diputaciones y no se computarán a los efectos de los límites previstos en los artículos 51, 52 y 53 de esta ley.

Es decir, este tipo de operaciones quedan al margen de la regulación normal de la deuda pública local, tanto en lo que se refiere a su importe, que no forma parte

²² Volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo

²³ El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

del capital vivo computable a efectos de determinar el volumen de endeudamiento, como en lo que atañe a los gastos por intereses, que no constituyen carga financiera para la entidad. Este tipo de operaciones quedan amparadas por la Ley.

Cuestión bien distinta es lo que ocurre con las operaciones que suscriben (mejor decir han suscrito) las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes de Cooperación que le son propios, idénticas en su regulación al resto de operaciones de crédito a largo plazo.

En la legislación anterior a la Ley de Haciendas Locales, este tipo de operaciones de crédito tenía un tratamiento especial en el sentido que no precisaban de autorización²⁴.

Actualmente muchas diputaciones provinciales se encuentran que durante muchos años el crédito ha sido la forma principal de financiación de su aportación a estos planes de cooperación, que creo inherentes a la existencia de las mismas, posibilidad que actualmente está en muchos casos restringida si no prohibida. Quizás se ha debido arbitrar alguna solución parecida a la prevista en la legislación anterior.

1.3.4.2.- Prioridad en el pago de la deuda pública.

Respecto de la Prioridad absoluta de pago de la deuda pública, y en lo que atañe a las entidades locales cabe decir en primer lugar que la ley refuerza las garantías que ya venían establecidas a favor de los acreedores en este tipo de operaciones²⁵, además de esto se señalaban unas garantías complementarias como la

²⁴ Artículo 424, 1 b) del Texto Refundido de Disposiciones de Régimen Local Vigentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril: Las Entidades locales no precisarán autorización para concertar préstamos en los siguientes supuestos: b) Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales debidamente aprobados.

²⁵ Artículo 49.5. de la Ley de Haciendas Locales: El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

A) Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:

a) En el supuesto previsto en el artículo 51 a) mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detentada por diversas entidades locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

B) Tratándose de operaciones de crédito a largo plazo:

a) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales.

b) Con el instrumento previsto en el apartado A).b) anterior.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.

obligación de abonar los vencimientos de las operaciones mediante cargo en cuenta (algo excepcional).

Las garantías adicionales que la ley establece son:

Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

Esto es, que figuren o no expresamente en el presupuesto, estos gastos, si se ajustan a las condiciones de emisión, formarán parte siempre del mismo, entiendo que cuantitativa y cualitativamente, es decir estos créditos van a tener establecida una vinculación jurídica frente a la totalidad del presupuesto, superando la máxima admitida en el artículo 29 del Real Decreto 500/90 (el capítulo y área de gasto). De no ser así, esta garantía carecería de validez.

Igualmente, si los créditos establecidos en el presupuesto para estos gastos, se ajustan a las condiciones de su emisión no podrán ser objeto de ninguna modificación presupuestaria, si no media la modificación de dichas condiciones.

Además, señalar que *el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto*, es poner a los pagos de la deuda pública por delante de los gastos de personal y de los reconocidos en los ejercicios anteriores, significa un cambio radical a lo actualmente previsto en la ley de Haciendas Locales.

Artículo 187. Plan de disposición de fondos

La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Ahora la realización de los pagos deberá recoger la siguiente prioridad:

- Pago de los intereses y el capital de la deuda pública (vencidos)
- Pago de los Gastos de personal
- Pago de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores

El incumplimiento de esta prioridad absoluta no encuentra sanción o exigencia de responsabilidad en la Ley, pero el interventor entiendo que deben advertir (o reparar, intervención formal de la ordenación o material del pago) en el caso de que se quiera anticipar cualquier pago a uno correspondiente a obligaciones derivadas de la deuda pública ya vencidas.

El artículo 15 de la Ley establece el procedimiento de determinación del objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de deuda pública para todas las administraciones públicas, aprobados los cuales por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de aquellas habrán de acomodarse a dichos objetivos.

d) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de ésta con el gasto financiado con la operación de crédito.

