



# Estabilidad presupuestaria y entidades locales: una visión de conjunto

---

**Andrés Fernández Díaz**

Catedrático de la Universidad Complutense.

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

## INTRODUCCIÓN

El requisito establecido por el Tratado de Maastricht de que el déficit público nacional no superase el 3 % del PIB y la renuncia por parte de los países que iban a conformar una zona económica y monetaria común a una política de tipos de cambio y monetaria propia constituían factores que claramente conducían a hacer recaer en la política fiscal casi todo el peso como instrumento autónomo y manejable de la política económica de cada país miembro. A partir de ahí no resultaba extraño esperar y temer que de todo ello pudieran derivarse comportamientos y excesos, en función de las circunstancias de las respectivas economías, que diesen al traste con los buenos propósitos de equilibrio.

Anticipándose a esta eventualidad, a manera de cobertura y garantía y, por qué no decirlo, tensando algo más la cuerda, se aprueba en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que no solamente se acentúa la disciplina, sino que se comienza a hablar de tendencia al equilibrio presupuestario o al superávit.

Sin embargo, es preciso reconocer que el éxito en relación con los objetivos establecidos en el Pacto tan sólo fue parcial, pues si bien es verdad que el déficit medio inicialmente se redujo y que muchos países lograron situaciones saneadas, posteriormente se produjo un deterioro de los saldos presupuestarios, excediendo Portugal el valor

de referencia en el año 2001 y presentando Alemania y Francia un déficit excesivo en los años 2002, 2003, 2004 y 2005.

La realidad se impone y, sin bajar la guardia, obliga a replantear las bases y el funcionamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobándose su reforma en la Cumbre de Bruselas de 23 de marzo de 2005.

La resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de junio de 1997 ya había abierto el camino para que cada Estado miembro iniciase su andadura delimitando el marco legal en el que habría de desenvolverse. Y así, en España se promulga la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y su complementaria, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Pero los cambios introducidos por la reforma del Pacto en el año 2005 obligaba a las modificaciones correspondientes en la legislación española, que se plasman en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, General de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley Orgánica 3/2006, también de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Los cambios son sustanciales y se aplican a las entidades locales con posterioridad por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, algo que era de esperar y totalmente imprescindible, teniendo en cuenta, por una parte, el peso cada vez mayor de la Administración Local en el conjunto de las Administraciones Públicas, como tendremos ocasión de ver más adelante, y por otra, la especial dificultad de lograr en ella la disciplina necesaria y el respeto a la legalidad en la gestión presupuestaria, como incuestionablemente los hechos y la experiencia demuestran.

El remate legislativo en todo lo relativo a la estabilidad presupuestaria lo encontramos, a manera de síntesis, en el Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Texto, compuesto por 25 artículos, una Disposición adicional única, dos Disposiciones transitorias, y cuatro Disposiciones finales, recoge en el Capítulo III del Título II, abarcando los artículos 19 al 25, cuanto se refiere, en lo fundamental, a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales. Sobre ello nos detendremos con especial atención en la última parte de nuestro trabajo, extrayendo las conclusiones a que haya lugar. Previamente analizaremos los antecedentes de este proceso, la proyección en la normativa española de lo establecido previamente en la legislación europea, así como el avan-

ce de la importancia de la Administración Local en el marco de las distintas Administraciones Públicas, llevando a cabo también reflexiones teóricas en torno a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria a las entidades locales, sus problemas y dificultades, sus ventajas e inconvenientes.

## **ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA**

La entrada de España en la UEM, que comienza su andadura el 1 de enero de 1999, ha supuesto una serie de limitaciones en el ámbito de la política fiscal, que se manifiesta básicamente en la reducción de la capacidad de decisión autónoma de las autoridades económicas en materia de política fiscal como vía para gestionar el nivel de demanda existente. Una vez alcanzados los criterios de convergencia fiscales se planteó la discusión respecto a cómo se podría seguir obligando al mantenimiento de los mismos ya dentro de la UEM. El mecanismo que se arbitró con este objetivo fue el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al que nos referiremos con más detalle.

Tanto el Tratado de Maastricht como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en la Cumbre de Ámsterdam el 17 de junio de 1997, suponen un cambio sobre la definición y ejecución de las políticas fiscales nacionales. La existencia de un compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo, así como de un mecanismo sancionador cuando el déficit público nacional supere el 3 % del PIB, obliga a los países a abandonar el uso tradicional de la política fiscal como instrumento activo de gestión de la demanda interna, debiendo profundizar en las políticas de ajuste estructural<sup>1</sup>.

Entrando a analizar propiamente el Pacto de Estabilidad, hay que señalar como aspectos básicos del mismo los siguientes:

---

<sup>1</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se compone de:

- Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de junio de 1997 (97/CEE/236//01).
- Reglamento (CE) n.º 1.466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (CE) n.º 1.467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Los dos Reglamentos del Consejo Europeo tienen fuerza de ley, mientras que la Resolución proporciona orientación a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros sobre la forma de aplicar el pacto.

