

ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD EN LAS FINANZAS PÚBLICAS. DE DÓNDE VENIMOS Y ADÓNDE VAMOS.

Ramón FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
Economista
Jefe de la Sección de Asistencia Económica a Municipios
Diputación de Granada

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del Curso sobre la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Aplicación a las Entidades Locales, celebrado durante los días 25 y 26 de junio de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

- I. Introducción.
 - II. La Unión Monetaria Europea
 - III. El Pacto de Estabilidad y crecimiento
 - IV. La aplicación en España del Pacto de Estabilidad
 - V. 2001: la Estabilidad Presupuestaria se hace Ley
 - VI. 2006-2007: Reforma de la Estabilidad Presupuestaria
 - VII. Julio 2011: aparece el concepto de regla de gasto
 - VIII. Septiembre 2011: reforma de la Constitución
 - IX. Abril 2012: nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria
 - X. Alternativas de financiación para las inversiones
 - XI. La que se avecina
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En ciencias, una situación es estable si se mantiene en estado estacionario, es decir, igual en el tiempo, y una modificación razonablemente pequeña de las condiciones iniciales no altera significativamente el futuro de la situación.

En macroeconomía, la estabilidad se refiere a toda situación caracterizada por la ausencia de grandes variaciones en el nivel de producción, renta y empleo, junto con poca o nula inflación.

Se considera que la estabilidad económica es una situación deseable porque en un período de estabilidad la incertidumbre a la que se enfrentan los agentes económicos es mucho menor. Y dado que en general los agentes económicos tienen aversión al riesgo, la existencia de incertidumbres dificulta la actividad económica, comportando desajustes temporales y en general inseguridad social y una caída de los niveles de renta. La estabilidad económica se refleja en la constancia o escasa variación en el tiempo de tres aspectos conceptualmente independientes aunque económicamente relacionados:

- Nivel de empleo
- Nivel general de precios
- Equilibrio en la balanza de pagos

La alta variabilidad del nivel de empleo se traduce en crisis económicas cuando el nivel decae, los niveles de precios fuertemente decrecientes comportan deflación que suele ir acompañada de decaimiento de la actividad económica y en general desempleo creciente. Finalmente el desequilibrio en la balanza de pagos puede comportar ataques financieros especulativos, devaluaciones de la moneda y alteración de los niveles de precios.

II. LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

En los Acuerdos de Maastricht (1992), la Unión Monetaria Europea (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a la misma. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios.

La condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se incluía el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demostraba si el déficit y la deuda pública no superaban el 3 y el 60 por 100, respectivamente, de su Producto Interior Bruto.

La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública fue que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros

países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus ratios deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

Lo que se busca con la política fiscal diseñada en el Tratado de la Unión es que la totalidad de los gastos no financieros de los países miembros se cubran con el rendimiento de los impuestos corrientes y sobre el capital, lo que daría lugar a un incremento neto del patrimonio de los entes públicos, dejando que los recursos disponibles del mercado de capitales se dirijan a financiar las inversiones del sector empresarial.

Los Gobiernos de algunos Estados miembros se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3 por 100 de déficit. Esto no lo han realizado y han colocado a sus economías y a la UME en una situación muy grave, al practicar una política keynesiana para reactivar la demanda interna.

Sin embargo, empíricamente ha quedado demostrado, como en el caso de Japón, que los fuertes déficits públicos y los incrementos de deuda no han servido para sacar a su economía durante quince años del encefalograma plano que presenta en cuanto a crecimiento. Japón tiene un altísimo déficit presupuestario, resultado de años de políticas fiscales expansivas. La deuda pública es enorme (180 por ciento del Producto Interior Bruto). Como la población está envejeciendo muy rápidamente, el gobierno se enfrenta a gastos potenciales muy elevados en pensiones y sanidad, de manera que no puede mantener el desequilibrio presupuestario y la deuda pública en los niveles actuales. En definitiva, la política fiscal no puede acompañar: es y será, como decimos los economistas, anticíclica. Es y será obligadamente restrictiva cuando debiera ser expansiva.

III. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un acuerdo político, configurado por dos Reglamentos y una Resolución, alcanzado en el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997, con el objetivo de prevenir aparición del déficit público excesivo y de garantizar la convergencia económica sostenida de los estados miembros.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria el Banco Central Europeo a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única.