Por último, el Artículo 32. Destino del superávit presupuestario, señala otra afectación de recursos al pago de la deuda pública señalando:

En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

Debemos equiparar liquidación presupuestaria con superávit a tener una liquidación de la que se desprenda un Remanente de Tesorería para gastos generales positivo. (En cualquier caso, los gastos con financiación afectada han de quedar fuera de esta aplicación). ¿Sigue sin ser necesaria una modificación de la Ley de Haciendas Locales?

1.4.- Principio de plurianualidad.

Se define de la siguiente manera

<p>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</p>	<p>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</p>
<p>Artículo 5. Principio de plurianualidad.</p> <p>La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.</p>	<p>Artículo 4. Principio de plurianualidad.</p> <p>La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.</p>

Define la ley el alcance del término plurianualidad en el aspecto temporal, de la siguiente manera:

Artículo 29. Marco presupuestario a medio plazo.

1. Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

*2. Los marcos presupuestarios a medio plazo abarcarán **un periodo mínimo de tres años** y contendrán, entre otros parámetros:*

a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las respectivas Administraciones Públicas.

b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.

c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos.

3. Los marcos presupuestarios servirán de base para la elaboración del Programa de Estabilidad.

El contenido de este marco plurianual es diferente al establecido hasta ahora, parece referirse a una planificación del gasto con observancia del objetivo de de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, más que de una ejecución material de de proyectos de gastos concretos, que en todo caso y salvo modificación expresa de la Ley de Haciendas Locales deberán afrontarse como esta indica (tanto cualitativa, como cuantitativa como temporalmente).

Tampoco indica para las entidades locales quien ha de establecer este marco presupuestario, por lo que debemos mantener lo dicho anteriormente respecto del límite del gasto, entendemos que como afecta a la elaboración y aprobación del presupuesto este ha de ser fijado por el Pleno, o el Pleno ha de fijar el órgano que lo ha de elaborar.

Para la Administración del Estado la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda confeccionará unos escenarios presupuestarios plurianuales²⁶.

²⁶ Artículo 28. Escenarios presupuestarios plurianuales y objetivo de estabilidad.

1. Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

2. Los escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social establecido de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, referido a los tres ejercicios siguientes.

3. Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

4. Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos.

El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones

En la legislación presupuestaria vigente en las Entidades locales, la única regulación que se encuentra de la plurianualidad es la contenida en el artículo 166 de la Ley de Haciendas Locales²⁷.

La realización de este tipo de gastos en muchos supuestos resulta de difícil aplicación en las entidades locales, especialmente en los municipios pequeños.

La dificultad en la aplicación de la plurianualidad radica en primer lugar en la dificultad de realizar la proyección de gastos con un horizonte superior al año.

En segundo lugar las dificultades de los municipios en contar con una financiación que acredite la posibilidad de realizar esas inversiones en un plazo de tiempo superior al del ejercicio económico y la posibilidad legal de atemperar los gastos a realizar con los ingresos disponibles.

1.5.- Principio de transparencia.

La Ley define este principio de la siguiente forma:

<p>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</p>	<p>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</p>
<p>Artículo 6. Principio de transparencia.</p> <p>1. La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad</p>	<p>Artículo 5. Principio de transparencia.</p> <p>Los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y</p>

derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda.

²⁷ 1. Al Presupuesto General se unirán como anexos:

a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los Municipios y demás Entidades locales de ámbito supramunicipal.

...//...

2. El Plan de Inversiones que deberá coordinarse, en su caso, con el Programa de Actuación y Planes de Etapas de Planeamiento Urbanístico, se completará con el Programa Financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

...//...

3. De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del Presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

<p>financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.</p> <p>2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.</p> <p>Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.</p> <p>3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.</p>	<p>adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional.</p>
---	--

Como acaba de quedar expuesto, el desarrollo que la Ley hace de este principio es más amplio que el realizado en el texto Refundido y más adelante veremos hasta qué punto la ley regula el cumplimiento del mismo.