– Los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo de equilibrio presupuestario a medio plazo, de forma que aplicarán las medidas correctoras necesarias para que el déficit público, en porcentaje del PIB, no supere el 3 %, con tendencia al equilibrio presupuestario o al superávit.

– Se establecen importantes sanciones para el país que supere el mencionado porcentaje, debiendo realizar en este supuesto un depósito no remunerado del 2 % de su PIB, más la décima parte de la cuantía que suponga el exceso del 3 % de déficit del 0,5 % de su PIB. Este depósito se convertirá en multa si el país no corrige la situación en un período de dos años.

– No obstante, se admiten ciertas excepciones a la regla de déficit público excesivo. Así si éste se sitúa por encima del 3 %, sólo será admisible siempre y cuando se produzca una caída del PIB en el mismo año de al menos un 2 %. Si la caída se sitúa entre el 0,75 y el 2 %, entonces será el ECOFIN el que decidirá si existen circunstancias excepcionales que justifiquen la no imposición de sanciones.

Todos estos aspectos, sin duda, limitan la capacidad de actuación independiente de la política fiscal como instrumento de gestión de la demanda y su capacidad estabilizadora ante *shocks* asimétricos que afecten al país en un marco de cesión de soberanía en cuanto a la aplicación de la política monetaria, lo que debe reforzar, como se ha señalado anteriormente, la aplicación conjunta de un programa de reformas estructurales y la instrumentación permanente de la política de rentas. Asimismo, la política financiera debe asumir necesariamente un papel más importante en el conjunto de instrumentos de política económica. De esta forma, el centro de gravedad de la política económica necesariamente debe desplazarse hacia políticas de oferta<sup>2</sup>.

Si tomamos los datos a partir de 1997, comprobamos que los mecanismos de disciplina presupuestaria previstos por el Tratado de Maastricht y el Pacto han conseguido rebajar y contener el déficit público de la zona euro. Pero al mismo tiempo, como declaraba en julio de 2005 el Comisario Europeo Joaquín Almunia, los seis años transcurridos por esas fechas desde la constitución de la Unión Económica y Monetaria en 1999 han puesto de relieve la existencia de puntos débiles del Pacto que parecía necesario corregir. Entre dichos

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GAMIR, J. A., y RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2001): páginas 539-540.

puntos cabe destacar los efectos pro cíclicos de una aplicación literal del Pacto, el poco énfasis sobre el nivel de endeudamiento o la aplicación asimétrica del Pacto a lo largo del ciclo económico entre los momentos favorables y desfavorables del mismo<sup>3</sup>.

La reforma del Pacto, que es acordada y revalidada en la cumbre de Bruselas de 23 de marzo de 2005, pretende, pues, tomar en cuenta el fruto de la experiencia adquirida, extrayendo también las consecuencias de la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de julio de 2004 sobre la actuación del ECOFIN de noviembre de 2003 con respecto a los casos de Francia y Alemania, consistente una de ellas en la necesidad de establecer más claramente la obligación del ECOFIN de motivar sus decisiones.

Hay que dejar claro que la reforma del Pacto introduce flexibilidad pero no laxismo, ya que los valores de referencia del 3 % para el déficit público y del 60 % para la deuda pública siguen vigentes, dado que su modificación necesitaría una revisión del Tratado. Lo que hace el nuevo Pacto es aportar claridad y transparencia a lo previsto en el artículo 104.3 del Tratado al formular indicaciones sobre los factores a considerar, especialmente cuando se rebase el techo del déficit público de manera limitada y temporal, consiguiéndose así una actuación más acorde con la realidad a la vez que repercusiones positivas en la eficacia de los mecanismos de disciplina presupuestaria.

## **LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA**

El eslabón inicial lo constituye la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que se complementaría con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Posteriormente, la nueva Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, abunda en el desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, además de ocuparse de la ordenación económico-financiera del sector público estatal, del establecimiento de un sistema de presupuestación y gestión por objetivo, de la disminución de la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios, del principio de responsabilidad de los centros gestores en la mencionada ejecución de los créditos presupuestarios y de la sistematización de las normas de contabilidad y control de la gestión

---

<sup>3</sup> ALMUNIA RODRÍGUEZ, Joaquín (2005): págs. 5 y 6.

económico-financiera del sector público. Todos estos objetivos no solamente buscan una mayor racionalización del proceso presupuestario, sino que suponen continuar el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria<sup>4</sup>.

Cinco años después de la promulgación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, se hacía necesaria una reforma que se plasma en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, General de Estabilidad Presupuestaria, y en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de la anterior (ver esquema cronológico).

Son varias las razones que han llevado a la reforma y que podemos sintetizar al menos en tres. Por una parte, hay que destacar la experiencia derivada de la aplicación de una norma novedosa y de importante impacto en el sector público español, experiencia que ha permitido introducir interesantes modificaciones y mejoras de naturaleza técnica, jurídica y política. Por otra parte, la reforma resultaba obligada dado el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en Bruselas en marzo de 2005, como ya vimos, que, manteniendo la estabilidad presupuestaria como criterio básico, admitía la necesidad de tener en cuenta una visión más amplia del proceso del ciclo

#### ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: MARCO LEGAL

- Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.
- Texto Refundido aprobado por RDL 1097/1988, de 23 de septiembre.
- Ley 39/1988, de 28 de septiembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre (complementaria).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre (nueva LGP).
- Ley 15/2006, de 26 de mayo, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).
- 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).
- Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la LGEP.
- Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

<sup>4</sup> PASCUAL GARCÍA, José (2005): págs. 52-54.

económico, así como de las circunstancias por las que atraviesa cada economía<sup>5</sup>. A ello hay que añadir, como tercera razón, el rechazo de determinadas administraciones territoriales a la configuración de la normativa aprobada en 2001 por considerarla irrespetuosa con su autonomía financiera e incompatible con sus competencias.

En la anterior normativa se contemplaban los principios de estabilidad, transparencia, eficiencia y plurianualidad. Las nuevas leyes contienen, principalmente, una redefinición del presupuesto de estabilidad con alteraciones sustanciales en la configuración del concepto y en sus consecuencias.

Para la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales que se expliciten anualmente, la estabilidad presupuestaria se vincula a la situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico, en tanto que para las entidades de la Seguridad Social y el resto de entidades locales la ley sostiene el criterio de la anterior regulación, es decir, equilibrio o superávit, manteniendo respecto a las entidades empresariales la posición de equilibrio financiero.

De todo ello se deduce que para un importante conjunto de agentes públicos existe la posibilidad de que sus presupuestos se aprueben o se liquiden con déficit, siempre que esta situación pueda ser compensada a lo largo del ciclo con superávit de los mismos agentes<sup>6</sup>.

Además de detenerse en esta revisión del principio de estabilidad, las nuevas leyes se ocupan de la utilización del déficit para financiar nuevas inversiones productivas, con las cautelas necesarias y exigibles, así como de los aspectos procedimentales y de los instrumentos imprescindibles para conseguir la suficiencia presupuestaria a lo largo del ciclo económico conducente al logro de un crecimiento sano y sostenible.

La Disposición final primera de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, autorizaba al Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley refundiera en un solo texto dicha Ley y la Ley 18/2001, regularizando, aclarando y armonizando las normas refundidas entre sí, así como con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la Ley Orgánica 3/2006 de

---

<sup>5</sup> ESPADAS MONCALVILLO, Luis (2006): págs. 13-14.

<sup>6</sup> ESPADAS MONCALVILLO, Luis (2006): págs. 16-17.



reforma de aquélla, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Con ello se perseguía aumentar la claridad del sistema de disciplina fiscal de gestión presupuestaria al integrar la Ley General de Estabilidad y su modificación en un único cuerpo normativo, lo que tiene lugar finalmente por Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

## **LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA**

El sector público local agrupa las entidades locales territoriales de reconocimiento constitucional –municipios, provincias e islas– (arts. 137 y 141 de la CE) y de reconocimiento en la legislación ordinaria –mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio– (art. 3 de la LRBRL), así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales (arts. 85 de la LRBRL y 164 del TRLRHL)\*.

Como puede comprobarse en el Cuadro 1, en España hay 13.013 entidades locales territoriales, a las que hay que añadir 3.195 organismos autónomos locales, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales. De las 13.013 entidades locales territoriales, 8.108 son municipios, 2 son ciudades con Estatuto de Autonomía y 51 son provincias, consejos y cabildos insulares<sup>7</sup>.

El peso relativo de las entidades locales en la distribución del gasto por niveles de gobierno ha ido aumentando en los últimos años y aún crecerá más si consideramos la posibilidad de una segunda descentralización, dado el altísimo porcentaje de gasto público que se concentra en las Comunidades Autónomas, sensiblemente más elevado que el que corresponde a cualquiera de los países federales, como se recoge en el Cuadro 2<sup>8</sup>.

---

\* LRBRL (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril).

TRLRHL (Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

<sup>7</sup> Dirección General de Coordinación Financiera con las entidades locales (2007): páginas 5-8.

<sup>8</sup> Una primera versión puede verse en FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): pág. 166.

**CUADRO 1**

<b>TIPOS DE ENTES</b>	<b>N.º</b>
Municipios	8.108
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de régimen común (*)	38
Provincias de régimen foral	3
Islas (**)	10
<b>ENTIDADES LOCALES (arts. 137 y 141.4 CE)</b>	<b>8.161</b>
Mancomunidades	978
Áreas metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	74
Entidades locales menores	3.715
<b>ENTIDADES LOCALES (art. 3.2 LRBRL)</b>	<b>4.852</b>
Organismos autónomos locales	1.845
Entidades públicas empresariales	7
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1.079
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	284
<b>Organismos autónomos, entidades públicas y sociedades</b>	<b>3.195</b>

Fuente: DGCEL, a partir de información facilitada por las entidades locales.

(\*) No se incluyen las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja) ni las dos provincias canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife).

(\*\*) Se incluyen tres Consejos Insulares de Baleares y siete Cabildos Insulares del archipiélago canario.

**CUADRO 2**

<b>DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO (%)</b>					
<b>País</b>	<b>Años</b>	<b>Central</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>
Estados Unidos	2002	54	22	24	100
	2007	47	24	29	100
España	2002	48	36	16	100
	2007	36	45	19	100
<b>Media de países federales (*)</b>	2002	55	25	20	100
	2007	49	28	23	100

(\*) Incluye Alemania y Austria.

Fuente: INE, Ministerio de Administraciones Públicas, President's Budget, Census Bureau y elaboración propia.

Esta importancia progresiva del ámbito local ha de tenerse muy en cuenta cuando se analiza, como es el caso, el problema y objetivo de la estabilidad presupuestaria. Una de las consecuencias de este avance de las entidades locales es la mayor demanda de nuevos servicios, demanda que podría atenderse mediante la transferencia por parte de las Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos de parte de sus competencias y de los recursos correspondientes.

A los efectos de conocer la situación relativa de las distintas Administraciones en materia de saldo presupuestario y de deuda, recogemos en el Cuadro 3 la evolución experimentada en el período 1995-2007.

**CUADRO 3**

DÉFICIT O SUPERÁVIT Y DEUDA PÚBLICA (% DEL PIB)						
Año	Administración Central		Comunidades Autónomas		Entidades locales	
	Saldo	Deuda	Saldo	Deuda	Saldo	Deuda
1995	-5,5	52,3	-0,6	5,8	0,0	4,0
1996	-3,8	55,9	-0,6	6,3	0,0	4,0
1997	-2,9	54,6	-0,3	6,6	0,0	3,6
1998	-2,6	52,8	-0,4	6,5	0,0	3,6
1999	-1,3	51,6	-0,2	6,2	0,0	3,4
2000	-1,0	49,6	-0,5	6,3	0,1	3,1
2001	-0,8	45,9	-0,6	6,4	0,0	3,0
2002	-0,7	43,0	-0,5	6,4	-0,1	3,0
2003	-0,5	39,4	-0,5	6,3	-0,2	2,9
2004	-1,3	37,0	-0,1	6,2	0,0	2,9
2005	0,2	33,9	-0,3	6,3	-0,1	2,8
2006	0,6	30,9	0,0	5,9	-0,1	2,8
2007	1,29	27,7	-0,17	5,7	-0,14	2,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Nótese que en el año 2007 el déficit de las entidades se elevaba a 1.498 millones de euros (0,14 % del PIB), estimándose la deuda pública en 29.960 millones o, lo que es lo mismo, el 2,8 % del PIB; en ambos casos cantidades nada despreciables.

Obsérvese asimismo que en el Cuadro 3 recogemos los saldos presupuestarios de las tres Administraciones –Central, Autonómica y Lo-

cal—cuya suma algebraica es distinta (inferior) al dato correspondiente a las «Administraciones Públicas», pues en este epígrafe hay que añadir el déficit o superávit de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, en el año 2007 se tendría:  $1,29 - 0,17 - 0,14 = 0,98$ , cantidad a la que hay que añadir el 1,25 % que supone el superávit de las administraciones de la Seguridad Social, obteniendo así un superávit final del 2,23 % del PIB\*.

### **LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES: ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

El artículo 146.4 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales establecía el requisito legal de presupuesto equilibrado o de nivelación, consistente en que cada uno de los presupuestos que integran el Presupuesto General de la entidad ha de aprobarse sin déficit inicial, manteniéndose el equilibrio entre gastos e ingresos durante la ejecución del presupuesto. Ello suponía que cualquier modificación presupuestaria que pretendiese introducirse durante el ejercicio y supusiese un nuevo crédito para gastos o aumentar uno ya existente debería incorporar simultáneamente los recursos financieros necesarios.

Ya en su momento se plantearon diferentes posiciones teóricas respecto al carácter óptimo de dicha norma, señalándose, por una parte, que el principio de presupuesto equilibrado tiene la ventaja de fomentar la disciplina y la responsabilidad presupuestaria, presentando, por otra, el inconveniente de que en el caso de adaptarse período a período puede limitar la acción anticíclica automática del presupuesto.

Es bien sabido que la acción anticíclica automática puede explicarse desde el punto de vista de perturbaciones de demanda, en una perspectiva keynesiana, mediante la acción de los estabilizadores automáticos en el contexto de modelos macroeconómicos con rigideces nominales y otras fricciones, o bien desde el punto de vista de las perturbaciones de oferta, en la línea neoclásica, mediante el enfoque de la «suavización fiscal», tal como lo desarrolla Barro, Lucas y Stockey. Dicho enfoque, que constituye una de las extensiones realizadas en el campo de la teoría del ciclo real, plantea que, partiendo de un modelo macroeconómico dinámico de economía perfectamente compe-

---

\* Las previsiones para 2008 y 2009 cambian sensiblemente la situación, pues se espera un déficit del 1,5 y 1,9, respectivamente.

titiva y sin fricciones que incorpore la posibilidad de que tengan lugar perturbaciones reales (no monetarias), si se le añade la existencia de una imposición distorsionadora, la respuesta óptima de política económica frente a las fluctuaciones reales que se produzcan puede consistir en dejar invariados los tipos impositivos, con los que, suponiendo un gasto público constante en las fases contractivas, se generará déficit presupuestario, y a la inversa en las expansivas, amortiguándose así las fluctuaciones cíclicas con origen en las mencionadas perturbaciones reales<sup>9</sup>.

Algunos autores consideran que podría resultar deseable, desde el punto del bienestar, no atenerse a la norma de presupuesto equilibrado en sentido estricto en casos como el de una economía que se encontrara en una fase recesiva del ciclo, ya que la generación de un déficit en ese período contribuiría, vía los estabilizadores automáticos o mediante la suavización fiscal, a limitar los excesos de la recesión<sup>10</sup>.

A pesar de cuanto venimos diciendo, parece que se han visto más ventajas que inconvenientes en respetar el principio de presupuesto equilibrado en cada ejercicio. Esto es especialmente cierto en la Administración Local debido a que en ella la disciplina es particularmente difícil y porque, entre otras cosas, resulta necesario limitar las consecuencias de la «ilusión fiscal».

En cuanto a la primera de las causas, es preciso poner de relieve el hecho de partir de previsiones de ingresos poco realistas, lo que provoca, dada la exigencia legal de nivelación presupuestaria, que los créditos para gastos presupuestados excedan al final del período los ingresos efectivamente realizados, afectando negativamente a la situación financiera de la entidad.

A ello contribuye con gran frecuencia, como se desprende de las muchas fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, la manipulación que suele hacerse del remanente de tesorería, que debe determinarse como consecuencia de la liquidación del presupuesto, según establece el artículo 93.2.d) del Real Decreto 500/1990.

De conformidad con el artículo 191 de TRLRHL (art. 172.2 de la LRHL), este saldo contable se calcula sumando los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre y restando las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, debiendo minorarse con los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación y, asimismo, de-

<sup>9</sup> ALGARRA PAREDES, Ángel, y FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (2001): pág. 5.

<sup>10</sup> ALESINA, Alberto, y PEROTTI, Roberto (1996): págs. 256-257.

ben tenerse en cuenta los ingresos realizados afectados a gastos pendientes de ejecución.

Desde este punto de vista, el saldo positivo del remanente de tesorería constituye un recurso financiero para la entidad, dado que representa el exceso de activos líquidos y realizables sobre los pasivos exigibles a corto plazo, representativo del margen de financiación disponible para acometer en el ejercicio siguiente nuevos o mayores gastos que los presupuestados inicialmente. Por el contrario, si el signo es negativo, la aplicación del principio de equilibrio financiero impone la necesidad de obtener financiación adicional para compensar el exceso de las obligaciones pendientes de pago sobre los derechos y disponibilidades para afrontarlas. En este supuesto, la entidad está obligada a adoptar una serie de medidas de saneamiento que están reguladas en el TRLRHL.

Pero, como ya decíamos, el falseamiento en el cálculo del remanente de tesorería, especialmente en el epígrafe de deudores de dudoso cobro, se traduce en el hecho de que los presupuestos no reflejan correctamente la situación financiera de la entidad local, dando lugar a posteriores modificaciones y al endeudamiento.

Por todo ello, y debido a otras muchas irregularidades en las que no podemos entrar aquí, pues nos estamos limitando a una visión general, parece comprensible que la teoría al respecto sea proclive a la disciplina y a la estabilidad presupuestaria en un sentido estricto y sin paliativos.

No podemos renunciar, sin embargo, a utilizar los presupuestos de las entidades locales en su papel de instrumento de política anticíclica. Por ello, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para Europa, en su versión flexibilizada de 2005, así como las correspondientes leyes para los países miembros, han de servirnos de marco de referencia y de apoyo logístico en el tratamiento presupuestario de las corporaciones locales.

Antes de entrar en el análisis del marco legal específico para las entidades locales que trata de conciliar el respeto por el equilibrio presupuestario con las posibilidades de actuar con arreglo al comportamiento cíclico, vamos a referirnos al fenómeno de la «ilusión fiscal», ya mencionado, como uno de los argumentos esgrimidos por los autores partidarios de cumplir el principio de presupuesto equilibrado en cada ejercicio.

En la línea de las aportaciones de Buchanan y Wagner, se entiende por «ilusión fiscal» la sobrevaloración que hacen los ciudadanos de

los beneficios que genera el gasto público, a la vez que subestiman los costes de la tributación, tanto presente como futura. Los costes de información, la comodidad de los sistemas de recaudación, la distribución temporal de los impuestos y la complejidad del sistema impositivo reducen el precio «percibido» del gasto público.

La trascendencia que tiene la ilusión fiscal se debe a que el ciudadano no experimenta un coste tributario notable a través de la imposición tributaria local, cuya fuente de financiación principal se encuentra en las transferencias que reciben de otras Administraciones Públicas, y, sin embargo, percibe de forma inmediata y directa los efectos del gasto público en su territorio<sup>11</sup>.

A todo cuanto hemos manifestado como sostén de las teorías que son partidarias del rigor en el equilibrio hay que añadir, y en cierta medida ya lo apuntábamos, la inadecuación de los procedimientos presupuestarios, claramente sesgados hacia determinado tipo de prácticas que dañan la credibilidad del documento presupuestario y de las propias autoridades económicas, prácticas contra las que vienen luchando a través de sus numerosas fiscalizaciones el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas que lo poseen<sup>12</sup>.

Finalmente vamos a abordar a continuación los aspectos y cuestiones más importantes relativos a la normativa sobre estabilidad presupuestaria en su aplicación a las entidades locales. En ella se pretende conciliar el irrenunciable equilibrio con la flexibilidad y capacidad de maniobra, reforzado todo ello con las cautelas, garantías y controles necesarios.

## **INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES**

Las Disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 28 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establecía la obligación del Gobierno de aprobar un reglamento de aplicación de la citada Ley 18/2001 a las entidades locales con el fin de atender a sus particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras, así como a lo dispuesto en el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

<sup>11</sup> ALGARRA PAREDES, Ángel, y FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (2001): pág. 8.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): pág. 54.

En cumplimiento de dicha obligación, el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, venía a aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, integrando el texto que se aprueba por 41 artículos, agrupados en 5 Títulos y 2 Disposiciones adicionales.

El Título I tiene por objeto identificar el sector público local regulando el Inventario de Entes del Sector Público Local, en tanto que el Título II se refiere a la instrumentación del principio y al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria aplicable a las entidades locales, desarrollando los artículos 7, 8, 19 y 20 de la Ley. Estos últimos preceptos consideran la diferenciación entre aquellos municipios incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales, a los que cabe aplicar el principio de estabilidad asociado al ciclo económico, y el resto de entidades locales. También en este Título II se incluyen las normas que regulan los programas destinados a atender actuaciones productivas susceptibles de ser financiadas parcialmente con déficit dentro de los límites y condiciones que la Ley establece.

Por su parte el Título III regula las consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su interrelación con el régimen de autorización de operaciones de crédito y de emisión de deuda, recogido en el artículo 53 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, parcialmente modificado por el artículo 23 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que amplía los supuestos de autorización administrativa de las operaciones de endeudamiento para las entidades locales del artículo 111 del citado Texto refundido que hayan incumplido el objetivo de estabilidad. El mismo Título III se ocupa del procedimiento de aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio para la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su contenido y seguimiento por parte de la Administración Pública a la que corresponda la tutela financiera de las entidades locales que deban elaborarlos y presentarlos.

Los Títulos IV y V abordan, respectivamente, la definición de las regulaciones interadministrativas de suministro de información, relevante a efectos de dar cumplimiento a los principios de transparencia y de estabilidad presupuestaria, y el desarrollo de los artículos 24 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y 55 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ambos reguladores de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales.



Con la finalidad de incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria se da un paso más al integrar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y sus modificaciones en un único cuerpo normativo, contribuyendo con ello a mejorar la seguridad jurídica de las Administraciones intervinientes. Hablamos del Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. El Capítulo III del Título II de esta última disposición se dedica de manera específica a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

En el artículo 19, primero de este Capítulo III, se define el principio de estabilidad presupuestaria como 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. Este principio se aplicará a las entidades locales elegidas por la Comisión Nacional de Administración Local de entre las que se encuentran incluidas en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Con carácter excepcional, estas entidades locales podrán presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas. El resto de las entidades locales ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

En artículos posteriores se trata, sucesivamente, del objetivo de estabilidad, del suministro de información, de la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad y de la autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.

Respecto al objetivo de estabilidad, el artículo 20 establece que el Ministerio de Economía y Hacienda formulará la propuesta del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las entidades locales, propuesta que se someterá a informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local antes de su aprobación por el Gobierno. Mas para poder instrumentar y aplicar el objetivo de estabilidad a las entidades locales es preciso conocer lo dispuesto en los artículos 7.3 y 8.2 de este mismo Texto refundido.

En el primero de ellos, el 7.3, se establece que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará para un período de tres ejercicios presupuestarios la tasa de

variación del Producto Interior Bruto nacional real que determine el umbral de crecimiento económico por debajo del cual las entidades locales (al igual que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas) podrán excepcionalmente presentar déficit. Igualmente fijará para el mismo período la tasa de variación del Producto Interior Bruto nacional real que determine el umbral de crecimiento económico por encima del cual deberán presentar superávit.

El artículo 8.2, a su turno, plantea que la propuesta de fijación del objetivo de estabilidad estará acompañada de un informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dicho objetivo.

Este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España sobre la posición cíclica de la economía española, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual y tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros de referencia: la previsión de evolución del Producto Interior Bruto nacional y diferencial respecto a su potencial de crecimiento, comportamiento esperado de los mercados financieros, del mercado laboral y del sector exterior, previsiones de inflación, necesidades de endeudamiento, las proyecciones de ingresos y gastos públicos en relación con el Producto Interior Bruto y el análisis de sensibilidad de la previsión.

Si el informe prevé para la economía española un crecimiento económico superior a la tasa de variación que al efecto se hubiere fijado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3, el objetivo de estabilidad deberá ser necesariamente de superávit, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 193.1 a 3 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para las entidades locales. En este caso el objetivo de estabilidad se fijará teniendo en cuenta el grado de convergencia de la economía española con la Unión Europea en investigación, desarrollo e innovación y en el desarrollo de la sociedad de la información.

Si la previsión de crecimiento se encuentra entre las tasas de variación fijadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 7.3 de esta Ley, las Administraciones deberán presentar, al menos, equilibrio presupuestario.

En el caso de que el informe prevea un crecimiento económico inferior a la tasa de variación que al efecto se hubiere fijado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3 podrán presentar déficit. En

este caso, el déficit en que podrán incurrir en el cómputo total no podrá superar el 1 % del Producto Interior Bruto nacional, con el límite del 0,20 % del Producto Interior Bruto nacional para el Estado, del 0,75 % del Producto Interior Bruto nacional para el conjunto de las Comunidades Autónomas y del 0,05 % del Producto Interior Bruto nacional para las entidades locales a las que se refiere el artículo 19.1 de este Texto refundido.

Sobre la base de los dos artículos que acabamos de comentar, el artículo 20, que se ocupa, como hemos dicho, del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales, pone de manifiesto que cuando el informe al que se refiere el artículo 8.2 prevea un crecimiento económico inferior a la tasa que al efecto se hubiere fijado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3, las entidades locales a las que se refiere el apartado 1 del artículo 19 podrán presentar déficit, que no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros consolidados en la entidad local respectiva que establezca la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las entidades locales representadas en ella. Para este fin, la Comisión Nacional de Administración Local deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días, dentro del límite fijado por el artículo 8.2 para las entidades locales. De no formularse una propuesta, el límite individual de cada entidad local se fijará por el Gobierno.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en el Texto refundido que estamos utilizando en nuestro análisis, concede gran importancia al suministro de información al Ministerio de Economía y Hacienda con el propósito fundamental de cumplir con el principio de transparencia. Dicha información podrá ser trimestral (liquidación del Presupuesto de ingresos y gastos), anual (Presupuesto general o estado de previsión de ingresos y gastos, su liquidación, clasificación funcional del gasto, obligaciones reconocidas frente a terceros, avales otorgados, estado de cuentas de tesorería o estado de la deuda) o tener un carácter no periódico.

Siguiendo con los artículos recogidos en el Capítulo III del Título II del Texto refundido aclaratorio del conjunto de disposiciones anteriores, nos encontramos con el problema de la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad. A este respecto el artículo 22 dice que las entidades locales que no hayan cumplido el objetivo de estabilidad fijado en el artículo 20 vendrán obligadas a la aprobación por el Pleno de la Corporación, en el plazo de tres meses desde la aprobación o liquidación del Presupuesto o aprobación de la Cuenta General en situación de desequilibrio, de un plan económico financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años.

En este plan se recogerán las actividades a realizar y las medidas a adoptar en relación con la regulación, ejecución y gestión de los gastos y de los ingresos que permitan garantizar el retorno a una situación de estabilidad presupuestaria.

En el caso de las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el plan económico-financiero de reequilibrio será remitido para su aprobación al Ministerio de Economía y Hacienda, que, además, será el órgano responsable de su seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la entidad local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales. En dicho caso el plan económico-financiero será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma concernida deberá remitir información al Ministerio de Economía y Hacienda de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos. Asimismo, los planes económico-financieros de reequilibrio se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local. Se dará a estos planes la misma publicidad, a efectos exclusivamente informativos, que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad.

Por último, y en cuanto a la autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda, el Texto refundido, en su artículo 23, establece que la autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que, incumpliendo el objetivo de estabilidad, tengan aprobado un plan económico-financiero de reequilibrio deberán someter a autorización administrativa las operaciones de crédito a largo plazo que pretendan concertar. Asimismo, estas entidades deberán solicitar autorización para concertar cualquier operación de endeudamiento, con independencia de su plazo, cuando no hayan presentado el plan económico-financiero o éste no hubiera sido aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, por la Comunidad Autónoma correspondiente.

