

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALESINA, Alberto, y PEROTTI, Roberto (1996): «Déficits presupuestarios e instituciones presupuestarias», *Papeles de Economía Española*, n.º 68, FIES, Madrid.
- ALGARRA PAREDES, Ángel, y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (2001): «La crisis de los procedimientos presupuestarios en el ámbito de la Administración Local: una respuesta alternativa», *Boletín Oficial del Tribunal de Cuentas*, n.º 3, Madrid.
- ALMUNIA RODRÍGUEZ, Joaquín (2005): «Opinión», *IGAE*, n.º 12, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- ÁLVAREZ DE MIRANDA GARCÍA, Ramón (2006): «Fiscalización del sector público local y rendición de cuentas», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, n.º 23, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- BARRO, Robert J. (1979): «On the determination of the public debt», *Journal of Political Economy*, n.º 87.
- BUCHANAN, James M., y WAGNER, Richard E. (1977): *Democracy in Deficit: the Political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS ENTIDADES LOCALES (2007): *Haciendas locales en cifras. Año 2005*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DODERO JORDÁN, Adolfo (2006): *El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las entidades locales españolas*. EURORAI, Wrocław, Polonia.
- ESPADAS MONCALVILLO, Luis (2006): «La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, n.º 24, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): «¿Puede hablarse de una economía de control?», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, n.º 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- (2003): «Descentralización, globalización y pacto local», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, n.º 15, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GAMIR, José Alberto, y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis (2006): *Política Económica*, 4.ª edición, McGraw-Hill, Madrid.
- LUCAS, Robert, y STOKEY, Nancy (1983): «Optimal fiscal and monetary policy in a economic without capital», *Journal of Monetary Economics*, n.º 12.
- PASCUAL GARCÍA, José (2005): «Régimen jurídico del gasto público», *Boletín Oficial del Estado*, Madrid.

# Los principios de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las entidades locales

---

**Alain Cuenca García**  
**Purificación Sánchez López**  
Ministerio de Economía y Hacienda

España se ha dotado de una estructura política descentralizada en la que la responsabilidad de los servicios públicos es compartida por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Los niveles subcentrales tienen amplia autonomía en el gasto y en el ingreso, aunque en el segundo más limitada, por lo que la disciplina fiscal no puede ser lograda por un solo gobierno, sino que debe ser un objetivo común.

Tras la consolidación fiscal que se inicia a partir de 1994 y que culmina con la integración de España en la Unión Económica y Monetaria, las leyes de estabilidad promulgadas en 2001<sup>1</sup> pretendían dotar de continuidad y de credibilidad a la política fiscal de contención del gasto público que se practicó en la segunda mitad de los años noventa. Posteriormente, la reforma que se aprueba en 2006, aplicable en lo esencial desde el ejercicio 2008, mantiene el eje principal de las reglas fiscales establecidas en 2001, modificando las leyes vigentes *«para adaptarlas a la realidad de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones Públicas y a las exigencias de la política económica, (...) si bien la mayor parte de la regulación de aquellas leyes se mantiene»*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Véase también la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ambas normas han sido integradas en el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

En este contexto, el objetivo de estas páginas es analizar los cuatro principios generales en los que se apoya la estabilidad presupuestaria, con especial referencia a su incidencia en el sector público local. Previamente, insertamos una breve descripción de la situación económico-financiera de las entidades locales en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

## 1. EL SECTOR PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

El sector público local en España se compone de municipios, provincias e islas<sup>3</sup> y es responsable de aproximadamente el 13 % de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas en España, tal como se aprecia en el Cuadro 1.

**CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (en porcentaje)**

SUBSECTORES	2003	2004	2005	2006	2007
Administración Central	23,5	24,4	22,4	22,4	22,0
Comunidades Autónomas	34,0	34,2	35,8	35,7	35,9
Corporaciones locales	13,3	12,5	13,0	13,4	13,4
Seguridad Social	29,2	28,8	28,8	28,5	28,7
Empleos no financieros total AA.PP.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

La participación en el gasto público refleja la distribución de competencias y se mantiene prácticamente estable desde 1985, a partir de la aprobación de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Por otra parte, el peso relativo del gasto público local en España es similar al que se tiene en otros países descentralizados de la Unión Europea, como Bélgica, Alemania y Austria, por lo que España no presenta en este punto diferencias notables con el entorno europeo.

<sup>3</sup> Son las entidades locales reconocidas en la Constitución. Además, la legislación de régimen local reconoce como entidades locales las mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y aquellas de ámbito inferior al municipio.