La transparencia aquí predicada tiene que ver **exclusivamente** con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La observancia de este principio será un elemento más a añadir al alcance que a esta idea de transparencia de la gestión pública se le quiere asignar, así solo señalar que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el proyecto de *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

Además está vigente la *LEY 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas*, cuyo objeto (artículo 1.1.) es

- 1. Garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas ya sean estatales, autonómicas o locales y las empresas públicas a través del suministro de información sobre la puesta a disposición de fondos, directa o indirectamente, por parte de las Administraciones públicas a estas empresas, así como su motivación y utilización efectiva.*

La transparencia en la gestión pública es esencial importancia, y debería estar en la cultura de todos los responsables políticos de distinto ámbito, no obstante todos sabemos la dificultad que encierra aplicar medidas legales vigentes que tiendan a ello.

En el ámbito local me gustaría destacar que la elaboración de los presupuestos por las entidades locales se hace siguiendo las normas que el Estado ha establecido al respecto. Así la estructura se establece por Orden del Ministerio de Hacienda que cumple el mandato contenido en la Ley de Haciendas Locales (Artículo 167 y Disposición Adicional Decimosexta).

El régimen presupuestario local está definido igualmente por una Ley Estatal, desarrollada pormenorizadamente por un Reglamento (R.D. 500/90) proveniente igualmente de la Administración del Estado. Luego cualquier información que se haya de derivar del presupuesto se ha de poder obtener del mismo y como digo en los términos que establezca la Administración del Estado.

Respecto de la exigencia de este principio, establecido para el control del cumplimiento del mandato de la Ley, algunos autores han destacado la ausencia de intervención del Tribunal de Cuentas en la comprobación del cumplimiento de este requisito, sorprende ciertamente que no se le asigne ninguna función cuando ya la Ley de Haciendas Locales le reconoce un cometido especial, en un ámbito que se puede considerar próximo, cual es el de informar previamente a la resolución de los recursos interpuestos en impugnación del presupuesto cuando esta afecte o se refiera a nivelación presupuestaria (Artículo 171).

Por otra parte la inclusión de este principio quizás sea innecesaria. La transparencia es algo inherente a las cuentas públicas y debe trasladarse al presupuesto. Sus exigencias pueden casi asimilarse a las del principio de claridad recogido expresamente en el Plan General de Contabilidad Pública:

La información contable debe ser mostrada en términos claros y asequibles, con el fin de asegurar, dentro de lo posible, la adecuada utilización de la misma por parte de sus diferentes destinatarios, los cuales ni tienen por qué ser especialistas en materia contable. La normalización contable favorece sustancialmente la claridad de la información al generar unos estados uniformes en cuanto a estructura, terminología y criterios de elaboración.

Este deber de información ha de empezar por la propia entidad. Así las Reglas 7 y 8 de la Orden EHA/ 4041 /2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local establecen (en los modelos y simplificado y básico se señala, lo mismo) como se ha de facilitar esa información:

Regla 7.- Del Pleno de la Corporación	Regla 8.- De la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.
Corresponde al Pleno de la Corporación: f) Establecer los plazos y la	Corresponde a la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad:

<p>periodicidad para la remisión, por la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad, de la información a que se refiere el artículo 207 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, que se detalla en el Capítulo III del Título IV de esta Instrucción.</p>	<p>h) Elaborar la información a que se refiere el artículo 207 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, desarrollada en el Capítulo III del Título IV de esta Instrucción y remitirla al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad establecida.</p>
---	--

Al igual que ocurría en el Texto Refundido²⁸ la propia Ley señala una serie de medidas que garantizan la aplicación de este principio de transparencia (Capítulo V, Transparencia). De la siguiente forma:

Artículo 27. Instrumentación del principio de transparencia.

*1. Los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para **relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.***

*2. Antes del **1 de octubre** de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.*

3. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.

²⁸ Artículo 13. Instrumentación del principio de transparencia.

1. En aplicación del principio de transparencia, se acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit presupuestario con el equilibrio, déficit o superávit calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

En el supuesto de que se prevea incurrir en déficit deberá acompañar, además, una memoria plurianual en la que se muestre que la evolución prevista de los saldos presupuestarios, computados en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo.