El PEC está integrado por una parte preventiva y una parte correctora. La parte preventiva se basa en la supervisión multilateral por el Consejo (Ecofin) de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros:

- Los Estados miembros de la zona del euro deben presentar anualmente un Programa de estabilidad, que contenga el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y la senda de ajuste para lograrlo.
- Los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro elaboran anualmente los llamados Programas de convergencia, cuyo objetivo es mostrar una línea clara dirigida a poder respetar en un horizonte temporal específico los criterios de convergencia.

Por su parte, la parte correctora, está integrada por el llamado procedimiento de déficit excesivo que se activa si un Estado miembro incumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo, fijado en el 3 por cien del Producto Interior Bruto. El Pacto desarrolla el procedimiento contenido en el artículo 104 del Tratado, relativo a los déficits excesivos.

La Comisión Europea se encarga de supervisar la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento. En el caso de que un Estado miembro no cumpliera sus obligaciones en materia de política económica, el Consejo puede, previa recomendación de la Comisión, enviar una recomendación específica al Estado en cuestión. Si la recomendación no es seguida por el Estado miembro en cuestión, el Consejo podrá decidir que se formule una advertencia al Estado. En el último caso, si un Estado miembro incumpliera la advertencia del artículo 104.9 del Tratado, cabe la posibilidad de que se adopten medidas sancionadoras (información adicional, reconsideración de la política de préstamos del Banco Europeo de Inversiones, y depósito no remunerado o multas de una magnitud apropiada).

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue reformado en 2005 con dos objetivos fundamentales: reforzar los mecanismos preventivos y mejorar la eficacia en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, teniendo en cuenta la situación económica específica de los distintos Estados miembros y evitando el automatismo en la aplicación del procedimiento.

La necesidad de reformar el PEC se originó por las grandes dificultades de dos cualificados miembros de la Unión (Alemania y Francia) para alcanzar los compromisos presupuestarios contraídos en los programas de estabilidad, y el debate se aceleró como consecuencia de las desavenencias surgidas entre el Consejo y la Comisión acerca de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra Francia y Alemania en 2003.

El Ecofin de 25 de noviembre de 2003 decidió dejar en suspenso la aplicación por la Comisión del procedimiento a ambos países, cuyos déficit públicos ya habían superado, por tercer año consecutivo, el umbral del 3 por cien en 2004.

Además, el Ecofin no sólo rechazó la propuesta de la Comisión, sino que adoptó unas Conclusiones-Recomendaciones a estos países, que claramente diferían de las establecidas por la Comisión. Como consecuencia de estas discrepancias entre el Consejo y la Comisión sobre la interpretación del PEC, el 27 de enero de 2004, la Comisión recurre al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas e interpone un

recurso, solicitando la anulación de la suspensión del procedimiento de déficit excesivo.

La respuesta del Tribunal Europeo de Justicia fue dictar sentencia respaldando al Consejo para suspender el procedimiento de déficit excesivo y no adoptar las propuestas de la Comisión. Sin embargo, anuló las Conclusiones que el Consejo había adoptado en lugar de las recomendaciones de la Comisión, por considerar que éste se había excedido en sus competencias.

Este precedente, que supuso quebrantar el ordenamiento comunitario para otorgar un tratamiento diferencial a favor de dos Estados fuertes, asestó un duro golpe al PEC en su conjunto, con la consiguiente pérdida de credibilidad del mismo. A partir de entonces se hacía perentoria la reforma en profundidad del Pacto.

En el Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que se plasmó en los Reglamentos CE números 1055/2005 y 1056/2005, que contemplan lo siguiente:

- Cada país miembro tendrá un objetivo a medio plazo diferenciado para su situación presupuestaria, objetivo que podrá diferir de la situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit. Se ofrecerá un margen de seguridad respecto al techo del 3 por ciento del PIB, garantizándose un avance rápido hacia la sostenibilidad pero dejando un margen de maniobra presupuestario que considerará en especial las necesidades de inversión pública.
- Para los Estados de la zona euro y los Estados miembros del Mecanismo de Tipos de Cambio II, se fijará el objetivo presupuestario a medio plazo dentro de los márgenes del -1 por ciento del PIB y el equilibrio presupuestario o el superávit, una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales.
- Una condición de excepcionalidad podrá ser declarada si se da alguna de las siguientes circunstancias:
 - Cuando obedece a circunstancias infrecuentes independientes de la voluntad del Estado miembro afectado.
 - Cuando es consecuencia de una grave recesión económica (disminución anual del PIB o baja acumulada de la producción durante un período prolongado de crecimiento anual muy reducido).