Por el lado del ingreso, la presión fiscal local se sitúa en torno al 3 % del PIB, con lo que los tributos propios representan algo más de la mitad de los recursos no financieros, según la contabilidad nacional de España, como puede verse en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2: PRESIÓN FISCAL LOCAL**  
(en porcentaje)

Año	Tributos locales/ PIB	Tributos locales/Recursos no financieros
2003	2,84	48,63
2004	3,04	51,81
2005	3,13	52,54
2006	3,17	51,53
2007	3,17	51,82

Fuente: IGAE.

El último dato de carácter general es el peso de la deuda de las corporaciones locales sobre el PIB, que aparece en el Cuadro 3. Los Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes y las Diputaciones y entes asimilados absorben aproximadamente la mitad de dicha deuda, pero son también, por su tamaño, las instituciones con mayor margen de actuación.

**CUADRO 3: DEUDA DE CORPORACIONES LOCALES**  
(en porcentaje PIB)

Año	Total	Total Ayuntamientos	Ayuntamientos > 500.000 hab.	Diputaciones
2003	2,93	2,28	0,58	0,65
2004	2,87	2,25	0,62	0,62
2005	2,80	2,23	0,71	0,58
2006	2,80	2,27	0,83	0,53
2007	2,79	2,29	0,88	0,51

Fuente: Banco de España.

Las ratios de deuda en relación con los recursos no financieros (Cuadro 4) muestran una situación saneada y sostenible en términos agregados, situándose la deuda viva en el entorno del 45 % de los recursos no financieros en términos de contabilidad nacional, con una tendencia decreciente desde 2003.

**CUADRO 4: DEUDA TOTAL ENTIDADES LOCALES  
SOBRE RECURSOS NO FINANCIEROS (en porcentaje)**

Año	Total entidades locales
2003	50,12
2004	48,94
2005	47,08
2006	45,51
2007	45,63

Fuente: Banco de España e IGAE.

En suma, la situación económica y financiera de las entidades locales es saneada en términos agregados, no se perciben señales de que puedan atravesarse dificultades generalizadas y responde, en definitiva, al papel que corresponde al sector público local en la estructura institucional de España. Ello no significa que no existan problemas en el ámbito de las haciendas locales –en los que no procede detenerse en este artículo– en materias como la mejor definición del espacio fiscal propio o la casi inexistente participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, entre los más destacados.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria propiamente dicha, el resultado de los últimos años aparece en la contabilidad nacional de España, que ofrece los datos siguientes:

**CUADRO 5: CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN  
(en porcentaje PIB)**

	Total	Administración Central	Comunidades Autónomas	Entidades locales	Seguridad Social
2003	-0,21	-0,51	-0,48	-0,24	1,02
2004	-0,34	-1,30	-0,07	0,01	1,01
2005	0,96	0,23	-0,29	-0,06	1,09
2006 (A)	1,79	0,59	0,00	-0,09	1,29
2007 (P)	2,20	1,27	-0,17	-0,14	1,25

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

En el año 2003, primero en el que las entidades locales debieron someter su política fiscal y presupuestaria al marco establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la necesidad de financiación se duplicó respecto al año anterior. En el ejercicio 2004 se recu-

peró el equilibrio, pero en 2005, 2006 y 2007 volvió a aparecer el déficit, de manera creciente, hasta representar el 0,14 % del PIB.

Lo anterior lleva a concluir que la aplicación en las entidades locales de la legislación sobre estabilidad presupuestaria no ha logrado hasta el momento eliminar el déficit. Sin embargo, dicha conclusión no es generalizada ni indica una situación financieramente insostenible. Para contrastarlo se requeriría un análisis más detallado de la realidad del sector público local, que no es el objetivo de este artículo<sup>4</sup>.