A todo lo anterior se unirán las previsiones relativas a lo siguiente: la necesidad de financiación del Estado, las inversiones de las empresas públicas, la ratio gasto público del Estado en relación con el Producto Interior Bruto nacional y el nivel de Deuda pública en el ejercicio siguiente.

2. El Ministerio de Economía y Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local sobre el límite de gasto previsto en el artículo 12 de esta Ley.

La información suministrada contendrá, como mínimo, los siguientes documentos en función del periodo considerado:

a) Información de los proyectos de Presupuestos iniciales o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos.

b) Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

*c) **Liquidaciones trimestrales** de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales.*

d) Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.

*e) **Con carácter no periódico**, detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.*

f) Cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

4. La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, serán objeto de desarrollo por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos.

5. Con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia y a las obligaciones de publicidad derivadas de las disposiciones de la Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias.

6. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de las disposiciones de esta ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20.

Antes el Texto refundido "solo" decía lo que se debía de hacer, ahora se regula tanto el Principio de Transparencia como el comportamiento a seguir que asegura su cumplimiento al exigir justificar en el presupuesto

el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales,

es decir el superávit o equilibrio estructural, y además se hace de una forma que es tan novedosa como complicada:

Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus

Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.

Además se exige una remisión de información:

Anual: Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Trimestral: Liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales)

No periódica: Con carácter no periódico, detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley y cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

Con lo que se puede concluir que el Ministerio puede recabar cuanta información precise para verificar el cumplimiento de la observancia de la Ley, siendo el órgano competente para, mediante Orden, establecer la concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Previendo el artículo 28 de la Ley la creación de una central de información.

Artículo 28. Central de información.

1. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

2. A estos efectos, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Con independencia de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los términos que se fijen reglamentariamente.

4. La información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos en que les afecten, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

5. Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas respecto a la información que les afecte, se determinarán los datos

y documentos integrantes de la central de información, los plazos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse.

1.6.- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

El principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos se define como

<p>Artículo 7. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.</p> <p>1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.</p> <p>3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p>	<p>Artículo 6. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.</p> <p>1. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.</p> <p>2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.</p>
--	---

Este principio debe conectarse directamente con lo establecido en el artículo 31.2 de la Constitución:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Además de ello, entre los sistemas de control de gasto público se encuentran aquellos que tienen por finalidad verificar la eficacia y la eficiencia²⁹ en la aplicación de los recursos públicos.

En la ejecución del gasto público han de atenderse esos tres requisitos: eficacia, eficiencia y calidad, ello es así por cuanto que los recursos que se aplican en la realización de ese gasto son obtenidos de los ciudadanos de forma coactiva, no se olvide que la fuente de financiación de los entes públicos son fundamentalmente las derivadas de la presión fiscal a la que se somete, desde distintos ordenes, a los ciudadanos. Por eso creo al igual que ocurría con el principio de transparencia que su observancia ya venía predicada por nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del apartado 3º, cabe mencionar que está relacionado con lo dispuesto en el artículo 3.1., en tanto que se exige la observancia del Principio de estabilidad presupuestaria no solo en lo que atañe al presupuesto sino en todas las actuaciones relacionadas con gastos e ingresos.

Amplia la anterior regulación del Texto Refundido que solo aludía a los gastos, y era extraño que la referencia al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria viniera referida a una serie de actuaciones de la administración que se refieran a los gastos públicos, pero nada decía de los ingresos, y no se olvide que la configuración de los ingresos es un mecanismo para conseguir ese equilibrio presupuestario.

Este olvido resultaba más sorprendente todavía si tenemos en cuenta el proceso que estamos atravesando de modificación de la financiación local. Las sucesivas reformas introducidas no avanzan mucho en esta materia y de ahí que en un interesante artículo, Francisco Bosch calificó la introducción de la exigencia de la estabilidad presupuestaria en las haciendas locales como un problema sobrevenido³⁰. En el artículo se considera la estabilidad exigida un problema sobrevenido por cuanto que dada la situación en las entidades locales de falta de financiación, las exigencias de la ley van a limitar de manera decisiva el acceso al endeudamiento local, no existiendo dada la situación legal vigente, otros medios para suplir esa reducción de la financiación que la decisión de dejar de prestar otras atenciones.