La Comisión está encargada de vigilar el cumplimiento de las condiciones y de informar al Consejo, que declarará la situación excepcional u ordenará a la Comisión tomar medidas (por mayoría cualificada).

- Condición transitoria: el rebasamiento del valor de referencia se considerará temporal si las previsiones presupuestarias que establece la Comisión

indican que el exceso desaparecerá cuando desaparezcan las condiciones que lo motivan.

- Factores atenuantes: la situación económica a medio plazo (potencial de crecimiento); las condiciones coyunturales; la aplicación de políticas en el marco de la estrategia de Lisboa (fomento de la investigación y la innovación); la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo (esfuerzos de saneamiento presupuestario realizados en coyunturas favorables) o la realización de reformas en los sistemas de pensiones.
- Los países que participen en la eurozona tienen que presentar programas de estabilidad. Los que no participen tienen que presentar programas de convergencia. Ambos tienen que programar un objetivo presupuestario nacional de medio plazo que será examinado regularmente por el Consejo (cada cuatro años o cada vez que realice una reforma estructural importante). El Consejo podrá hacer recomendaciones para animar al cumplimiento de los citados objetivos. Sólo los miembros de la UME podrán ser sancionados.
- Los países que excedan el límite de déficit tienen que tomar medidas en el año siguiente, para eliminar el exceso en los dos años siguientes al del incumplimiento, salvo en condiciones especiales, que puede demorarse 5 años. El Consejo instará al Estado miembro a mejorar su saldo presupuestario estructural un mínimo del 0,5 por 100 del PIB.
- Si el Consejo comprueba que no se toman las medidas efectivas, formulará una advertencia al Estado miembro (que puede ser revisada si concurren circunstancias adversas e inesperadas). Si pasados cuatro meses de la advertencia, el Estado miembro no ha adoptado medidas de acuerdo a las decisiones del Consejo, éste decidirá imponerle una sanción.
- En caso de sanción, la cuantía a ser depositada (sin intereses) será calculada por un componente fijo del 0,2 por 100 del PIB más un componente variable de un décimo de la diferencia entre el déficit y el valor de referencia del 3 por 100, con un tope del 0,5 por 100 del PIB. El depósito puede ser transformado en multa si el déficit no se ha corregido en los dos años siguientes.

IV. LA APLICACION EN ESPAÑA DEL PACTO DE ESTABILIDAD

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los gobiernos españoles llevaron a cabo un importante esfuerzo de estabilidad presupuestaria, que se concretó en la reducción del déficit en 6,3 puntos del PIB entre 1995 y 2000.

De esos 6,3 puntos de PIB ahorrados, solamente 0,9 puntos correspondieron a incrementos en los ingresos, correspondiendo los 5,4 puntos restantes al control del gasto público.

El ajuste estructural del déficit se llevó a cabo mediante reducciones del gasto corriente primario, fundamentalmente de sueldos y salarios públicos y prestaciones sociales. Paradójicamente, la inversión pública no se resintió. El porcentaje que supuso sobre el PIB alcanzó de 1998 a 2002 niveles similares a los logrados en el año 1995.

En 2001 se consiguió por primera vez el déficit cero, mientras que otros países (Alemania, Francia, Italia o Portugal), a pesar de la bonanza económica, atravesaban serias dificultades para cumplir los objetivos del PEC, fijados inicialmente para 2004.

En 2002 el Comisario Europeo para Asuntos Económicos, Pedro Solbes¹, realizaba el siguiente diagnóstico al respecto: “Los plazos máximos para conseguir la consolidación fiscal no pueden seguir siendo un blanco móvil, puesto que no solo mina la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sino que además reducen el margen de maniobra de los países implicados”.

V. 2001: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SE HACE LEY

El Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 en Santa María de Feira (Portugal) recomendó a los Estados miembros continuar el proceso de saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, para acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

También recomendó a los Estados miembros mejorar la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, entre otros medios, a través de la restricción del gasto y de la mejora de los mecanismos de control del gasto e, incluso, fijando niveles máximos de gasto.