## **2. LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

El Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante TRLGEP), aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, enuncia los cuatro principios siguientes:

- i) Estabilidad presupuestaria, propiamente dicho,
- ii) Plurianualidad,
- iii) Transparencia y
- iv) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Los cuatro principios se definen en los artículos 3 al 6 del TRLGEP, aunque están presentes en toda la regulación posterior y constituyen los pilares en los que se apoya la estabilidad. Así se recoge en el artículo primero de la propia Ley, que comienza diciendo: «*Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos en el marco de la Unión Económica y Monetaria..., de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento...*»

### **2.1. Principio de estabilidad presupuestaria**

Sin perjuicio de que su instrumentación, a través de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, tenga su causa inmediata en la pertenencia de nuestro país a la Unión Europea y a la coordinación instaurada en su seno en relación a las políticas fiscales de sus Estados

---

<sup>4</sup> La diversidad del sector público local impide extraer conclusiones precisas de los datos agregados. Baste señalar que un solo Ayuntamiento de los 8.112 existentes en España, el de Madrid, detenta el 22,8 % de la deuda municipal. Véase UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Deuda, estabilidad presupuestaria y entidades locales», en *Papeles de Economía Española*, nº 115, 2008, págs. 225-241.

miembros, el principio de estabilidad presupuestaria encuentra su fundamentación en el principio constitucional de estabilidad económica. Nuestra Constitución de 1978, en su Capítulo Tercero: «*De los principios rectores de la política social y económica*» ya enunciaba este principio, que denomina de estabilidad económica, en el artículo 40.1: «*Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica, y de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.*»

El concepto de estabilidad del artículo 3 del TRLGEP, en su redacción inicial, se aplicaba anualmente, al margen de la situación cíclica de la economía, a todos y cada uno de los grupos de agentes que integran el sector público, de acuerdo con el ámbito subjetivo de aplicación definido en el artículo 2 de la misma norma y diferenciando, dentro del sector público, las unidades institucionales públicas no productoras de mercado de las productoras de mercado<sup>5</sup>.

La aplicación diferenciada del principio pudiera parecer, *a priori*, un nivel de compromiso y exigencia mayor en el cumplimiento de la estabilidad en las primeras que en las segundas. Esto no es así, estando esta delimitación de agentes dentro del sector público justificada por su distinta naturaleza y orientación, unos predominantemente administrativos y los otros económicos, y, sobre todo, y al margen de su naturaleza jurídica, por su orientación a operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza financiadas principalmente mediante pagos obligatorios, o su orientación a la prestación de bienes y servicios financiados mayoritariamente con ingresos de mercado mediante precios económicamente significativos.

Continuando con la redacción inicial del principio de estabilidad, éste se definía para las unidades institucionales públicas que prestan servicios o producen bienes que no se financian mayoritariamente con ingresos de mercado como «*la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*».

---

<sup>5</sup> Para simplificar se utilizan los términos «unidades institucionales públicas no productoras de mercado» y «unidades institucionales públicas productoras de mercado», tomados de la contabilidad nacional y no definidos como tales en la Ley de Estabilidad. El primero agrupa, en relación al sector público local, todos y cada uno de los tipos de entidades locales regulados en el artículo 3 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, con sus organismos autónomos, sociedades y demás entes dependientes que no se financian mayoritariamente con ingresos de mercado. El segundo agrupa, *a sensu contrario*, el resto de entidades dependientes que, con independencia de su forma jurídica, se financian mayoritariamente con ingresos de mercado.

La capacidad o necesidad de financiación es un concepto intuitivo, conocido y aplicado por las Administraciones Públicas con anterioridad a la Ley de Estabilidad, obtenido a partir de la estructura presupuestaria<sup>6</sup> como la suma algebraica de los capítulos 1 a 7 de ingresos y 1 a 7 de gastos o, lo que es lo mismo, como el resultado de operaciones no financieras.

En el sector público local está, sin embargo, bastante generalizado su cálculo como el resultado de operaciones financieras, es decir, la variación neta de los activos y pasivos financieros (capítulos 8 y 9 del Presupuesto), o incluso, de forma más simplificada, como la variación neta de pasivos financieros (capítulo 9 del Presupuesto) en atención a que, normalmente, la variación de activos financieros no es relevante o no existe. Esta segunda forma de cálculo es errática por cuanto la identidad entre el resultado de operaciones no financieras y operaciones financieras sólo se cumple cuando el presupuesto está equilibrado, pudiendo resultar que el presupuesto en ejecución (inicial o modificado) se haya aprobado con superávit o que el presupuesto liquidado lo haya sido con superávit o déficit.

El valor añadido de la Ley de Estabilidad en relación a este ratio es que introduce un método de cálculo homogéneo para el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea. Con la frase *«de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales»* remite a una medición en términos de contabilidad nacional y a nivel consolidado.

La transformación de los criterios presupuestarios a criterios de contabilidad nacional va a dar lugar, en su caso, a una serie de ajustes previos al cálculo de la capacidad o necesidad de financiación. Esto constituye un argumento adicional para que el cálculo se obtenga siempre como el resultado de operaciones no financieras, ya que, una vez practicados los ajustes correspondientes, determinadas operaciones que en términos presupuestarios tienen la consideración de financieras pudieran no serlo en términos de contabilidad nacional, y viceversa.

Por otra parte, la evaluación del cumplimiento del objetivo en términos consolidados muestra la situación económico-financiera del conjunto de entidades que conforman un grupo local como si fueran

---

<sup>6</sup> El régimen presupuestario, estimativo por el lado del ingreso y limitativo y vinculante por el lado del gasto, resulta aplicable a las Administraciones estatal, autonómica y local y a sus entidades dependientes de naturaleza administrativa; en consecuencia, a efectos del cálculo de la estabilidad, las entidades de no mercado que no tengan naturaleza administrativa deberán efectuar la transformación de sus estados contables a estructura presupuestaria.



una única entidad. Esta perspectiva favorece la planificación y control por la entidad local matriz de sus entidades dependientes a la vez que supone un nivel de compromiso mayor que el mero cumplimiento individual, por cuanto todas las entidades, aunque individualmente consideradas no hayan incumplido el objetivo de estabilidad, quedan vinculadas, con una planificación a tres años, en la consecución común de la estabilidad del grupo.

Para el resto de entidades públicas, las que prestan servicios o producen bienes que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado, el principio de estabilidad se asocia, dentro de un marco de estabilidad presupuestaria, a «*la posición de equilibrio financiero*».

Este concepto, que como tal no está definido expresamente en la vigente Ley de Estabilidad y que tampoco remite a concepto equivalente en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, remisión que veíamos si la hay en relación a la estabilidad entendida como capacidad de financiación, se enunciaba con mayor amplitud en la primera Ley, que establecía lo siguiente: «*En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional.*»

El Reglamento de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, ha precisado este concepto de equilibrio financiero al regular, en el artículo 15.2, el cumplimiento del principio de estabilidad de las entidades locales productoras de mercado en los siguientes términos: «*Se entenderá cumplido el objetivo de estabilidad cuando, individualmente consideradas<sup>7</sup>, aprueben, ejecuten y liquiden sus respectivos presupuestos o aprueben sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias<sup>8</sup> en situación de equilibrio financiero.*»

Asimismo, el Reglamento dedica un artículo completo, el 24, a regular lo que ha de entenderse por incumplimiento del equilibrio financiero, que dice así: «*Cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, incurran en pérdidas, cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad del artículo 4.1<sup>9</sup> a quien corresponda aportarlos.*»

<sup>7</sup> Se está refiriendo a las entidades de mercado incluidas en el artículo 2.2 de la Ley o 4.2 del Reglamento.

<sup>8</sup> Recoge la doble posibilidad presupuestaria o contable, en función de que la entidad tenga naturaleza administrativa o mercantil.

<sup>9</sup> Entidad de no mercado que ejerza el control efectivo de forma directa o indirecta.

De los citados artículos 15.2 y 24 del Reglamento se extraen cinco conclusiones en relación a la estabilidad entendida como equilibrio financiero, que son elementos comunes o diferenciadores de la estabilidad entendida como capacidad de financiación.

1.<sup>a</sup> El equilibrio financiero se define como el resultado cero o positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias frente a la estabilidad entendida como capacidad de financiación obtenida a partir de la estructura presupuestaria como resultado no financiero.

2.<sup>a</sup> La verificación del cumplimiento del objetivo como equilibrio financiero se efectúa de forma individual en relación a todas y cada una de las entidades de mercado dependientes de un grupo local, frente a la verificación, a nivel consolidado, en términos de capacidad o necesidad de financiación de las entidades de no mercado integradas en el mismo grupo local.

3.<sup>a</sup> El cumplimiento del objetivo de estabilidad ha de quedar garantizado en ambos casos, en las previsiones iniciales, en todas y cada una de las modificaciones efectuadas a lo largo del ejercicio y en la liquidación, independientemente del régimen presupuestario o contable que les resulte aplicable a unas y otras entidades<sup>10</sup>.

4.<sup>a</sup> El cálculo del equilibrio como resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias se efectúa *«de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable»*; por tanto, no son de aplicación, en este caso, los criterios de contabilidad nacional.

5.<sup>a</sup> El desequilibrio financiero o pérdidas en que incurran puede producir un desequilibrio inducido en el grupo de las entidades de mercado que conforman un grupo de consolidación, en la medida que afecte al equilibrio de la entidad de no mercado a quien corresponda dar cobertura a las referidas pérdidas, por detentar el control directo o indirecto sobre aquélla.

