

La nueva normativa sobre la estabilidad presupuestaria

Luis Espadas Moncalvillo

Secretario General de Presupuestos y Gastos.
Ministerio de Economía y Hacienda

1. LAS PRIMERAS LEYES SOBRE DISCIPLINA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Hace tan solo cinco años se abordaba, de forma oportuna y novedosa, el primer marco jurídico regulatorio de la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas en nuestro país.

Las razones técnicas, jurídicas y políticas que justificaban la elaboración de una norma de esa naturaleza eran sobradamente conocidas, al tiempo que irrefutables y trascendentes. Así, el principio de que la consolidación fiscal era garante de un crecimiento económico robusto y estable era aceptado desde la perspectiva doctrinal de forma unánime, al tiempo que su aplicación real, en los últimos años, había ratificado esa bondad. Esta idea central se vería, además, respaldada por las exigencias macroeconómicas derivadas de nuestra integración en la zona euro, que a través del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento venía a exigir a los Estados miembros una posición presupuestaria saneada. Junto a todo lo anterior, la configuración administrativa de nuestro país había seguido un proceso de intensa descentralización que requería una política económica coordinada y coherente con la filosofía y exigencias antes comentadas.

Toda esta argumentación subyace en los principios y regulación contenidos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Esta-

bilidad Presupuestaria y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Dicha norma fue, en general, bien acogida y de ella decía J. Manuel González Páramo: «Está llamada a influir muy positivamente en la estabilidad macroeconómica y en la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas. Y más allá de su dimensión agregada, la aportación de la Ley puede resultar central como catalizadora de la modernización del sector público español. Porque un marco de estabilidad y transparencia como el que introduce la Ley, calificada por algunos organismos internacionales como una de las más avanzadas del mundo industrializado en materia presupuestaria, es el mejor incentivo para desarrollar los criterios de eficacia en el gasto.»

No obstante, cinco años después, ha sido necesario reconsiderar su diseño. Nuevamente razones de índole técnica, jurídica y política hacían conveniente introducir modificaciones en una norma que, por rupturista y pionera, era natural que en determinadas cuestiones fuera mejorable. Pero, tras admitirse la indudable conveniencia de la revisión, es preciso destacar que las normas modificadas contenían un importante conjunto de aspectos positivos que, en lo fundamental, han sido todos aspectos consolidados en la nueva regulación que más adelante se destacarán, así como su favorable impacto en las cuentas públicas.

De forma muy breve, mencionar, de entre las circunstancias que aconsejaban la revisión de las citadas Leyes, alguna tan insoslayable como la oposición de determinadas administraciones territoriales a la configuración de la normativa aprobada en 2001, oposición que venía justificada por considerarla irrespetuosa con su autonomía financiera y su espectro competencial; citar también la reconfiguración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hacia una estrategia que, manteniendo como criterio básico la estabilidad presupuestaria, introducía una visión más amplia del proceso del ciclo económico y de las especiales circunstancias en que puede encontrarse una economía nacional. A estos dos importantes motivos había de unirse la experiencia derivada de la aplicación de una norma, como antes se ha indicado novedosa y con un importante impacto en todos los ámbitos del sector público español.

2. LAS LÍNEAS DE LA REFORMA

Las modificaciones introducidas en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General

de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP), pueden ser agrupadas en tres grandes apartados:

- La revisión del principio de estabilidad.
- La utilización del déficit para financiar nuevas inversiones productivas.
- Las modificaciones instrumentales.

El primer grupo contendría aquellas innovaciones incorporadas a las leyes que de alguna forma modifican lo sustantivo de la misma: qué se entiende por estabilidad presupuestaria, su propia definición, y cuándo se entiende incumplida esta. Simultáneamente se pretende incorporar a las nuevas leyes, de forma plena, un espíritu contracíclico en la presupuestación pública, y flexibilizar esta para un mejor acoplamiento a la política económica; se unen así estabilidad presupuestaria y actuación pública contracíclica.