¹ Quién lo ha visto y quien lo ve... seis años más tarde (2008), como Ministro de Economía y Hacienda de Zapatero, darle su anuencia en la campaña electoral de reelección como Presidente del Gobierno para repartir 400 euros entre todos los perceptores de rentas del trabajo, pensionistas y autónomos como medida fiscal para paliar la ralentización del consumo y la subida de precios en general y aumentar la renta disponible.

En cumplimiento de esas recomendaciones en diciembre de 2001 se publica la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que rompe definitivamente el concepto de equilibrio nominal del presupuesto, consolida las restricciones al endeudamiento público e instaura el concepto de equilibrio económico del presupuesto no financiero.

Según el profesor BAREA², la política de déficit cero con carácter permanente o inclusive de un ligero superávit que propugna nuestra Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no tiene razón de ser desde un punto de vista económico. En España tal precepto tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, pero no en el Estado a quien corresponde dicha función.

Para el Director de la Oficina Presupuestaria del primer gobierno de Aznar, “transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error, pues el Estado tendría que recortar el gasto público o aumentar los impuestos para equilibrar el Presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. En caso de que la demanda esté influyendo en el nivel de precios, el objetivo presupuestario debe transformarse en fuerte superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación”.

VI. 2006-2007: REFORMA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Con la aprobación de la Ley 15/2006 se reformó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, modificando sustancialmente el contenido del Principio de Estabilidad Presupuestaria, al subordinar su cumplimiento a la evolución del ciclo económico, de modo que las diversas Administraciones Públicas pueden incurrir en un déficit público tasado si se prevé que el crecimiento de la economía sea inferior al crecimiento potencial.

Para ello, anualmente el Gobierno de la Nación establecería un Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, es decir, una distribución de equilibrio o superávit a lograr por cada una de las administraciones que componen la Hacienda Estatal, Autonómica o Local. A tal efecto el Gobierno de la Nación el primer semestre del año (Art. 8), previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera, remitiría a las Cortes el citado Objetivo de Estabilidad Presupuestaria junto con un documento técnico llamado “Informe sobre la Posición Cíclica de la Economía Española”, que contendría la previsión del PIB, del PIB potencial y del gap de renta.

Con la reforma de 2006 y con la pretensión de «flexibilizar» su aplicación, el Principio de Estabilidad Presupuestaria se diluye en su dimensión temporal y cuantitativa. En su versión original la Ley de 2001 establecía un Objetivo de

² "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia", en *Economía y economistas españoles*, colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores (2004).

Estabilidad Presupuestaria a lograr año a año no vinculado a otras variables de naturaleza política o económica.

El criterio reformado implica el logro del objetivo a lo largo del ciclo económico: si la tasa de crecimiento real de la economía es inferior a la tasa potencial prevista en el objetivo de estabilidad presupuestaria, las Comunidades Autónomas podrían incurrir en un déficit de hasta el 0,75% del PIB en su conjunto, frente al 0% que fijaba la redacción primitiva de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001. Además, con independencia del citado Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, se preveía la posibilidad de autorizar a las Comunidades Autónomas determinados programas de gastos en inversiones productivas, que no computarían a efectos de mayor déficit, siempre que se financiaran en un 30 por ciento con Ahorro Bruto de cada entidad y que no sobrepasaran el 0,25 por ciento del PIB de la Comunidad respectiva.

VII. JULIO 2011: APARECE EL CONCEPTO DE REGLA DE GASTO

Mediante una norma de las llamadas “cajón de sastre” (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), se modificó parcialmente el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (el de 2007), para introducir el siguiente precepto:

“Con carácter general, el gasto de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 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, no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española”.

La nueva reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria limita cuantitativamente el crecimiento anual de los gastos en que puede incurrir cada entidad pública.

Las razones que argumenta el legislador para llevar a cabo esta reforma se explicitan de la siguiente forma: «en el marco de la actual inestabilidad de los mercados de deuda, el Gobierno quiere dar un paso más en su compromiso con la disciplina fiscal». Esta reforma sólo era aplicable a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales de los artículos 111 y 135 del TRLRHL (Diputaciones, Ayuntamientos de capitales y municipios de más de 75.000 habitantes).

El Gobierno ha pretendía que la reforma se implementara con mucha agilidad por lo que, momentáneamente, tuvo que excluir a las Comunidades Autónomas.