La última conclusión tiene el interés añadido de que si la entidad de mercado en cuestión no es capaz de autofinanciar las pérdidas incurridas en un plazo de tiempo razonable podría indicar que, probablemente, ha dejado de estar en el mercado y debe pasar a formar

---

<sup>10</sup> La Ley 18/2001 establecía, en el artículo 3.1, que *«la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»*.

La Ley 15/2006 de reforma, actualmente en vigor, también establece la aplicación de este principio a las fases de aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto en el artículo 7.1 en relación a las entidades de no mercado y en el artículo 3.3 en relación a las entidades de mercado.

parte del grupo de consolidación de entidades locales de no mercado, constituido en torno a una entidad originaria de las definidas en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

Tras la aprobación de la Ley 15/2006, la estabilidad como equilibrio financiero no ha resultado modificado, ni conceptualmente ni en su ámbito subjetivo de aplicación, y aunque subsiste el concepto de estabilidad como capacidad y necesidad de financiación, éste ha sido ampliado en su redacción inicial, haciendo compatible la aplicación del mismo en función del sujeto, año a año o a lo largo de un ciclo económico.

La redacción actual del artículo 3 del TRLGEP del principio de estabilidad es la siguiente:

*«1. Se entenderá por estabilidad presupuestaria en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a) y c) de esta Ley (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas y sus entidades dependientes respectivas de no mercado) la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.»*

***Los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.d) (entidades locales con sus organismos y otras entidades dependientes de no mercado) de esta Ley se sujetarán al principio de estabilidad en los términos establecidos en el artículo 19.***

[El artículo 19 establece:

*«1. De entre las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las entidades locales representadas en ella, establecerá cada año aquellas que, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o 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. En caso de no recibirse propuesta en la Comisión Nacional de Administración Local, las entidades a que se refiere este apartado se determinarán por el Gobierno.»*

2. (...)

*3. El resto de las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.»]*

*2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.b) (entidades que integran el sistema de la Seguridad Social) de esta Ley, la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*

***3. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 (entidades productoras de mercado) de esta Ley se realizará dentro de un marco de estabilidad presupuestaria.***

***Se entenderá por estabilidad presupuestaria con relación a dichos sujetos la posición de equilibrio financiero.»***

En efecto, frente a la concepción del principio de estabilidad, como equilibrio anual, propugnado por la Ley 18/2001, la Ley 15/2006, sin modificar esencialmente la filosofía y disciplina que emana de la primera Ley, introduce un cambio importante al flexibilizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de una forma ordenada, consistente en la posibilidad de incurrir en déficit en los años en que la economía crezca por debajo del umbral establecido legalmente, y exigiendo como contrapartida obtener superávit o equilibrio forzado que dé cobertura a dicho déficit, cuando se produzca la situación contraria; todo ello en un contexto de variaciones del Producto Interior Bruto (decrecimiento y posterior crecimiento, o viceversa) dentro de un ciclo económico.

Esta forma de aplicación de la estabilidad dentro, o a lo largo, de un ciclo económico no sustituye al concepto de estabilidad como equilibrio anual, único posible en la primera Ley, resultando de una parte compatible con él por cuanto, aunque tras la reforma es posible incurrir en déficit con carácter excepcional dentro del ciclo, el principio general sigue siendo el de equilibrio o superávit, y de otra parte, porque la estabilidad a lo largo del ciclo no es de aplicación general, el equilibrio anual subsiste y resulta de aplicación como «equilibrio financiero» a las entidades de mercado y como «capacidad de financiación» a las entidades integradas en el sistema de Seguridad Social y a una parte importante de las entidades integradas en la Administración local, sino a la totalidad.

Porque lo cierto es que la estabilidad en el ciclo, siendo de aplicación directa al Estado y a cada Comunidad Autónoma, tendrá presumiblemente poca incidencia en el ámbito del sector público local al no resultar de aplicación directa a ninguna entidad local. La Ley lo que delimita es un núcleo potencial de entidades locales, que son las

incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111<sup>11</sup> del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, las cuales pueden ser propuestas para su inclusión en el ciclo en la forma establecida en el artículo 5 del Reglamento<sup>12</sup>; es decir, hace falta un acto positivo de propuesta en la que se concrete la relación de entidades, cuyo objetivo de estabilidad se medirá dentro del ciclo económico, y sus respectivos déficits máximos, de entre las incluidas en el ámbito subjetivo citado.