Entrarían en este apartado, por tanto, las modificaciones relativas a la redefinición del principio de estabilidad y de su ejecución final y la regulación expresa de posibles déficit.

El segundo apartado abordaría la introducción novedosa de la norma relativa a hipotéticas o posibles actuaciones inversoras por parte de los agentes, pudiendo incurrir para su realización en déficit presupuestario.

El tercer conjunto de reformas estarían vertidas hacia aspectos procedimentales y, por tanto, instrumentos para conseguir lo nuclear de las dos Leyes: la suficiencia presupuestaria a lo largo del ciclo económico como garantía de un crecimiento sostenible.

Esto no quiere decir que las reformas procedimentales tengan un grado de interés, o importancia jurídica, política o económica menor. Al contrario, dentro de este grupo de reformas se encuentra precisamente uno de los elementos más novedosos e importantes de la nueva regulación: la fijación del objetivo individual de determinadas Entidades Locales y del correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

3. LA REVISIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

Las nuevas leyes de estabilidad afectan a tres de los principios que la anterior normativa había establecido: los principios de estabilidad,

de transparencia y de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, dejando sin cambios la concepción del principio de plurianualidad. Pero mientras que la nueva normativa contiene una auténtica redefinición del presupuesto de estabilidad, respecto a los otros dos principios citados, las modificaciones se limitan a reforzar y matizar, especialmente en el caso de la transparencia, lo que ya estaba contemplado, sin modificaciones sustantivas.

Respecto al principio de estabilidad hay dos alteraciones de enorme calado en la configuración del concepto y en las consecuencias que de él se derivan para el resto de la ley y, naturalmente, para los agentes a los que se dirige.

Para empezar, hace una distinción entre dos tipos de agentes dentro de los grupos que la propia Ley establece formando parte del sector público administrativo.

En la nueva regulación, dentro del sector público administrativo se configura un conjunto de agentes: la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, incluyendo sus respectivos organismos autónomos y entes dependientes de ambas que produzcan bienes o presten servicios que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales. A dichas Administraciones han de añadirse aquellas Entidades Locales que, incluidas en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se especifiquen cada año, bien por la Comisión Nacional de la Administración Local o, subsidiariamente, por el Gobierno.

Este conjunto de entidades públicas tendrá un tratamiento específico a efectos de la estabilidad presupuestaria que la Ley regula.

A su vez, las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social y las Entidades Locales que no se incluyan en el subgrupo anterior configuran otro conjunto de instituciones que, a los efectos de esta Ley, van a tener también un tratamiento específico, aunque continuista con la regulación anterior.

Finalmente, el conjunto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las anteriores Administraciones forman otra agrupación a los efectos de su sujeción a los principios de estabilidad, igualmente con el mismo tratamiento que ya tenían en la normativa ahora revisada.

La segunda, y consecuente novedad, deriva de la definición del principio de estabilidad aplicable al primero de los subgrupos comentados –el integrado por la Administración General del Estado,

las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que se expliciten anualmente.

En estas Administraciones la estabilidad presupuestaria se vincula a la situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico.

Como se ha indicado, para el subgrupo de Entidades de la Seguridad Social y resto de Entidades Locales, la Ley mantiene el criterio de la anterior regulación: equilibrio o superávit, y también mantiene el criterio respecto a las entidades empresariales: la posición de equilibrio financiero.

En resumen, la nueva normativa contempla, para un importante conjunto de agentes públicos, la posibilidad de que sus presupuestos se aprueben o se liquiden con déficit, siempre que ello derive de una determinada situación económica que en el recorrido total del ciclo tiene que ser compensada con superávit de los mismos agentes.

Con esta redefinición se consiguen dos objetivos críticos:

- Garantizar en el largo plazo la consolidación fiscal de los agentes contemplados, con las ventajas inherentes a esta política presupuestaria: cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea, viabilidad de las finanzas públicas y de su política social y económica, trasladar a los agentes económicos una actuación financiera coordinada y coherente por parte de las instituciones públicas, etc.

- Adecuar el comportamiento de estos agentes públicos a la fase cíclica de la economía mediante una estrategia contracíclica. Un comportamiento uniforme, rígido e idéntico cualquiera que sea la situación macroeconómica, estrategia que se concluía de la anterior configuración del principio de estabilidad para este grupo de agentes, lejos de facilitar una actitud contracíclica podría acentuar los efectos negativos de una etapa depresiva.

De esta definición del principio de estabilidad se deriva una consecuencia de gran trascendencia para estos agentes: cuando la situación económica sea depresiva sus presupuestos pueden aprobarse o liquidarse con déficit (art. 7.2 de la LGEP).

Para ello, la propia Ley contempla el procedimiento que ha de seguirse para la determinación de la fase del ciclo económico en la que se van a ejecutar los presupuestos de estos agentes.

Cuando se estime que la economía se encuentra en una fase de bajo crecimiento, la LGEP acepta la existencia de un déficit, que no podrá superar el 1 por ciento del Producto Interior Bruto Nacional (PIBN) (art. 8.2 de la LGEP).

En el supuesto contrario, cuando la coyuntura económica sea favorable, este grupo de agentes públicos estarán obligados a aprobar y liquidar sus presupuestos con superávit.

En el mismo artículo se especifica que ese límite se distribuye entre cada uno de los agentes que integran este conjunto de administraciones: el Estado podrá absorber el 0,2 por ciento del PIBN, el conjunto de las Comunidades Autónomas el 0,75 por ciento y las Entidades Locales, incorporadas a este grupo de instituciones, el 0,05 por ciento del PIBN.

Las razones que subyacen en un reparto aparentemente errático de la capacidad total de déficit (1 por ciento) hay que buscarlas en el marco competencial de las distintas Administraciones y su sensibilidad a la situación cíclica de la economía, así como a la dimensión financiera de las propias Administraciones. Con esta perspectiva hay que recordar que, sin incluir los presupuestos de la Seguridad Social, los presupuestos no financieros de las Comunidades Autónomas para 2006 vendrían a suponer más del 45 por ciento del total de los presupuestos de las Administraciones Públicas y que el Estado supondría cerca del 35 por ciento; el conjunto de Entidades Locales, en consecuencia, absorbería el 20 por ciento del total. (Las Administraciones Locales incluidas en este grupo absorberían naturalmente una parte, no todo, de este porcentaje).

Además de esta distribución, y quizá con más trascendencia, hay que considerar la tipología de gastos a atender por cada Administración.

En el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas un tercio del gasto se destina a Sanidad y otra parte importante se orienta a atenciones sociales, lo que lleva a pensar que son actividades fuertemente vinculadas a la situación económica y, por tanto, altamente sensibles a la coyuntura cíclica.

En consecuencia, la asignación porcentual del potencial déficit conjunto (1 por ciento del PIBN) parece coherente para paliar los efectos de una coyuntura adversa y, al tiempo, para impulsar una actuación contracíclica.

El tercer cambio conceptual importante se centra en la configuración de lo que constituye el incumplimiento por un agente de su correspondiente objetivo de estabilidad.

En la anterior normativa el incumplimiento consistía simplemente en la existencia de un déficit al presentar o liquidar los presupuestos. Ya hemos visto cómo la nueva normativa permite la existen-

cia, en determinados casos, de un presupuesto inicial en déficit, con un determinado porcentaje sobre el PIBN para cada subconjunto de agentes; por tanto, es posible que una determinada Administración tenga un objetivo individual de déficit.