La crisis ha puesto de manifiesto la extraordinaria sensibilidad de los mercados financieros ante los desequilibrios presupuestarios, lo cual se ha traducido en fuertes incrementos de los intereses de la deuda pública de los países de la eurozona con mayores ratios de déficit público. Esta vulnerabilidad, ante la que se podía pensar que estábamos protegidos gracias a la moneda común, ha retroalimentado los desequilibrios presupuestarios, anulando buena parte del esfuerzo de ajuste presupuestario efectuado por los gobiernos nacionales.

La realidad ha sobrepasado los límites fijados por la Ley. El derrumbe del modelo económico basado en la “economía del ladrillo” ha provocado una intensa caída del PIB y, paralelamente, de los ingresos tributarios lo cual, junto a los estabilizadores automáticos (prestaciones por desempleo, principalmente) ha llevado el déficit público más allá de los niveles asumibles.

Las reglas de gasto se presentan como una opción que refuerzan otras normas tradicionales como el equilibrio presupuestario o los límites al endeudamiento. Los expertos señalan que las reglas que imponen límites numéricos al presupuesto (ya sea al déficit, al endeudamiento o al gasto), otorgan una gran credibilidad al proceso presupuestario.

En gobiernos formados por coaliciones debido a la fragmentación del electorado, las normas numéricas son un instrumento eficaz para evitar dilaciones en la implementación de ajustes fiscales, y pueden corregir la incapacidad de los mercados financieros en la evaluación de la situación financiera del sector público.

Por la parte negativa, debemos reflejar que la extrema rigidez reduce la posibilidad de responder frente a perturbaciones de gastos o ingresos, pudiendo degenerar en un sistema tributario ineficiente. También pueden provocar el empleo de una contabilidad creativa o ingeniería contable como mecanismo para mostrar una apariencia de disciplina fiscal, degradando la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera de la Administración.

Como apunta BELLOD REDONDO³, las reducciones en la recaudación, al afectar al objetivo de déficit público, suelen ir seguidas de recortes de gastos que afectan casi en exclusiva al capítulo de inversiones, mientras que los excesos de recaudación suelen ser empleados para financiar nuevo gasto corriente. De ese modo las normas numéricas suelen provocar sistemáticamente un nivel de inversión inferior al óptimo, limitando las posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

Los techos de gasto como regla presupuestaria se han implementado en países de nuestro entorno. Holanda (desde 1994), Suecia (desde 1997) y Finlandia (desde 2003) ya los han introducido en su legislación presupuestaria. El objetivo es establecer una vinculación de medio plazo entre el crecimiento del gasto y la evolución de alguna variable fundamental como el crecimiento medio del PIB nominal durante un periodo de años.

³ BELLOD REDONDO, J. F. *El Déficit Público en la Comunidad de Murcia*, pág. 35. 2008.

La regla actúa como un ancla nominal para el gasto: cuando el PIB crece intensamente el gasto lo hace más atenuadamente y al contrario. Además, si la regla se implementa correctamente, esto permite un conocimiento anticipado y transparente de la evolución del gasto público.

La totalidad de las Entidades Locales españolas deberán aplicar la regla de gasto, en los términos fijados en la Ley Orgánica 2/2012, en la elaboración de su Presupuesto del ejercicio 2013.

VIII. SEPTIEMBRE 2011: REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Desde su entrada en vigor en diciembre de 1978, la Constitución española sólo había sido modificada tras la firma del Tratado de la Unión Europea en 1992, cuando se modificó el artículo 13 para incluir el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales.

El proceso de reforma del artículo 135 se ha caracterizado y ha sorprendido por su urgencia y rapidez, sin tiempo para debates ni informar a la población sobre dicha reforma. La mayor parte de los ciudadanos no entienden en qué consiste la misma, ni cuáles son sus consecuencias económicas.

El artículo 135 de la Constitución española se refiere a la "Deuda Pública", concepto que se define, en el caso del Estado, en el artículo 92 de la Ley General Presupuestaria. Dicha Ley define la Deuda Pública como "el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado". La Deuda Pública estatal comprendería, como la propia Ley señala, tanto los capitales tomados a préstamo por el Estado, como aquellos que son tomados a préstamo por sus organismos autónomos.

En concordancia con el modelo de desconcentración territorial que rige en España, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales son también sujetos emisores de Deuda Pública. No obstante, éstas cuentan con determinadas restricciones que señalan las leyes.