Al menos para los ejercicios 2008 y 2009, la estabilidad en el ciclo no se aplicará a ninguna entidad local al no haberse formulado, en tiempo y forma, la propuesta a que, como mera posibilidad, se refieren la Ley y el Reglamento; en consecuencia, constituyendo la introducción del ciclo económico «*el cambio*» de mayor alcance de la Ley de reforma, no es el de mayor incidencia en las entidades locales.

## 2.2. Principio de plurianualidad

Regulado en el artículo 4 del TRLGEP, no es un principio nuevo, está en la normativa presupuestaria del Estado<sup>13</sup>, de las Comunida-

---

<sup>11</sup> Las Entidades incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 del TRLRHL son las que reciben su participación en los tributos del Estado a través del modelo de cesión: municipios de más de 75.000 habitantes de derecho y municipios capitales de provincia y/o Comunidad Autónoma.

<sup>12</sup> Según el artículo 5 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales (RD 1463/2007), la propuesta de municipios asociados al ciclo económico en relación a los tres ejercicios siguientes corresponde formularla, dentro de los dos primeros meses de cada año, a las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local.

Caso de que se presente dicha propuesta, la Comisión Nacional de Administración Local determinará, dentro de los 15 días hábiles siguientes, los municipios que ajustarán sus presupuestos al ciclo económico.

De no recibirse en el plazo citado la propuesta anterior, salvo acuerdo del Gobierno, la estabilidad en el ciclo no será de aplicación a ninguna entidad local.

Según el artículo 9.2 del citado Reglamento, de formularse la propuesta, ésta determinará el límite máximo de déficit en el que podrá incurrir cada municipio en términos consolidados.

<sup>13</sup> Por exceder el objetivo de este artículo, orientado a las entidades locales, no se entra de forma pormenorizada en la aplicación de este principio en el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, si bien hay que manifestar que la incorporación a los Presupuestos Generales del Estado del anexo de inversiones del ejercicio de que se trate y su proyección en los tres ejercicios siguientes es obligatoria en aplicación de la normativa presupuestaria.

Asimismo en el propio TRLGEP, en el artículo 11, se establece, en relación al Estado, la obligación de elaborar un escenario presupuestario anual «con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

des Autónomas y también en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Se enuncia así:

*«La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.»*

En el ámbito local dicho principio aparece en el artículo 166 del TRLRHL relativo a los Anexos al Presupuesto General:

*«1. Al Presupuesto General se unirán como anexos: a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, **podrán formular** los municipios y demás entidades locales de ámbito supranacional. b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local ...»<sup>14</sup>.*

Y en el artículo 174 TRLRHL, referido a la adquisición de compromisos de gastos de carácter plurianual:

*«1. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos. 2. Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentre en alguno de los casos siguientes» (establece límites en función del tipo de gastos y número de años).*

Resulta de los preceptos anteriores que es obligatoria la aplicación del principio de plurianualidad en la ejecución del presupuesto, pero la previsión de inversiones y su correlativa financiación contenida en los presupuestos inicialmente aprobados no necesariamente han de estar enmarcadas en el escenario plurianual a que se refiere el artículo 4 del TRLGEP, al resultar opcional su inclusión según la normativa presupuestaria de aplicación.

La regulación del principio en la primitiva y en la vigente Ley de Estabilidad Presupuestaria va, por tanto, mucho más lejos<sup>15</sup> porque,

---

<sup>14</sup> La normativa presupuestaria aplicable a las entidades locales ni siguiera prevé, como opción, que las sociedades mercantiles íntegramente locales incorporen al Presupuesto General su planificación a cuatro años.

<sup>15</sup> La próxima reforma que se efectúe al Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales debería incorporar este principio con la amplitud definida en la Ley de Estabilidad. De hecho la Ley 18/2001 establecía, en el artículo 7.1, la obligación de adecuar la normativa presupuestaria al cumplimiento de la estabilidad. *«Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.»*

tal y como se define, obliga a enmarcar la elaboración de los presupuestos en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución del presupuesto, y su aplicación va a resultar imprescindible para el cumplimiento del objetivo de estabilidad; en todo caso, en las entidades que han de acogerse al equilibrio en el ciclo: «*Las administraciones que planifiquen incurrir en un déficit deberán presentar una memoria plurianual que ponga de manifiesto que la evolución prevista de los saldos presupuestarios garantiza la estabilidad en el ciclo*» (art. 7.2 del TRLRHL), pero también en las que estén sujetas a equilibrio o superávit anual.

Unas y otras, en aplicación del artículo 22 de la Ley 15/2006, «... cuando no hayan cumplido el objetivo de estabilidad fijado en el artículo 20 de la presente Ley vendrán obligadas a la aprobación por el Pleno de la Corporación... de un plan económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años».

En realidad, la Ley, al contemplar y regular de forma explícita la posibilidad de incumplimiento, lo que nos está imponiendo es el equilibrio en el medio plazo<sup>16</sup>; unas veces, de forma directa, condicionado a la evolución de la economía dentro del ciclo, y otras veces, de forma indirecta, a partir del incumplimiento.

A dichos efectos hay dos instrumentos previstos para control del cumplimiento que son la «memoria plurianual» y «el plan económico-financiero», y aunque ambos son equivalentes en cuanto a su estructura y contenido, su diferente denominación está justificada por la función que cumplen. La memoria es un plan preventivo o ex-ante y como tal muestra, *a priori*, la capacidad e incluso voluntad de la entidad de alcanzar el equilibrio dentro del ciclo, mientras que el plan económico-financiero es un documento ex-post, una vez incumplido el objetivo, que incorpora el compromiso firme de alcanzar el reequilibrio en el plazo improrrogable de tres años.

Insistimos por ello en que la plurianualidad, a efectos de la estabilidad, es insoslayable, aunque en el ámbito local no esté todo lo generalizado que cabría esperar, no ya en la presupuestación que veíamos que era opcional, sino en la propia ejecución, que, resultando obligatoria, tampoco se está aplicando.

El principio de plurianualidad va a suponer en el ámbito local la modernización de las técnicas presupuestarias, así como la adecua-

---

<sup>16</sup> El compromiso adquirido por los Estados miembros en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es el de mantener posiciones presupuestarias en el medio plazo cercanas al equilibrio o de superávit.

ción, en lo posible, del escenario presupuestario a la capacidad de autofinanciación y a la adopción, en su caso, de estrategias de endeudamiento compatibles con la estabilidad presupuestaria en el medio plazo. Su aplicación efectiva exige:

a) Que las operaciones de gasto y su correlativa financiación se presupuesten en el ejercicio económico en el que esté prevista su ejecución.

b) Que las obligaciones se contraigan en el ejercicio o ejercicios económicos en los que, de acuerdo con el programa de ejecución material de la inversión o gasto de que se trate y subordinado al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos, esté asimismo prevista su ejecución.

c) Y todo ello enmarcado, caso de incumplimiento, en un escenario plurianual constituido por el plan económico financiero aprobado por el Pleno y, en su caso, por el órgano de tutela<sup>17</sup> que, en aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, resulta vinculante en cuanto al resultado de operaciones no financieras.

Ello implica, en la práctica, dar preferencia en la ejecución anual a las inversiones comprometidas frente a las inversiones nuevas y, en caso necesario, proceder al ajuste de anualidades previas las correspondientes modificaciones contractuales cuando los gastos plurianuales comprometidos y los compromisos incorporables de ejercicios cerrados no tengan cabida en el crédito máximo autorizado en el respectivo presupuesto.

### **2.3. Principio de transparencia**

El principio de transparencia, tal y como aparece enunciado en el artículo 5 del TRLGEP, se circunscribe al suministro de información suficiente y adecuada:

*«Los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional.»*

---

<sup>17</sup> Los planes económico-financieros de las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales han de ser aprobados no sólo por el Pleno de la corporación local, sino por el órgano que ejerce la tutela financiera.



En relación a las entidades locales, la información a suministrar ha sido objeto de amplio desarrollo en la propia Ley y en el Reglamento.

Sin embargo, este principio tiene otras manifestaciones continuas en la Ley, tal es la determinación del objetivo individual de estabilidad. La reforma de las Leyes de Estabilidad de 2006 ha clarificado, tanto para el Estado (al separarlo de la Seguridad Social) como para las Comunidades Autónomas (al establecerse un objetivo individual para cada una de ellas en términos de su PIB regional), el objetivo de estabilidad fijado por las Cortes Generales a propuesta del Gobierno. En el caso de las entidades locales, cuando algunas de ellas estén sometidas al objetivo de estabilidad a lo largo del ciclo se determinará un objetivo individual. Para las restantes, el objetivo está fijado en la propia Ley –equilibrio o superávit– y debe entenderse de aplicación individual a cada entidad local.