Las restantes entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad deberán solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo en los supuestos recogidos en los apartados 1 y 2 del artículo 53 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y expondrán, en la correspondiente solicitud, las medidas de corrección del desequilibrio presupuestario aprobadas. Deberán ser objeto, en todo caso, de autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones recogidas en el apartado 5 del artículo 53 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales antes citado.

Para concluir, resulta interesante resaltar que en la Disposición transitoria primera se determinan los umbrales de crecimiento económico que permiten presentar déficit o exigen superávit. Así queda establecido que en los dos primeros presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir del 1 de enero de 2008 la tasa de variación del Producto Interior Bruto real que determine el umbral de crecimiento económico por debajo del cual las entidades locales del artículo 19.1 (al igual que el Estado y las Comunidades Autónomas) pueden presentar déficit será del 2 %. Al mismo tiempo queda claro que por encima de un crecimiento real del 3 % deberán presentar superávit. Transcurrido el período inicial, o antes de dicha fecha si concurren circunstancias excepcionales que lo aconsejen, las tasas de variación se fijarán en la forma establecida en el artículo 7.3, que ya hemos visto.

\* \* \*

De cuanto antecede, y en el marco de la crisis que, según todos los indicadores, vamos a padecer y estamos padeciendo en el bienio 2008-2009, parece claro que hay que contar con la existencia de déficit en ambos años, tanto en las entidades locales como en las restantes administraciones (Central y Autónoma).

Pero no deberíamos de ser tan simples en la interpretación de la Ley en cuanto se refiere a la relación entre los umbrales de las tasas de crecimiento del PIB ( $< 2\%$  y  $> 3\%$ ) y la posibilidad de déficit, por un lado, y la exigencia de superávit, por otro, aunque el verdadero problema puede residir en las «escasas lecturas» que de hecho ofrece la letra –e incluso el espíritu– de la Ley. Para ser más precisos, la lectura que se desprende de la literalidad se nos antoja reduccionista y de espaldas o desconocedora de lo que el problema tiene de complejo. Y ello nos parece así debido a que, desde un punto de vista teórico y riguroso, no porque se crezca por debajo del 2 % tiene que haber forzosamente déficit, ni superávit cuando la tasa supera el 3 %. El razonamiento podría incluso invertirse y decir que el PIB tan sólo

aumenta el 2 % porque «no hemos consentido» el déficit, en tanto que superamos el 3 % porque «hemos permitido que lo haya».

Pero no se alarme el lector pensando que se encuentra ante un perturbador e inquietante keynesiano, ya que tan sólo pretendemos poner de relieve la «levedad» e «incompletud» de la norma, aunque esta visión crítica podría atenuarse si contemplamos el proceso, como de hecho se hace, a lo largo del ciclo. En cualquier caso, aunque el texto de la Ley no nos parece muy afortunado en este aspecto concreto, es preciso aceptarla y apostar por la defensa de la estabilidad presupuestaria pensando que, como decía en cierta ocasión Maurice Chevalier, «no es tan mala la vejez considerando su alternativa».

Si la disciplina «suavizada» configurada en el marco legal que nos hemos dado parece necesaria para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo es de manera especial en el ámbito de las entidades locales, que, como vimos, detentan cada vez más presencia y protagonismo en el ejercicio de la gestión pública. En dicho ejercicio, como tuvimos ocasión de señalar con anterioridad, se da con demasiada frecuencia un gran número de irregularidades que pueden terminar por distorsionar y enmascarar la verdadera situación del presupuesto. A ello hay que añadir que las Administraciones Locales, a pesar de su innegable avance en la distribución del poder, se encuentran con no pocas dificultades en la tarea de garantizar la estabilidad presupuestaria sin dejar de ejecutar –se supone que con eficiencia, equidad y legalidad– los gastos considerados necesarios. Baste citar, como botón de muestra, la casi eliminación del Impuesto de Actividades Económicas sin haber llevado a cabo una reforma a fondo de la financiación municipal, los menores ingresos urbanísticos debido a la crisis inmobiliaria o la paralización del proyecto de una segunda descentralización y de la puesta en marcha de un Pacto Local. Además, la consideración del ciclo económico como marco de referencia incide de manera muy especial en las entidades locales, hasta el punto de que en un ciclo expansivo para la economía nacional, la economía de un municipio se pueda encontrar en situación precaria, y viceversa<sup>13</sup>.

La normativa española sobre estabilidad presupuestaria deberá contribuir a proporcionar a las entidades locales mayor transparencia y rigor en la gestión, mayor equilibrio y fiabilidad en las cuentas y en los resultados, mayores garantías respecto a la legalidad y un mejor seguimiento, así como un mayor control interno y externo. Y todo ello sin perjuicio de las puntualizaciones y observaciones que hemos hecho en el último tramo de nuestro análisis.

---

<sup>13</sup> DODERO JORDÁN, Adolfo (2006): pág. 9.