El artículo 135 de la Constitución, en su redacción original, exigía que la autorización de Deuda Pública se hiciera por ley. En la práctica, y desde la promulgación de la Constitución, dicha autorización viene siendo incorporada a la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dicha Ley se ha venido limitando hasta la fecha a señalar la cantidad máxima de Deuda a emitir, autorizando al Gobierno, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda, a que emita Deuda del Estado dentro del límite fijado. Así, se ha venido dejando en manos del Gobierno el resto de condiciones de la emisión, incluida la propia revisión de ese límite.

El proceso de reforma constitucional se inició por el Gobierno de entonces con el apoyo del principal partido de la oposición y consistió en incluir el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución. De esta manera, se limita y orienta, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos, impidiendo la aparición de un déficit presupuestario excesivo.

Tras la reforma, el artículo 135 de la Constitución dispone:

“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:

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”.

IX. ABRIL 2012: NUEVA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

En abril de 2012 se publica la Ley Orgánica que cumple con el mandato constitucional, derogando la anterior Ley Orgánica 5/2001 y configurándose, a diferencia de la normativa anterior, como un texto único regulador de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Desafortunadamente no contó con el consenso que sí tuvo la reforma constitucional (192 votos a favor, 116 en contra y 4 abstenciones).

La crisis económica ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria para controlar el déficit público, garantizar la financiación adecuada del sector público y ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

También se adapta al camino emprendido por la Unión Europea en la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, logrando una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados, yendo hacia un Pacto Fiscal europeo y hacia una mayor supervisión económica y fiscal de los estados miembros, con la consiguiente cesión de soberanía.

La política económica que exige de modo inmediato esta situación, se basa en dos ejes complementarios:

- consolidación fiscal, es decir, eliminación del déficit público estructural y reducción de la deuda pública,
- y las reformas estructurales.

Los tres objetivos de la Ley son:

- 1) Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.
- 2) Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- 3) Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

El Capítulo I se dedica al objeto y al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. Se delimita el sector público atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, ya que ésta es la definición que adopta la normativa europea.

El Capítulo II marca los principios generales, manteniendo los cuatro principios de la legislación anterior y añadiendo tres nuevos:

- Estabilidad presupuestaria que se define como la situación de equilibrio o superávit, la cual se da cuando no se incurre en déficit estructural (o equilibrio financiero en las empresas públicas).
- Plurianualidad, según el cual, la elaboración de los Presupuestos se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen su aprobación y ejecución.
- Transparencia, por el que la contabilidad, 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 financiera.
- Eficiencia en la asignación de los recursos públicos, desarrollando políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración 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.

- Sostenibilidad financiera, que refuerza al de estabilidad presupuestaria, haciéndolo permanente concibiéndose como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.
- Responsabilidad de las Administraciones Públicas que incumplan o que provoquen un incumplimiento de los compromisos asumidos por España. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las empresas públicas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Una disposición transitoria excepciona el mecanismo para el pago a proveedores por deudas anteriores a 1 de enero de 2012. Tampoco responderán las Comunidades Autónomas de los compromisos de las Corporaciones Locales.
- Lealtad institucional, para armonizar y facilitar la colaboración entre las distintas administraciones en materia presupuestaria lo que supone que cada Administración ha de valorar el impacto global, respetar competencias, informar, prestar asistencia, etc.

El Capítulo III, tiene un título que coincide con el de toda la Ley por lo que puede deducirse que es el que más novedades introduce en nuestra legislación. Las que se aprecian son las siguientes:

- ✦ Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. Éste se define como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de AAPP un déficit estructural del 0,4 por ciento del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.
- ✦ Excepciones: No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas (no las Entidades Locales) podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: Catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, según apreciación de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Si la Seguridad Social incurriera en él, se minorará el de la Administración Central.

- ✦ Incorpora la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Como complemento de la regla, se dispone que, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinarán a financiar nuevos gastos, sino a reducir el nivel de deuda pública.

- ✦ Se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural.

- ✦ El 60% se distribuye así: 44 por ciento para la Administración Central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

- ✦ La Administración pública que supere su techo no podrá hacer operaciones de endeudamiento neto.

- ✦ Se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto. Siempre estarán 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.

El Capítulo IV establece las medidas preventivas, correctivas y coercitivas:

Medidas preventivas
➤ Se introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo del 95% sobre el máximo para evitar la superación de los límites establecidos, permitiéndose sólo, desde entonces, operaciones de tesorería.
➤ El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad.
➤ La Ley fija un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia por parte del Gobierno dirigida a la Administración que pudiera incumplir la cual tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo.