1.7.- Principio de responsabilidad.

Este principio es de nueva implantación en la Ley, que lo regula de la siguiente manera:

Artículo 8. Principio de responsabilidad.

1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el

²⁹ Art. 221 de la Ley de Haciendas Locales: El control de eficacia tendrá por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste del funcionamiento y el rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

³⁰ Revista CUNAL nº. 64, abril. 2003

incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.

2. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las declaraciones fórmula este principio. De una parte la exigencia de responsabilidad tanto por incumplimiento de la Ley como provocar o producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa Europea.

De otra parte se establece una declaración de no responsabilidad del Estado respecto de los compromisos asumidos por los entes sujetos a la Ley (artículo 2, igual de las Comunidades Autónomas respecto de las entidades locales,) excepción hecha del establecimiento acuerdos para la realización conjunta de proyectos específicos.

Respecto de la primera se establecen una serie de medidas tendentes a hacer efectivos los principios de la ley o la exigencia de responsabilidad en caso de incumplimiento.

Respecto de las segunda parece coherente que cada ente público asuma sus compromisos y no pueda trasladárselos a los demás, En el caso de las entidades locales queda por resolver si la financiación que la ley asigna a las mismas es coherente con las competencias que puede (o debe ejercer).

Las medidas que la ley establece para los supuestos de incumplimiento de las mismas en lo que atañe a las entidades locales enunciativamente son:

Medidas preventivas Artículo 18. Medidas automáticas de prevención.	
SITUACIÓN	OBLIGACION
Riesgo Incumplimiento objetivo estabilidad	Seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajuste del gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria

MEDIDA	
Artículo 19. Advertencia de riesgo de incumplimiento.	
<p>1. En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.</p> <p>2. La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1.a).</p>	

Medidas correctivas Artículo 20. Medidas automáticas de corrección.	
SUPUESTO	Incumplimiento objetivo estabilidad
OBLIGACION	
Artículo 21. Plan económico-financiero.	
<p>1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.</p>	
Artículo 22. Plan de reequilibrio.	
<p>1. La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda.</p>	
Artículo 24. Informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio.	
MEDIDA	
Artículo 20. Medidas automáticas de corrección.	
<p>1. En el supuesto en que el Gobierno, de acuerdo con los informes a que se</p>	

refiere el artículo 17 de esta ley, constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.

No obstante, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

2. En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

3. En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Estas medidas se aplicarán también en caso de formulación de la advertencia previa prevista en el artículo 19 de esta Ley.

Sección 3.ª Medidas coercitivas Artículo 25. Medidas coercitivas.

SUPUESTO	Falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio
-----------------	--

OBLIGACION

La Administración Pública responsable deberá:

a) Aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

....

b) Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

MEDIDAS

2. De no adaptarse las medidas previstas en el apartado a) del número anterior o en caso de resultar estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

Artículo 26. Medidas de cumplimiento forzoso.

...

2. En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el procedimiento contemplado en el apartado 1.

3. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

1.8.- Principio de lealtad institucional.

También es novedosa la presencia de este principio.

Artículo 9. Principio de lealtad institucional.

Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:

a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.

b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.

c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.

d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.

e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

Realmente supone actuar responsablemente para lograr los objetivos que la Ley pretende, objetivos que se consideran de carácter prioritario para todas las administraciones públicas.

Su enunciación parece algo muy razonable, y algo que debería estar presente en todo el actuar de la administración pública, pero no ahora que estamos en una situación de crisis, sino como pauta general. Es de esperar que ahora ha alcanzado la ley algo cargado de sentido común se cumpla.

2.- EFECTIVIDAD DE LOS MISMOS

La propia Ley establece los mecanismos para lograr la efectividad de estos principios, ha quedado expuesto como se ha de llevar a cabo su propia instrumentalización.

La Ley sin embargo establece una excepción a su aplicación cuando en la **Disposición transitoria cuarta. Exclusión del ámbito de aplicación del apartado dos del artículo 8 de la Ley**, señala que los mecanismos extraordinarios de financiación que puedan habilitarse por el Estado durante el ejercicio 2012 con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a

las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores anteriores al 1 de enero de 2012, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del apartado dos del artículo 8 de esta Ley (Principio de responsabilidad).

Con carácter exclusivo para el año 2012, las propuestas de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para los ejercicios 2013, 2014 y 2015, previstas en el artículo 15.1, se remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local antes del 31 de mayo de 2012, ello es así, pues la vigencia de los límites establecidos en los artículos 11 y 13 se demorará hasta el ejercicio 2020, como luego vamos a comentar..

También se establece la posibilidad de aplicar las medidas coercitivas recogidas en los artículos 25 y 26 en los casos de incumplimiento del Plan Económico Financiero en los supuestos de implantación de Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (en la Disposición Adicional Primera), reiterando lo establecido en el Real Decreto Ley 4/2012.

Por último la Ley establece el siguiente periodo transitorio (*Disposición transitoria primera*).

1. En 2020 deberán cumplirse los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, para lo cual:

a) La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de esta Ley. La senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos:

1.º La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto de la economía española.

2.º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.

No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el compute total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

b) El déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por ciento del Producto Interior Bruto nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuara a lo exigido en el mismo.

2. Estos límites no serán aplicables cuando se produzca alguna de las circunstancias y en los términos previstos en los artículos 11.3 y 13.3 de esta Ley.

3. Los límites de déficit estructural y de deuda pública del apartado 1 anterior, tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV.

4. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera.

Quiere decir ello que dictada la Ley, en 2012, 2015 y 2018, los objetivos de estabilidad y los límites de la deuda pública se establecerá de tal manera que en 2020 se alcancen los límites esenciales establecidos en la Ley esto es:

- Inexistencia de déficit estructural (artículo 11), y

- Limite de la deuda pública inferior al 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, estableciéndose respecto de este particular en la Disposición transitoria tercera hasta 2020 una excepcionalidad para la concertación de nuevas operaciones³¹.

La exigencia del cumplimiento de estos límites en el periodo transitorio es la misma, así como el establecimiento de las medidas del Capítulo IV.

El desarrollo normativo de la Ley, que es importante para la efectividad de la ley, se regula en la

Disposición final segunda. Desarrollo normativo de la Ley.

1. Se faculta al Consejo de Ministros en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de las previsiones de esta Ley.

2. Para hacer efectivo el cumplimiento del principio de transparencia, mediante orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de la Administración Local se determinarán los datos y documentos objeto de publicación periódica para conocimiento general, los plazos para su publicación, y el modo en que aquéllos hayan de publicarse.

³¹ Disposición transitoria tercera. Autorizaciones de endeudamiento.

Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quién apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición.

3. Las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado así como de los escenarios presupuestarios plurianuales, se aprobarán por orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

4. Las disposiciones reglamentarias dictadas por la Administración General del Estado en desarrollo de esta Ley que tengan el carácter de básicas, lo indicarán expresamente.

debiendo comentar que hasta tanto se dictan las disposiciones reglamentarias señaladas en el apartado primero (para lo que no señala plazo), sigue resultando de aplicación, en tanto no se oponga a la Ley el Reglamento.

Si es urgente la elaboración de la normativa para hacer efectivo el cumplimiento del principio de transparencia, por las obligaciones de información que incumben a las entidades locales (las primeras antes del 1 de octubre fecha en la que *las Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, artículo 27*).

III.- CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

El acatamiento de la Ley supondrá el cumplimiento de una normativa que el Estado ha considerado prioritaria a cualquier otra, alcanzando el mismo respaldo constitucional expreso.

Tiene prioridad el cumplimiento de la Ley sobre el ejercicio de competencias asignadas en la legislación de régimen local a las Entidades Locales. O mejor dicho, el ejercicio de todas las actuaciones de las entidades locales ha de observar y cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cediendo en todo caso aquellas frente a estos.

El incumplimiento de la Ley supondrá la inmersión en unas responsabilidades hasta ahora no establecidas y cuyo comentario supera con mucho el objetivo de este trabajo, que solo ha alcanzado a enumerarlas en el apartado dedicado al principio de responsabilidad.

Quisiera terminar esta colaboración con una referencia al trabajo del Interventor en lo que atañe al examen de la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y con la nueva ley del de sostenibilidad financiera.

El Reglamento señala esta evaluación a cargo del Interventor de la siguiente manera

Artículo 16. Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

1. La evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 del presente reglamento, en cuanto a la liquidación del presupuesto o la aprobación de la cuenta general,

corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado, que deberá pronunciarse en el plazo máximo de 45 días naturales a contar desde la recepción de la documentación completa. Sin perjuicio de la información que se detalla en el título IV de este reglamento, la Intervención General de la Administración del Estado podrá solicitar cualquier otra adicional para la evaluación de dicho cumplimiento.

El resultado de la evaluación será notificado, simultáneamente, a la entidad local y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera; a estas últimas, a los efectos de requerimiento, en su caso, del plan económico financiero de reequilibrio que ha de elaborar la entidad local afectada de incumplimiento y que, en aplicación del artículo 22.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha de ser aprobado por alguno de los órganos citados.

En cuanto al presupuesto inicial y, en su caso, sus modificaciones, la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad corresponderá a la Intervención local, en los mismos términos previstos en el apartado siguiente.

2. En las restantes entidades locales, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.

El informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos en los artículos 168.4, 177.2 y 191.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, referidos, respectivamente, a la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación.

El Interventor local detallará en su informe los cálculos efectuados y los ajustes practicados sobre la base de los datos de los capítulos 1 a 9 de los estados de gastos e ingresos presupuestarios, en términos de Contabilidad Nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Asimismo, la Intervención de la entidad local elevará al Pleno informe sobre los estados financieros, una vez aprobados por el órgano competente, de cada una de las entidades dependientes del artículo 4.2 del presente reglamento.

Cuando el resultado de la evaluación sea de incumplimiento, la entidad local remitirá el informe correspondiente a la Dirección General de Coordinación Financiera con Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, en el plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde el conocimiento del Pleno.

La ley nada dice, pero creo que el artículo transcrito sigue vigente sin perjuicio que un desarrollo de la Ley pudiera establecer otra cosa y mucho me temo que se seguirá encargando tan difícil tarea al Interventor.

Es de esperar que el citado desarrollo normativo elimine las contradicciones existentes entre la Ley y la normativa de haciendas locales, algunas de las cuales hemos expuesto y aclare y simplifique el cumplimiento de la ley y ello para servir como una correcta aplicación de la misma.

ANEXO I

NORMA	VIGENCIA
Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.	<p>DISPOSICIÓN FINAL SEXTA. Entrada en vigor de la Ley.</p> <p>La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2002 y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.</p>
Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (Vigente hasta el 1 de enero de 2008)	<p>DISPOSICIÓN FINAL QUINTA: Entrada en vigor de la Ley. Uno. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha (2008)</p>
REAL DECRETO 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.	<p>Disposición final cuarta. Entrada en vigor. El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 15/2006, de 26 de mayo. (2008)</p>
Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria	<p>DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. Entrada en vigor de la Ley.</p> <p>1. El presente Real Decreto Legislativo y el texto refundido que aprueba entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir del 1 de enero de 2007. (2008)</p> <p>2. No obstante, las previsiones del artículo 7 del texto refundido que permiten, con carácter excepcional, a los sujetos comprendidos en los artículos 2.1.a y c y 19.1 de la misma, presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, serán de aplicación desde el 1 de enero de 2007.</p>

<p>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.</p>	<p>Disposición final tercera. Entrada en vigor.</p> <p>Este Real Decreto-ley entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción de lo dispuesto en el artículo 21, en relación con la inspección técnica de edificios, que entrará en vigor al año de su publicación.</p>
<p>Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p>	<p>Disposición final séptima. Entrada en vigor.</p> <p>La presente ley orgánica entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».</p> <p>No obstante, los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.</p> <p>La modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, prevista en los apartados Uno a Cinco de la disposición final cuarta, ambos inclusive, entrará en vigor el 1 de enero de 2013.</p> <p>Los planes económico-financieros y de reequilibrio que hayan sido presentados durante el ejercicio 2012, así como los objetivos para 2012 fijados con arreglo a la anterior Ley, se regirán, en cuanto a su seguimiento y aplicación, por las disposiciones contenidas en la presente Ley.</p>

ANEXO II. FONDO DE CONTINGENCIA

Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011.

1.3 Estructura económica: Los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto se ordenarán según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos que se detalla en el anexo III, y se agruparán separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras **y el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.**

ANEXO I

Clasificación por programas de gasto

929. Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución.

929M. Imprevistos y funciones no clasificadas.

929N. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

ANEXO III

Clasificación económica del gasto

5. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

50. Dotación al Fondo de Contingencia.

500. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 15 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD Legislativo 2/2007).

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

Sección 35. FONDO DE CONTINGENCIA

PROGRAMAS		
POLÍTICA DE GASTO	GRUPO DE PROGRAMAS	PROGRAMAS
92 Servicios de carácter general	929 Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución	929N Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

Sección 35 FONDO DE CONTINGENCIA

Programa: 929N Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

ORGANICA	ECONOMICA	EXPLICACION	TOTAL
35.01		DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS.	
	5	FONDO DE CONTINGENCIA	
	50	FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS	
	500	Dotación al Fondo de Contingencia	
		Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 15 texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (R. D. Legislativo 2/2007)	2.440.442,84
			2.440.442,84
		TOTAL FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS	2.440.442,84
		TOTAL DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS. FONDO DE CONTINGENCIA	2.440.442,84
		TOTAL Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria	

Memoria de objetivos de los programas del sector

DESCRIPCION GENERAL DE LOS OBJETIVOS DEL SECTOR

El artículo 15 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según redacción dada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre por el que se aprueba, establece que dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rubrica "Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria" por importe del 2 por 100 del citado límite.

La Disposición Final Decimocuarta del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 modifica el artículo 12 del Texto Refundido citado determinando que al límite máximo de gasto no financiero del Estado no se

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las Entidades Locales.

Luis Fernando DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR

computará el gasto que corresponda a la aplicación de los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que habrá de consignarse en una Sección independiente del Presupuesto de Estado.

De conformidad con lo anterior, la Disposición Final Décima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 modifica el artículo 50 de la Ley General Presupuestaria, donde en su apartado 1 establece que el importe del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria sea el 2 por 100 del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

Aplicando esta nueva metodología, el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria para el año 2011 se dota por un importe de 2.440,44 millones de euros, que en comparación con la dotación inicial del Fondo de contingencia del año 2010 representa un decremento del 34,13 por ciento.

El remanente de crédito en el Fondo de Contingencia no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

Descripción general de los objetivos del sector Programa 929N. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

PROGRAMA 929N

FONDO DE CONTINGENCIA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1. DESCRIPCIÓN

La Disposición Final Décima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 establece una nueva redacción del artículo 50 de la Ley General presupuestaria disponiendo que el Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de la citada Ley:

- a) Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 56.
- b) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.
- c) Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.

En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración o que carezcan de cobertura presupuestaria.

Finalmente se excluye la aplicación de determinadas modificaciones al Fondo de Contingencia como las que afectan a los créditos destinados a financiar a las

comunidades autónomas y entidades locales y las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio.

2. ACTIVIDADES

Este programa, al estar integrado por una dotación para hacer frente a posibles modificaciones presupuestarias, no dispone de indicadores.

En el cuadro siguiente se recoge el crédito asignado a este programa para el ejercicio 2011.

(Millones de euros)

PROGRAMA 929N	Ppto. 2010 (1)	Ppto. 2011 (2)	Variación 2/1
Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria	3.704,98	2.440,44	-34,1
TOTAL PROGRAMA	3.704,98	2.440,44	-34,1

La aplicación de su dotación requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda.

El Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, remitirá un informe trimestral, para su conocimiento a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la aplicación de este Fondo.