La nueva norma, en coherencia con la definición del principio de estabilidad, de su aplicación a los presupuestos iniciales y a la fijación del objetivo conjunto para cada grupo de agentes y del papel contracíclico que los presupuestos de este subgrupo tienen que desempeñar, también contempla la posibilidad de que los presupuestos de determinados agentes se liquiden en déficit, sin que ello suponga necesariamente una contravención del principio de estabilidad. Tan solo cuando el incumplimiento consista en un déficit mayor del fijado (art. 10.2 de LGEP y 7.2 de la LOCLGEP) se entenderá que la Administración correspondiente ha incumplido su específico objetivo de estabilidad y habrá de formular un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años. Es más, puede ocurrir que haya sobrevenido una evolución desfavorable y no prevista de la economía. En este supuesto, el Gobierno podrá proponer la no exigencia del citado plan de reequilibrio.

Para concluir este apartado, resaltar los tres aspectos que han de marcar el devenir de la Ley y que justifican los cambios procedimentales que de ellos se derivan y que se expondrán en el punto quinto:

- El concepto de estabilidad para un importante grupo de agentes.
- La vinculación del objetivo de estabilidad a la situación cíclica.
- La posibilidad de que se admita una situación de déficit en esos agentes.

4. LA UTILIZACIÓN DEL DÉFICIT PARA FINANCIAR INVERSIONES NUEVAS PRODUCTIVAS

La nueva normativa contiene, además de los cambios comentados en el apartado anterior, otra innovación relevante que merece destacarse: la posible utilización de déficit para su asignación a financiar incrementos de inversión en programas destinados a actividades productivas (art. 7.5 de la LGEP).

También, al igual que ocurría cuando se preveía una situación de escaso crecimiento, se establece un tope, en porcentaje de PIBN, al que se puede llegar con esta finalidad: 0,50 por ciento del PIBN. Y asimismo, como en el supuesto de bajo crecimiento, se contempla una distribución entre los integrantes de este subgrupo de Adminis-

traciones: a las Comunidades Autónomas el 0,25 por ciento del PIBN, y al Estado el 0,20 por ciento. A las Entidades Locales integradas en este subgrupo el 0,05 por ciento restante.

La LGEP establece una serie de cautelas para la utilización de este procedimiento: su aplicación con carácter excepcional, necesariamente ha de aplicarse a inversiones adicionales, su vinculación a actividades productivas, su limitación cuantitativa (la indicada en porcentaje del PIBN), su cofinanciación con ahorro bruto de la Administración proponente, su adecuación a los criterios que con este fin se establezcan, su aprobación por el Ministerio de Economía y Hacienda, la contribución de los proyectos a la mejora de la productividad de la economía, el nivel de endeudamiento de la Administración proponente; una importante relación de variables y exigencias que requieren de su desarrollo y previsión reglamentaria.

Quizá la exigencia más relevante sea la excepcionabilidad que puede conducir a pensar que, en condiciones normales, no procede la utilización de este procedimiento para efectuar un proceso inversor. La cuestión es cómo ha de interpretarse aquella excepcionabilidad; cabría pensar en la conveniencia de su utilización cuando se produzca algún fenómeno adverso de la naturaleza (inundaciones, terremotos, grandes incendios, etc.). El ámbito territorial que hubiera sufrido las consecuencias de esa adversidad física y sus correspondientes efectos económicos sería el que determinaría qué Administraciones podrían utilizar esta posibilidad. También, en coherencia con la filosofía de la Ley, para coadyuvar con la política económica en sus pretensiones contracíclicas en situaciones desfavorables del ciclo o cuando una determinada Comunidad Autónoma tenga crecimientos de su producto interior bruto regional (PIBR) sensiblemente inferiores a los que esté reflejando el PIBN sería susceptible de utilización el mecanismo inversor que se está comentando. Otra posible utilización de este procedimiento podría estar justificada cuando un agente público de los considerados tenga proyectado un paquete de inversiones específicas u otras actuaciones productivas (I+D+i) con un fuerte impacto en el crecimiento y en la productividad de su economía.

Otras condiciones, como la necesidad de que las actuaciones consistan en inversiones adicionales, sean productivas, etc., ponen de manifiesto un aspecto que se reitera en más apartados de la nueva norma respecto de la regulación ahora revisada: al procurar ser una normativa más realista, versátil y con una permanente pretensión contracíclica resultan unos mecanismos más complejos, teóricamente más científicos, a la vez que rehabilitan a los presupuestos como herramienta de economía política; pero también y por todo ello pre-

cisamente resultan mucho más exigentes y dificultosos desde el plano técnico y práctico a la hora de su plena efectividad.

Dos aspectos más a destacar sobre la utilización de este instrumento:

En primer lugar, señalar que la Ley obliga a que estos programas sean autorizados por el Ministerio de Economía y Hacienda y que para que aquella aprobación sea procedente los citados programas deben ajustarse a unos criterios que precisamente han de establecerse por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y por la Comisión Nacional de la Administración Local.

El segundo aspecto a comentar es que nada impide que estos programas sean utilizados por las Administraciones respectivas durante el ejercicio de 2007. Esta posibilidad deriva de la autorización concreta que, con este fin, contiene la disposición final quinta de la LGEP, relativa a la entrada en vigor de la Ley, que en su apartado dos excepciona de la entrada en vigor general –el 1 de enero de 2007 y, por consiguiente, debe aplicarse a los presupuestos que deben elaborarse a partir de esa fecha, esto es, los del ejercicio 2008– la utilización de esta regla, autorizando su uso desde la entrada en vigor, es decir, desde el día 1 de enero de 2007.

5. LAS MODIFICACIONES INSTRUMENTALES

De la nueva configuración contemplada en la LGEP del principio de estabilidad para un importante grupo de agentes y que está vinculado a la evolución del PIBN real se deduce una necesidad elemental: hay que precisar, con carácter previo, cuál es la tasa de crecimiento de aquella variable, para concluir cómo se tienen que presentar los presupuestos de aquellos agentes.

Esto es, en función de la estimación de la situación esperada de la economía se concluye la estrategia presupuestaria pública. La nueva Ley instrumenta este objetivo en un proceso constituido por dos hitos sucesivos.

En primer lugar, la LGEP ordena al Gobierno, en principio cada tres años y previos informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF) y de la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL), la determinación de dos tasas de variación del PIBN real estimadas para los tres siguientes ejercicios presupuestarios (art. 7.3 de la LGEP); el valor inferior de esa tasa puede interpretarse como aquel por debajo del cual se esti-

ma que la economía tiene un crecimiento insuficiente y, en consecuencia, es preciso reforzar el gasto público para dinamizarla, y el valor superior, de los dos que ha de establecer el Gobierno, se interpreta como aquel correspondiente a un crecimiento adecuado de la economía y que, por consiguiente, las Administraciones Públicas deben elaborar sus presupuestos con superávit.

Por tanto, en este proceso se determinará, por una parte, la tasa de variación del PIBN real por debajo de la cual los agentes que constituyen este grupo de Administraciones pueden excepcionalmente presentar déficit (en este caso la Administración que contemple incurrir en déficit deberá presentar una memoria plurianual que demuestre su capacidad para lograr la estabilidad a lo largo del ciclo).

Simultáneamente, se establecerá la tasa de variación del PIBN real por encima de la cual, en los tres años siguientes, el mismo grupo de agentes públicos ha de, necesariamente, presentar y ejecutar sus presupuestos con superávit.

Entre las dos tasas de variación así fijadas los agentes podrán presupuestar en equilibrio o con superávit.

La LGEP, en su disposición transitoria primera, establece la tasa mínima de variación del PIBN real, por debajo del cual los agentes públicos especificados podrán tener déficit en los tres ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Dicha tasa se fija en el 2 por ciento del PIBN real. Igualmente establece la tasa de variación del PIBN real por encima de la cual a ese grupo de agentes –Estado, Comunidades Autónomas y determinadas Entidades Locales– se les ha de exigir una presupuestación con superávit; dicha tasa se establece en el 3 por ciento.

La segunda etapa consiste en que, una vez fijadas estas tasas de variación del PIBN real, para los tres ejercicios siguientes, a los efectos de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, se proceda a la elaboración de un informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico que se prevé (art. 8.2 de la LGE).

Este informe deberá ser previamente consultado al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España, se elaborará por el Ministerio de Economía y Hacienda y habrá de tener en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Naturalmente, debe contener el cuadro macroeconómico con la evolución plurianual de sus magnitudes básicas: PIBN y desviación respecto a su potencial, evolución de los mercados financieros, del mer-

cado exterior, de la inflación, del mercado del trabajo, de los ingresos y gastos públicos, etc.

En este informe será determinante la evolución esperada de la tasa de crecimiento económico: si está por debajo de la tasa de variación del PIBN real que se había establecido por el Gobierno para permitir al grupo de agentes públicos antes especificado presupuestar con déficit, estos podrán presentar sus presupuestos con déficit y el objetivo de estabilidad correspondiente al total del sector público podrá contemplar, en consecuencia, un déficit de, como máximo, el 1 por ciento del PIBN.

Por contra, si del informe resultara una estimación de variación del PIBN real superior a la tasa de variación máxima que el Gobierno hubiera establecido para que por encima de ella los agentes a que nos estamos refiriendo hubieran de tener superávit, dichos agentes deben aprobar sus presupuestos con superávit y, consecuentemente, el objetivo de estabilidad deberá ser necesariamente de superávit, considerándose, en su determinación, el grado de convergencia de la economía española con la Unión Europea en I+D+i y en el desarrollo de la sociedad de la información.

En resumen, establecidas previamente por el Gobierno unas tasas de variación del PIBN real para un periodo de tres años, determinantes de la exigencia de superávit o habilitantes para presupuestar con déficit, el Ministerio de Economía y Hacienda anualmente determinará la tasa de variación del PIBN real prevista y de su confrontación con aquellas tasas se derivará la política presupuestaria a aplicar.

Como se puede concluir, y ya se había advertido, la determinación previa de las tasas de variación del PIBN, así como el informe que ha de elaborar anualmente el Ministerio de Economía y Hacienda, constituyen tareas no contempladas en la anterior regulación y que incorporan más transparencia, racionalidad y ortodoxia presupuestaria a la determinación del objetivo de estabilidad, pero que, sin lugar a dudas, constituirán un proceso más complejo, trabajoso y participativo que el preexistente.

El cambio, aunque sustancial y positivo, no debe llevar a la conclusión de que la anterior normativa se aplicara ignorando la realidad económica y, por tanto, la situación cíclica. Era posible presupuestar con déficit también en la anterior regulación, pero tenía como consecuencia inmediata la necesidad de formular un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo. El avance de la nueva Ley consiste en que establece, de forma expresa, esta posibilidad de presupuestación con déficit en la definición del principio de

estabilidad y en que diseña un procedimiento transparente, participativo y técnico para su aplicación.

La nueva normativa mantiene en los demás aspectos los mismos principios que la regulación ahora revisada en relación con el procedimiento de establecimiento del objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público y para cada uno de sus grupos de agentes: aprobación por el Gobierno en el primer semestre de cada año, informes previos del CPFF y de la CNAL del objetivo de estabilidad (cuyo alcance temporal es de tres años y relativo tanto al conjunto del sector público como a cada uno de los grupos de agentes que la Ley contempla), sometimiento a las Cortes Generales, procedimiento a seguir si el Congreso lo rechaza, etc.

El segundo cambio instrumental que la nueva normativa contempla se proyecta sobre la fijación del objetivo individual de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma y de cada Entidad Local de las acogidas al sistema que permite incurrir en déficit.

Efectivamente, la nueva normativa contempla en el artículo 20 de la LGEP, para las Entidades Locales, y en el artículo 5 de la LOCLGEP, para las Comunidades Autónomas, los respectivos procedimientos para determinar cada año el objetivo individual de estabilidad correspondiente a cada agente.

Respecto a las Entidades Locales acogidas a este procedimiento, el referido artículo señala que, una vez establecido el objetivo de estabilidad para el conjunto de la Administración Local y cuando el crecimiento previsto del PIBN real sea inferior a la tasa previamente establecida (2 por ciento según la disposición mencionada para los tres siguientes ejercicios a la entrada en vigor de la nueva Ley), estas Entidades podrán presentar sus presupuestos con déficit, que «no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros consolidados» que fije la CNAL. Si la CNAL no establece ese porcentaje, le compete al Gobierno su fijación.

Obviamente, la referencia a los ingresos no financieros de la Entidad Local derivan de la imposibilidad de expresar su déficit en porcentaje del PIB real correspondiente a la Entidad de que se trate, consecuencia de la ausencia de estadísticas con ese nivel de desagregación.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, el procedimiento recogido en la LOCLGEP pasa por un proceso de diálogo y negociación entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Economía y Hacienda con la finalidad de concretar su específico objetivo de estabili-

dad. Efectivamente, una vez determinado, con la participación de todas las Comunidades Autónomas y del CPFF, el objetivo conjunto de este grupo de agentes se requiere precisar el correspondiente a todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

En la citada Ley, artículo 5.3, se destaca que esta concreción puede «tener en cuenta, entre otros, la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios».

La relevancia de los factores enumerados, el amplio espectro de matices que en cada uno de ellos puede utilizarse, la enorme heterogeneidad que para los mismos puede darse en las Comunidades Autónomas y la específica inclusión del término «entre otros» –aquí se podría considerar la evolución de determinados sectores económicos, situación del paro, desarrollo del I+D+i, movimientos migratorios, etcétera; permiten concluir que el proceso de negociación bilateral tendrá, con toda certeza, una amplitud temática que es condición básica para que el mecanismo de fijación del objetivo individual de la Comunidad Autónoma se establezca sobre una sólida y amplia consideración de todas las circunstancias susceptibles de afectar a la presupuestación pública y su formulación.

Cuatro aspectos más a destacar sobre este procedimiento:

– En el supuesto de que en el proceso de negociación dual no se alcanzase un acuerdo, será el Ministerio de Economía y Hacienda el que determine el objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma. Aquí se considerará el esfuerzo fiscal diferencial de la Comunidad Autónoma de que se trate propiciado por el ejercicio de su capacidad normativa.

– El objetivo individual de estabilidad de cada Comunidad Autónoma se establecerá en porcentaje de su propio PIB regional.

En la anterior normativa se establecía un porcentaje del PIBN y de ello se derivaba que las Comunidades Autónomas de reducido tamaño económico difícilmente incumplían el objetivo de estabilidad, aunque sobre su respectivo PIB regional pudiese suponer una desviación importante.

– También, y esto es obvio, el objetivo de cada Comunidad Autónoma debe ser compatible con el objetivo de las restantes y con el objetivo conjunto fijado para todas ellas.

– Los objetivos de estabilidad presupuestaria de todas y cada una de las Comunidades Autónomas así predeterminados, una vez so-

metidos a informe del CPFF, serán objeto de aprobación por el Gobierno.

Otras innovaciones normativas hacen referencia a la instrumentación del principio de transparencia: tanto la LGEP, en su artículo 21, como la LOCLGEP, en su artículo 6, además de facultar al Ministerio de Economía y Hacienda para recabar de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales la información necesaria, establecen el contenido mínimo que la información suministrada debe contener.

También en este aspecto el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local tendrán conocimiento previo de todo el procedimiento y de la concreción de la información que se ha de suministrar.

Respecto del contenido de la información, señalar que las leyes establecen la obligación de las Administraciones territoriales incluidas entre los agentes que pueden presupuestar con déficit de remitir trimestralmente la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos, y los balances y cuentas de resultados en el caso de que las instituciones se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

Además, anualmente todas las Administraciones territoriales han de remitir su presupuesto de ingresos y gastos, su liquidación, la clasificación funcional del gasto, las obligaciones no satisfechas ni imputadas al presupuesto, los avales, la situación de la tesorería y de la deuda, las operaciones de activos financieros y las cuentas de las empresas públicas de ellos dependientes.

Finalmente, y cuando proceda, deben detallar las unidades dependientes de la respectiva Administración Territorial incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

Dentro de este grupo de reformas cabría considerar la incorporación a la Ley del mecanismo contemplado en el artículo 10 de la LGEP. El citado artículo faculta al Gobierno a «formular una advertencia» a la Administración de que se trate cuando se considere que existe «un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria».

Nuevamente, también aquí se da participación al CPFF y a la CNAL, a quienes se dará conocimiento según la Administración advertida sea una Comunidad Autónoma o una Entidad Local, respectivamente.

Esta regla va en consonancia con los procedimientos de la Unión Europea y aumenta claramente el nivel de transparencia y de infor-

mación que debe incorporar todo el procedimiento de establecimiento, control y seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Una última modificación procedimental, exigida reiteradamente por las Administraciones territoriales, ha consistido en separar la determinación del objetivo de estabilidad de la Seguridad Social del correspondiente al del Estado. En un avance que favorece la transparencia, la nueva regulación suprime, y deja sin contenido, la anterior disposición que permitía la determinación conjunta del objetivo de ambas Administraciones.

6. COMENTARIOS FINALES

Una vez descritas las innovaciones nucleares de la reforma –tanto conceptuales como procedimentales–, parecen procedentes algunos comentarios complementarios:

a) La Ley enfatiza la colaboración, participación y el acuerdo de todas las Administraciones afectadas. Ello se pone de manifiesto en ambos cuerpos legales mediante la inclusión de constantes menciones en todos los procesos a la CNAL y al CPFE.

Es una Ley que hace de la participación y del consenso su piedra angular.

b) La reforma de la norma no deviene del fracaso de la anterior normativa, sino de la necesidad de aumentar aquella participación institucional y de mejorar determinados aspectos que hacen de la nueva regulación un instrumento más versátil, macroeconómicamente más inteligente y más respetuosa con la organización económico-administrativa de nuestro país.

c) La reforma consolida, sobre todo en los procedimientos de la Administración General del Estado, un importante bagaje de criterios y normas que han demostrado en estos años su plena validez.

Así, el concepto del Fondo de Contingencia, su utilización, la aplicación final de posibles excedentes en el Estado y en la Seguridad Social, el límite de gasto no financiero, la cláusula de no traslación al Estado de las obligaciones contraídas por otras Administraciones, etc., han sido respetadas plenamente en la nueva regulación.

d) La reforma ha de ayudar a impulsar el crecimiento y mejorar nuestro modelo económico mediante el apoyo a las inversiones productivas y la ayuda a las actuaciones dirigidas a la investigación, el desarrollo y la innovación.

En resumen, la aplicación de la anterior normativa ha posibilitado el cumplimiento satisfactorio de los objetivos y compromisos de estabilidad anuales. El ejercicio de 2005 se cerró con un superávit histórico de las Administraciones Públicas: el 1,15% de nuestro PIB; el ejercicio de 2006 también es previsible que concluya con un superávit muy próximo o incluso mejor que el de 2005.

Obviamente, esta situación no es un mérito exclusivo de las leyes de estabilidad, pero indudablemente han tenido una gran importancia en la misma. No obstante, la distribución competencial en nuestro país de las Administraciones Públicas exige mecanismos que garanticen, como decíamos al principio, el control de la política económica y de la presupuestación en particular, y desde esta perspectiva las Administraciones territoriales han tenido una participación positiva pero más limitada en el logro de los buenos resultados de estos últimos años.

La aplicación y, consiguientemente, los efectos favorables esperados de la nueva normativa requerirán sin duda de la involucración y compromiso pleno de todos los agentes, y ello seguro que tiene que hacerse desde la comprensión, la tolerancia, la cooperación, la transparencia y la negociación que la nueva Ley establece y exige.