- La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

Medidas correctivas

- La Ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.
- El incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. El Plan deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos.
- Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

Medidas coercitivas

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá:

- 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. Existe la posibilidad de que las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasen a ser ejercidas por el Estado.
- 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. Podrá convertirse en multa a los seis meses. El depósito, en el caso de las entidades locales será un 2,8 % de sus ingresos no financieros (Disposición Final Sexta).

De no fructificar lo anterior el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento. Mientras no las implemente, la administración afectada no tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la Ley.

De no adoptarse el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no se constituyese el depósito obligatorio o no se implementasen las medidas propuestas por la comisión de expertos:

- El Gobierno, o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que lleve a cabo las medidas anteriores.
- De no atenderse el requerimiento, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local a su cumplimiento forzoso.
- En términos parecidos se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o incluso disponer la disolución de la Corporación Local.

De persistir el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriores podrá procederse, incluso, a la disolución de la Corporación.

El Capítulo V desarrolla el principio de la transparencia, reforzándolo de la siguiente forma:

- Con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto.
- Se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.
- Existirá una Central de información de carácter público en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El capítulo VI trata de la gestión presupuestaria e incide en los siguientes aspectos:

- Refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, mínimo de tres años, en el que se enmarcará la elaboración de los Presupuestos anuales.
- Extiende la obligación de presentar un límite de gasto no financiero, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.
- Exige dotar en los Presupuestos un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales (no afecta a las Corporaciones Locales que no estén en el ámbito del 111 TRLHL).
- Se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

X. ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN PARA LAS INVERSIONES

La necesidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto hay que conjugarla con la necesidad de acometer nuevas inversiones públicas. Es necesario buscar alternativas al endeudamiento para la financiación de inversiones públicas, evitando incurrir en necesidad de financiación (incumplimiento del objetivo de estabilidad).

Para ser una alternativa válida, la condición es que no compute como pasivo financiero de la administración promotora. Estaremos ante una verdadera alternativa para financiar una inversión pública cuando, a pesar de recurrir a algún tipo de endeudamiento, éste no afecta a la posición de estabilidad presupuestaria. Estas alternativas, que analizaremos con detalle más adelante, permiten disociar las consignaciones presupuestarias para inversiones en infraestructuras de su financiación real. Se requiere incorporar una entidad intermedia, normalmente una sociedad mercantil, entre la administración y la ejecución de la infraestructura y la consiguiente prestación de un servicio.

Las alternativas que se plantean, tal como señala AMENGUAL ANTICH⁴, son de dos tipos:

⁴ AMENGUAL ANTICH, J. "Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, pág. 69. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

- La financiación de infraestructuras se realiza mediante entes públicos orientados al mercado.
- La iniciativa privada debe jugar un papel determinante y participar activamente en la financiación de infraestructuras públicas.

En consecuencia, en el presupuesto se incrementa el gasto corriente, fundamentalmente en el capítulo 2, donde aparecerán los créditos para pagar los servicios de esa empresa intermedia a costa de vaciar el capítulo 6, donde ya no aparecerán los créditos para ejecutar esa inversión en infraestructura durante los ejercicios que se hubieran precisado.

Estas fórmulas alternativas requieren la presencia de una sociedad que se encargará de construir y de explotar la infraestructura. Con los precios que cobre del usuario de la infraestructura o del servicio deberá hacer frente y cubrir la carga financiera del endeudamiento obtenido para financiar las obras, los gastos de explotación y obtener beneficios.

También se le exige el requerimiento de que deberá financiarse mayoritariamente con ingresos comerciales para así no quedar asimilado a un ente que se incluyera en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 2).

XI. LA QUE SE AVECINA

El Consejo de Ministros aprobó, durante el pasado mes de mayo el Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. A continuación, se abrió un periodo de consulta pública: se consultó a un grupo de expertos y se envió al Consejo de Estado para su dictamen.

La redacción inicial preveía la posibilidad de la destitución de altos cargos como sanción por la comisión de faltas muy graves. El Consejo de Estado informó negativamente el 19 de julio aplicar esta sanción a un cargo electo, por lo que el Gobierno ha optado por plantearlo como inhabilitación, declarando inelegible al gestor irregular, sin que puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años (artículo 27.3 del Anteproyecto).