Por otra parte, la normativa vigente establece que si en la elaboración, ejecución o liquidación de los presupuestos una entidad local incurre en déficit, el Pleno de la corporación deberá aprobar un plan económico-financiero de reequilibrio. Lo que la Ley persigue es resaltar que la responsabilidad de haber incurrido en esa situación, y de corregirla, corresponde al ámbito político. Para ello es muy importante que se actúe con transparencia a fin de que los ciudadanos, que son votantes y contribuyentes, conozcan cuál es la situación de su Ayuntamiento o Diputación.

Finalmente, se ha instalado en la sociedad española la cultura de la estabilidad en las cuentas públicas, por lo que los mecanismos electorales estimulan a los responsables políticos a gestionar con solvencia los recursos públicos. Para que tal mecanismo opere es necesario que los ciudadanos, a través de los diversos canales propios de una sociedad democrática, esto es, la oposición política, los medios de comunicación y la sociedad civil en general, tengan información suficiente para enjuiciar la actuación económico-financiera de sus gobiernos locales. La transparencia en la información económico-financiera se convierte así en un instrumento clave del éxito de las reglas fiscales<sup>18</sup>.

Tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), en sus ámbitos

---

<sup>18</sup> Así lo subraya J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO: «Un presupuesto transparente que incluya toda la información relevante de todas las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias (...) constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria.»

territoriales respectivos, participan activamente en todas las fases del proceso, desde la fase inicial de fijación del objetivo hasta el conocimiento de su cumplimiento, unas veces como órganos decisorios, otras como informantes y otras como meros receptores de información.

La obligación de dar publicidad a los planes y su puesta a disposición del órgano de tutela y al público en general constituye asimismo otra manifestación del principio de transparencia.

#### **2.4. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos**

Al igual que el de estabilidad económica, es un principio con reconocimiento constitucional en el artículo 31.2: *«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»*, y es un clásico indisolublemente unido al gasto público y, por ello, también presente en la normativa presupuestaria estatal, autonómica y local.

Las referencias a la eficacia y eficiencia que contiene el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales están recogidas en los artículos 220, 221 y 62.4.

Artículo 220. *Ámbito de aplicación y finalidad del control financiero.* Apartado 2.

*«Dicho control tendrá por objeto informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.»*

Artículo 221. *Control de eficacia.*

*«El control de eficacia tendrá por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.»*

Artículo 62.4. *«Exenciones».*

*«Los Ayuntamientos podrán establecer, en razón de criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria del tributo, la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal, a cuyo efecto...»*

El artículo 6 del TRLGEP define el principio de eficiencia del siguiente modo:

*«1. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante la gestión de los recursos públicos, orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.*

*2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración, los actos administrativos, los contratos y convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos deberán valorar sus repercusiones y efectos y supereditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.»*

Es una definición amplia, pues, aunque el principio se enuncia como de eficiencia, la definición del mismo abarca la eficiencia, la eficacia y la calidad; curiosamente elude la palabra economía, presente en otras definiciones, que sustituye por la calidad.

El concepto de calidad de los servicios públicos asociado a la eficiencia es el más novedoso por cuanto la eficiencia tiene que ver con la economía en sentido amplio –precio y cantidad en el uso de los recursos–, mientras que la calidad, aunque tiene un aspecto objetivo –se habla de calidad en relación al precio–, tiene otro menos objetivo y más subjetivo relacionado con la percepción que tiene el usuario receptor del servicio.

La definición, además de amplia en el sentido expuesto, es ambiciosa, porque la aplicación del principio afecta a las políticas de gasto, pasando por las disposiciones normativas, actos administrativos, contratos, convenios y cualquier otra actuación administrativa con incidencia en el gasto público, y desde su gestación hasta su aplicación habrán de tenerse en cuenta las repercusiones y efectos correspondientes. Subyace la idea de que si el crecimiento del gasto público está constreñido por el objetivo de estabilidad, la elección de los responsables entre los usos alternativos de los recursos responderá a criterios de eficiencia, eficacia y calidad. No obstante, debe reconocerse que no existen mecanismos que garanticen alcanzar tales objetivos y estamos más bien ante una norma declarativa de buenas intenciones.

### 3. CONCLUSIONES

El análisis que se acaba de exponer permite extraer algunas conclusiones relevantes. En primer término, la aplicación correcta del principio de plurianualidad en la elaboración y ejecución presupuestaria, al no estar suficientemente implantado en el ámbito local, se