Con un tono inusualmente crítico, como apunta ARIAS RODRIGUEZ en su blog⁵, el Consejo de Estado había llamado la atención sobre los “defectos de redacción, puntuación y sintaxis” del texto, advirtiendo que merecía “una sosegada reflexión de conjunto de modo que se alcance un nivel satisfactorio de rigor técnico”. El texto definitivo entró en Congreso el 27 de julio para su tramitación como proyecto de Ley y la parte más sustanciosa del contenido hace referencia a las exigencias de información y publicidad (Transparencia), las garantías para su exigencia (Acceso a la

⁵ ARIAS RODRIGUEZ, ANTONIO. *Sanciones de la Estabilidad Presupuestaria*.
<http://fiscalizacion.es/2012/09/18/sanciones-lepsf/comment-page-1/>

información pública) y obligaciones que deben exigirse a los cargos públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento (Buen Gobierno).

Aparte del régimen sancionador que se incluye en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la futura Ley de Transparencia también contempla algunas las infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria previstas. Serán las siguientes:

- a) El alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.
- b) La administración de los recursos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que los regulan.
- c) Comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente.
- d) Realizar pagos indebidos.
- e) No justificar la inversión de los fondos de acuerdo con lo establecido en Ley General Presupuestaria o en la Ley General de Subvenciones.
- f) El incumplimiento de las obligaciones de reducir la deuda cuando se producen mayores ingresos de los previstos (art. 12.5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria o superávit presupuestario (art. 32 de la Ley Orgánica).
- g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deuda sin autorización, según la Ley Orgánica.
- h) No adopción de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 19 de la Ley Orgánica).
- i) La suscripción sin informe favorable del Ministerio de Hacienda de un convenio de colaboración o concesión de una subvención por una Administración Pública incumplidora (artículo 20.3 de la Ley Orgánica).
- j) La no formulación del plan económico financiero (artículo 21 de la Ley Orgánica) o su incumplimiento deliberado.
- k) La no presentación del plan de reequilibrio -ante catástrofes, emergencias o recesión grave- que permita la corrección del déficit estructural (artículo 22 de la Ley Orgánica) o la falta de puesta en marcha en plazo, así como su incumplimiento deliberado.
- l) El incumplimiento deliberado e injustificado de las obligaciones de suministro de información o de justificación de desviaciones en el cumplimiento de medidas y planes previstos en la Ley Orgánica.

- m) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito por la Administración incumplidora del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 25 de la Ley Orgánica).
- n) La no atención al requerimiento del Gobierno con las medidas necesarias para garantizar la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por una Administración incumplidora del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 26 de la Ley Orgánica).
- o) El incumplimiento injustificado de la obligación de rendir cuentas.

Cuando se producen infracciones muy graves, se establece un régimen sancionador que va desde la declaración del incumplimiento y su publicación en el B.O.E., la destitución en los cargos públicos hasta la inhabilitación para ocupar los cargos en la Administración, durante un periodo de entre 5 y 10 años y salvo los cinco primeros casos y el último de los anunciados en el párrafo anterior.

A los clásicos cinco primeros apartados, que existen como infracción desde hace muchos años, se incorporan nuevos apartados específicos de la gestión presupuestaria, algo que era imprescindible para dotar de eficacia a las obligaciones de la propia Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Ministerio de Hacienda viene advirtiendo que quiere adscribir la dependencia funcional de los interventores locales a la Administración General del Estado. Ello significa la posibilidad de sancionarles, destituirles e inhabilitarles si incurren en alguno de los apartados enunciados, en relación con la normativa de estabilidad presupuestaria.

BIBLIOGRAFIA

AMENGUAL ANTICH, JOSE. "Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

BAREA TEJEIRO, JOSE. "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia", en *Economía y economistas españoles*, colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores (2004).

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. "El ajuste presupuestario en las Entidades Locales". *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 298. 2005. INAP.

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. "Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria". *Auditoría Pública* nº 43, noviembre 2007.

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. *El Déficit Público en la Comunidad de Murcia*, 2008.

PRIETO MARTIN, CARLOS. *Cuadernos de Administración Local*, nº 171, mayo 2012. FEMP.

STEINBERG, FEDERICO y MOLINA, IGNACIO, *Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE*, 15/12/2011.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional