

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Nuevas reglas de consolidación fiscal de las haciendas locales

Luis López-Montoto y Pérez

RESUMEN

Este artículo analiza las reglas de consolidación fiscal recogidas en la Constitución de 1978 tras la reforma operada en su art. 135, partiendo del análisis del proceso de formación y fijación de la disciplina presupuestaria europea, y considerando su reflejo e instrumentación en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera desde la perspectiva de las Haciendas Locales.

PALABRAS CLAVE: Estabilidad Presupuestaria. Sostenibilidad Financiera. Déficit. Regla de Gasto. Deuda. Endeudamiento. Haciendas Locales. Entidades Locales. Unión Europea. Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Unión Económica y Monetaria. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

ABSTRACT

This work discusses the tax consolidation rules contained in the 1978 Constitution after the reform of article 135, from the analysis of the formation and fixation of European budgetary discipline, and considering his reflection and implementation of the Organic Law of Stability Budgetary and Financial Sustainability from the perspective of Local Finance.

KEY WORDS: Budgetary Stability. Financial Sustainability. Deficit. Spending rule. Debt. Indebtedness. Local Finance. Local Authorities. European Union. Stability and Growth Pact. EMU. Treaty on Stability, Coordination and Governance.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. VERDADES (O MENTIRAS) APODÍCTICAS. II. LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. La fijación de la disciplina presupuestaria. **2.** Su garantía: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). **3.** Su blindaje: El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. **III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011. 1.** La *regla de oro* de las finanzas públicas en el derecho comparado próximo. **2.** La reforma del art. 135 de la Constitución. **3.** Ámbito subjetivo de la sujeción al principio de estabilidad. **4.** Déficit: Admisión del estructural para el Estado y las Comunidades Autónomas; equilibrio para las Entidades Locales. **5.** Deuda. **IV. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 1.** Objeto de la Ley. **A.** Desarrollo de la disciplina presupuestaria. **B.** Régimen de coordinación institucional. **C.** Responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento. **2.** Título competencial. **3.** Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. **A.** Administraciones públicas. Perímetro de consolidación fiscal. **B.** No Administraciones públicas. Unidades individuales. **V. PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 1.** Principio de estabilidad presupuestaria. **A.** Estabilidad presupuestaria del Grupo Local. **B.** Estabilidad presupuestaria de las unidades individuales no Administraciones Públicas. **2.** Principio de sostenibilidad financiera. **A.** Instrumentación. **B.** Límites individuales para cada Entidad Local. **C.** Componentes de la deuda. **VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.**

I. INTRODUCCIÓN. VERDADES (O MENTIRAS) APODÍCTICAS

Un viejo maestro en el arte de escribir me advertía la inconveniencia de empezar un artículo obligando al potencial lector a levantarse de la mesa buscando un diccionario. *Corres el peligro de que no vuelva.* Así que me curaré en salud. Apodíctico: incondicionalmente cierto, necesariamente válido; es el adjetivo que más se adapta a las extremas consecuencias a que nos está llevando la crisis económica y financiera que padecemos. Mentar la crisis justifica, sin que su oportunidad o eficacia sea cuestionada en ningún momento, la mayor parte de las medidas que se están adoptando. Algunas de ellas auténticos vaivenes.

La disciplina presupuestaria y financiera, que es realmente de lo que trata este artículo, ni debe ni puede ir asociada al ciclo económico. Las consecuencias de tal asociación se pagan carísimas en tiempo de recesión. La prueba la tenemos en que la primera legislación sobre estabilidad presupuestaria data de 2001; y durante un quinquenio pasó prácticamente inadvertida, y durante otro más se fue desentumeciendo. Otra idea errónea es la identificación

de la estabilidad con la limitación del gasto público, con la austeridad y con los ajustes, o la identificación de la reducción del déficit público con la solución de todos nuestros problemas¹. La propia Exposición de Motivos de la Ley patrocina la estabilidad presupuestaria afirmando de ella cuatro virtudes. A saber: **a)** ser impulsora del crecimiento y la creación de empleo; **b)** constituir una garantía del bienestar de los ciudadanos; **c)** crear oportunidades a los emprendedores; y **d)** ser portadora de “una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria”. Creo que sin necesidad de grandes argumentos, el día a día –sin pecar de precipitación– evidencia que la estabilidad presupuestaria constitucionalmente deseada constituye condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar tales objetivos. Para los apologistas de la estabilidad, ahí quedan los datos del desempleo, de destrucción del tejido empresarial, de reducción del producto interior bruto, de pérdida en la calidad de vida y, en definitiva, una perspectiva de futuro menos próspera, a la par que injusta e insolidaria. Para los detractores, el gasto ineficiente e improductivo, sin financiación sólida, y generador de elevadísimos índices de déficit; el recurso permanente al endeudamiento; o la política tributaria de saldos, exenciones, bonificaciones, reducciones y beneficios fiscales, tampoco es defendible.

Las reglas de consolidación fiscal de las Administraciones públicas, en general, y de las Haciendas Locales, en particular, son absolutamente necesarias con carácter permanente, adecuando sus límites al ciclo económico; permiten una presupuestación adecuada a la prestación de servicios de calidad, y contribuyen a la toma de decisiones con respecto a la organización y su actividad. Tales reglas están más vinculadas al gasto eficiente y a la gestión adecuada de los ingresos que a la austeridad expansiva o a las políticas de contracción.

Tratar de estabilidad y sostenibilidad exige analizar el proceso de configuración de ambos conceptos en el marco de la normativa de la Unión Europea, por lo que un primer apartado lo destinaremos a exponer cómo se fijaron, garantizaron y blindaron tales conceptos. A continuación analizaremos la reforma constitucional operada en septiembre de 2011, para abordar, en el tercer apartado, el estudio del objeto, el título competencial y el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Finalmente estudiaremos de forma específica la regulación que tal Ley hace de ambos principios, y lo haremos desde la perspectiva de las Haciendas Locales, que presenta importantes singularidades.

.....

1 En tal sentido: RUIZ ALMENDRAL (2012b): p. 102; KRUGMAN (2012); MARTÍNEZ LAGO (2011a): pp. 238 y ss.; o JIMÉNEZ COMPAIRED (2013): p. 1

II. LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LA FIJACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Esta historia comienza en el Salón de Columnas del Palacio Real de Madrid, al anochecer del doce de junio de 1985. Se firmaba ese día el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas; y en su virtud ingresábamos en un selecto club que representaba para nuestro país innumerables ventajas aunque, también, ciertas obligaciones. En ese momento el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo de 1957) destinaba el Título II de su Tercera Parte a la política económica, limitándose a establecer, en su art. 103, que “los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común”. Es obvio que los fines de los Estados asociados por los tratados de las comunidades no exigían, para su cumplimiento, una auténtica disciplina presupuestaria; como tampoco la requerían los objetivos fijados el propio año de nuestro ingreso mediante el Acta Única, por la cual se supera el objetivo del Mercado Común, que esencialmente significa una Europa sin aranceles aduaneros, para alcanzar el objetivo del Mercado Interior, que implica “un espacio sin fronteras interiores”². La necesidad de una disciplina presupuestaria será sentida cuando, en virtud de la *ley de continuidad* que rige la formación europea, se aprueba, en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, el Tratado de la Unión Europea (TUE), que implica un salto cualitativo en el proceso, pues en él se visiona ya la Unión Económica y Monetaria (UEM). Así es que su Título VI se destina a la regulación de la política económica y monetaria y, concretamente dentro de la primera de esas políticas, el art. 104 C establece que “los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”, para concretar, a renglón seguido, los dos pilares básicos en que se fundamentará la disciplina presupuestaria: el déficit público y la deuda.

El Tratado regula las fases de producción de la UEM, y en su art. 109 J se fijan las obligaciones de los Estados miembros para alcanzar tal Unión. Son los cuatro criterios de convergencia: estabilidad de precios, solidez monetaria, niveles de tipos de interés y sostenibilidad de las finanzas públicas. Este último criterio exige que: “las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo”. Estamos en presencia de una auténtica disciplina presupuestaria, que se concretará en

.....

2 Sobre el proceso de formación de la Unión Europea, DÍEZ MORENO (2009).

sendos protocolos anexos al Tratado³, conforme a los cuales los valores de referencia serán del 3 por 100 para el déficit (proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado) y del 60 % para la deuda (proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado). No deben pasarnos desapercibidos dos datos significativos: el primero es que tal disciplina presupuestaria no constituye únicamente un peaje de acceso a la futura UEM, sino que debe ser cumplido, con posterioridad al período de incorporación, por todos los Estados miembros⁴. El segundo es que la disciplina presupuestaria se configura como un instrumento de la política económica, dado que el art. 104 C del TUE se ubica en el capítulo primero del Título VI, destinado a la regulación de la política económica. La política económica europea, a diferencia de la política monetaria o la de competencia, no constituye una política exclusiva de la Unión; por lo que su aplicación se llevará a cabo con sujeción a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se recogen, en virtud del nuevo Tratado, en el art. 3 B del Tratado constitutivo:

Artículo 3 B [...]

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

En razón al principio de subsidiariedad el futuro desarrollo del Protocolo de déficit excesivo fijará la siguiente operativa: advertido el déficit excesivo o, en alerta temprana, el indicio de su producción, la Unión Europea requiere del Estado miembro la adopción de medidas de corrección o recuperación. Si no se proponen medidas por el Estado advertido, o las propuestas se manifiestan insuficientes, será la Unión la que esté legitimada para intervenir e imponer las

.....

3 El primero de ellos es el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el art. 109 J, cuyo art. 2 establece que: “El criterio relativo a la situación del presupuesto público, contemplado en el segundo guión del apdo. 1 del art. 109 J del Tratado, se entenderá en el sentido de que, en el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apdo. 6 del art. 104 C del Tratado, relativa a la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado miembro”. El segundo es el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, en cuyo art. 1º se establecen los concretos valores de referencia que se mencionan en el texto.

4 MARCO PEÑAS (2012): p. 33.

medidas que considere necesarias. Medidas que, como recuerda el último párrafo del art. 3 B, deberán ser proporcionales al objetivo; en nuestro caso reequilibrar las finanzas públicas.

2. SU GARANTÍA: EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC)

La garantía de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros con el fin de evitar la aparición de déficits excesivos fue objeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado mediante Resolución del Consejo de Ámsterdam cinco años después del Tratado, el 17 de junio de 1997. El PEC se desarrolló mediante sendos reglamentos⁵ que regulan el régimen de supervisión de la situación presupuestaria de los Estados miembros y concretan el procedimiento de déficit excesivo. En cumplimiento de esa Resolución, en mayo de 1998 el Consejo Europeo constató en Bruselas que únicamente 11 de los Estados miembros estaban calificados para participar en la zona euro (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal); se fijaron los tipos de cambio bilaterales irrevocables (en nuestro caso la unidad de cuenta es igual a 166,386 pesetas), y se acordó la desaparición definitiva de las monedas nacionales de esos once Estados, lo cual se produjo el 28 de febrero de 2002, fecha en que el euro se convirtió en la única moneda de curso legal en los países de la zona euro. Es con este marco normativo con el que se aprueban nuestras primeras leyes de estabilidad, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), y su complementaria, Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

No obstante, el incumplimiento de las condiciones del PEC por parte de Francia y Alemania obligó a llevar a cabo una primera reforma del Pacto, lo cual se abordó en 2005 introduciendo el *ajuste de los objetivos en función del ciclo* y una vez aplicadas las medidas excepcionales y temporales que puedan ser autorizadas⁶.

.....

- 5 Se trata del Reglamento (CE) núm. 1466/97 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 y del Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- 6 Reglamento (CE) 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Reglamento (CE) 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

La reforma es de vital importancia en la configuración de la disciplina presupuestaria, pues mediante ella se produce su adaptación al ciclo económico y, además, se pasan a medir los dos indicativos, déficit y deuda, en términos *estructurales*. Con arreglo a ello, en situación de crecimiento, el presupuesto corriente tendrá superávit, lo cual constituirá un recurso utilizable en la financiación del presupuesto de capital; en caso de crecimiento económico cero, el presupuesto corriente deberá ser financiado con recursos corrientes, y ante la inexistencia de margen, el presupuesto de capital únicamente se podrá financiar recurriendo al endeudamiento; y en situación de crecimiento negativo se podrá incurrir en déficit, que será financiado con endeudamiento⁷. La reforma se tradujo en nuestro país en las correspondientes modificaciones de la LGEP y su complementaria, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y Ley Orgánica 3/2006, de la misma fecha. A nivel del Derecho originario de la Unión, en virtud del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2008⁸, se aprobó la modificación tanto del Tratado constitutivo, que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como del Tratado de la Unión Europea. En lo que nos interesa, el art. 121 TFUE recoge lo establecido en el art. 103; y es el art. 126 TFUE (antiguo art. 104 del Tratado constitutivo) donde se concretan los dos criterios de la disciplina presupuestaria en los siguientes términos:

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:
 - a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:
 - que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,
 - que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;
 - b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

.....

7 Exposición de motivos de la Ley 15/2006, de reforma de la LGEP. RUIZ ALMENDRAL (2012a): p. 38.

8 El Tratado de Lisboa fue ratificado por España previa autorización mediante Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio.

Esos valores de referencia se especifican en el Protocolo núm. 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, cuyo art. 1 los cifra en el 3 por 100 de déficit y 60 por 100 de deuda.

Con todo, el PEC se ha manifestado como un mecanismo ineficiente para atajar el déficit y la deuda pública excesivos, máxime ante la crisis financiera y económica mundial. La situación ha vuelto a suscitar el debate desarrollado a lo largo de buena parte del pasado siglo, entre las dos posturas aparentemente irreconciliables, la keynesiana y la monetarista⁹. J.M. Keynes consideraba que en situaciones de crisis como la actual las medidas monetarias no sirven de estímulo para movilizar los flujos de crédito, y que la única forma de reactivar la economía sería recortando impuestos y permitiendo que empresas y particulares ahorraran una porción mayor de sus ingresos; tales medidas se combinarían con el efecto multiplicador de la inversión pública. Frente a tales posiciones se muestran las tesis monetaristas (M. Friedman), tendentes a mantener la estabilidad económica a toda costa. Viene ello al caso porque ante la dureza de la crisis y el incumplimiento del objetivo de estabilidad, la Comisión formuló propuesta de modificación del PEC en 2010, que se tradujo en lo que ha sido denominado *Six Pack*, que podría asociarse a una victoria de las tesis monetaristas, y que debe su nombre a estar integrado por seis medidas reflejadas en cinco Reglamentos¹⁰ y una Directiva¹¹ aprobados en noviembre de 2011. Los dos primeros Reglamentos reforman los preexistentes Reglamentos reguladores de las vertientes preventiva y correctiva del procedimiento de régimen excesivo. Los otros tres Reglamentos son nuevos: uno de ellos introduce, en el marco de ejecución efectiva de la supervisión, nuevas sanciones financieras para los Estados de la UEM que incumplan; mientras que los otros dos se ocupan de la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. La Directiva establece, a su vez, los

.....

- 9 Una forma divertida de seguir tal debate en NASAR (2012): pp. 361 y ss.; otra forma, menos divertida, acaso, pero más científica, en RUIZ ALMENDRAL: *op.cit.*, pp. 36 y ss.
- 10 Todos ellos, salvo el que se indica, están fechados en 16 de noviembre de 2011, y son del Parlamento Europeo y del Consejo. Reglamento 1175/2011, que modifica el Reglamento 1466/97, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; el Reglamento 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y Reglamento 1174/2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
- 11 Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

criterios aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y deberá ser transpuesta antes de que termine este año 2013. De la reforma del Reglamento de supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros debemos destacar que introduce un tercer principio de singular importancia. Los dos principios originarios eran el que imponía la obligación de alcanzar los objetivos presupuestarios a medio plazo (de ahí que nuestra LGEP refiriese los planes económico-financieros a tres años), y el que fija la trayectoria del ajuste para alcanzar el objetivo presupuestario en los casos en los que este no se cumpla (reducción del déficit en un 0,5 % del PIB anualmente). La reforma da entrada, por vez primera en el PEC, a la *regla de gasto*, al introducir, en el art. 5 del Reglamento la indicación al Consejo de que deberá evaluar la trayectoria de crecimiento del gasto público, de tal forma que su crecimiento anual no exceda de una tasa de crecimiento potencial del PIB, incluso una tasa menor si no se ha alcanzado el objetivo presupuestario; y en este caso, además, con la obligación de compensar las reducciones discrecionales de las partidas de ingresos con reducciones de gasto o mediante aumentos discrecionales en otras partidas de ingresos públicos, o ambas cosas¹². En nuestro derecho interno la nueva regla ya había sido introducida mediante la modificación operada en el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (trLGEP), aprobado mediante RD-leg. 2/2007, de 28 de diciembre, por el RD-ley 8/2010, de 1 de julio (nuevos arts. 8 bis y 10 bis). Además, en tiempo récord se había aprobado la reforma del art. 135 de la Constitución, publicada el 27 de septiembre de 2011, como circunstancia curiosa en el segundo número diario del *BOE*, el núm. 233, para despiste de muchos, entre los cuales me encuentro. No obstante, la reforma constitucional, sobre la que volveremos más adelante, pertenece estratégicamente al siguiente apartado, pues si bien la exigencia de que los países de la zona euro limitasen sus déficits y deuda mediante una norma constitucional, con fecha tope antes del final de 2012, surgió en el seno de la cumbre franco-alemana de 16 de agosto de 2011, tal idea no se plasmó sino en el Tratado que pasamos a considerar.

3. SU BLINDAJE:

EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

El último paso en el proceso de conformación de la disciplina presupuestaria de la Unión lo da el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), suscrito el 2 de marzo de 2012 por veinticinco de los veintisiete Estados miem-

.....
12 Además, el agregado del gasto excluirá los gastos de intereses, los gastos de programas de la Unión que se compensen totalmente con los ingresos de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo.

bros de la Unión Europea¹³, con entrada en vigor el pasado 1 de enero de 2013. Esta es una de sus características reseñables: el TCEG no es un tratado de Derecho comunitario, sino un Tratado Intergubernamental, y como tal “configura un orden jurídico separado y diferente del que corresponde a la Unión Europea”, tal y como significa nuestro Consejo de Estado¹⁴. En virtud del Tratado –según se expresa su art. 1–, las Partes Contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la Unión Europea, reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social (Estrategia Europa 2020)¹⁵.

El *pacto presupuestario* es objeto del Título III del Tratado. Es capital el apartado 2 del artículo 3, que exige que la disciplina presupuestaria sobre déficit y deuda se incorpore al Derecho nacional de cada Estado a lo largo de 2013, “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, *preferentemente de rango constitucional*, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”. Esa disciplina presupuestaria sobre el déficit se recoge en el apartado. primero de ese mismo artículo, conforme al cual la situación presupuestaria de las administraciones públicas ha de ser de equilibrio o de superávit. Tal situación se entenderá cumplida si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC, con un límite inferior de déficit estructural (senda de ajuste) del 0,5 % del PIB a precios de mercado, límite que podrá alcanzar un máximo del 1 % si la proporción entre la deuda pública y el PIB está por debajo del 60 % y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas son bajos. Por “saldo estructural anual” se entenderá el saldo anual ajustado en función del

.....

- 13 No lo suscribieron ni el Reino Unido ni la República Checa; no obstante el Tratado se aplica íntegramente a los Estados miembros de la eurozona. Sobre el carácter excepcional de esta vía MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2012): pp. 403 y ss. También GÓMEZ URQUIJO (2012): p. 527.
- 14 Dictamen 362/2012, de 12 de abril. La autorización de la ratificación por España del Tratado se llevó a cabo mediante Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, BOE núm. 178, de 26 de julio de 2012.
- 15 La estrategia Europa 2020 propone un crecimiento inteligente (desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), sostenible (promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva) e integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal; y es que el Tratado admite que las Partes Contratantes se puedan desviar temporalmente de su objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste cuando concurren circunstancias excepcionales, es decir, un acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del PEC, siempre que la desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En el caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector, que incluirá la obligación de la Parte Contratante de que se trate de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

La disciplina sobre endeudamiento se recoge en el art. 4, y no introduce variación ni en el valor de referencia (que sigue siendo, por supuesto el del Protocolo número 12 del TFUE –proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, 60 %), ni en la obligación de reducción, a un ritmo medio de una veinteaava parte al año, del Reglamento del procedimiento de déficit excesivo. La novedad en materia de deuda se produce en el plano de la coordinación, al establecer en el art. 6 la obligación de información de los planes de emisión tanto al Consejo como a la Comisión.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Si el marco jurídico europeo que propició la acelerada reforma constitucional del art. 135 era el que queda expuesto, los hechos que precipitaron la decisión son, por un lado el acuerdo adoptado en el seno de la mini cumbre franco-alemana celebrada el 16 de agosto de 2011, en virtud del cual proponen al presidente del Consejo Europeo¹⁶ la adopción de una batería de medidas, para proteger la Unión Económica y Monetaria, entre las cuales se encuentra el que por los Estados miembros se incluya, al máximo nivel, a nivel constitucional, una norma que limite sus déficits y su deuda. La otra circunstancia determinante fue el máximo alcanzado por la prima de riesgo en la primera quincena de agosto de 2011, cuando el diferencial entre el bono español y el alemán a diez años llegó a superar los 400 puntos básicos. Esta última circunstancia, ciertamente importante, nos es ajena, pues evidentemente la reforma constitucional no tranquilizó a ese ente abstracto que son *los mercados*, que poco después de la entrada en

.....

16 GORDILLO PÉREZ (2011): p. 34.

vigor de la reforma superaban los 450 pb, por lo que analizaremos a continuación la regla de oro del equilibrio presupuestario en nuestro entorno para, a continuación, analizar la reforma constitucional operada.

1. LA REGLA DE ORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO PRÓXIMO

La expresión *regla de oro* (*golden rule*, *règle d'or*) se suele utilizar para referir la existencia, en el ordenamiento jurídico de un país, de una cláusula de consolidación fiscal, es decir, limitadora del nivel de déficit y de endeudamiento. Tal tipo de cláusulas son comunes en todos los Estados de nuestro entorno; sin embargo no es tan común que tal cláusula se inserte en la propia norma constitucional, como es el caso español desde septiembre de 2011 y, como hemos visto, requiere el TECCG.

No es el caso estricto el del Reino Unido¹⁷, dadas las singularidades de su régimen constitucional, pero desde 1997 se habían dotado de un *Código de estabilidad presupuestaria*, en el que se fijaban dos reglas de equilibrio: la exigencia de que a lo largo del ciclo económico el Gobierno únicamente tomaría fondos prestados para invertir, mientras que el gasto corriente debería ser financiado vía impuestos; y una regla de inversión sostenible, que limita al 40 % la deuda pública neta. El efecto del *Código* fue positivo los primeros años de su aplicación, sin embargo no se mostró capaz de superar la crisis financiera actual, y ambas reglas fueron suspendidas. El Gobierno de coalición, en mayo de 2010, acordó el objetivo de reducción del déficit público y creó la *Office for Budget Responsibility*; sin embargo, como hemos visto, el Gobierno británico no suscribió el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza; e incluso ha planteado recientemente la posibilidad de abandonar la Unión Europea, probablemente, una vez más, haciendo uso de su conspicua estrategia *scattergories*¹⁸.

Más interés tiene para nosotros la experiencia alemana, ya que ha tenido una notoria influencia sobre la reforma constitucional española. En Alemania la reforma constitucional lo ha sido del federalismo financiero¹⁹ (*Föderalismusreform*). Tal reforma se inició con la constitución de una Comisión (8 de marzo de 2007) que tenía el encargo de “elaborar propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder, adaptándolas a las cambiantes

.....

17 JEAN-ANTOINE (2012): pp. 56 y 59.

18 La estrategia de David Cameron de proponer un referéndum para que Inglaterra decida si sigue en la Unión Europea me recuerda ese anuncio célebre en que los jugadores admiten “pulpo como animal de compañía”.

19 GÓMEZ ORFANEL (2012): pp. 233-242.

condiciones generales tanto dentro como fuera de Alemania, especialmente en lo referente a la política de crecimiento y de empleo”, y “fortaleciendo la propia responsabilidad de las corporaciones territoriales y su dotación financiera adecuada a las tareas a realizar”. Entre los temas abordados por la Comisión se encontraban la economía presupuestaria, prevención de crisis presupuestarias, establecimiento de un sistema de alerta temprana para la definición y lucha contra las crisis presupuestarias, desarrollo de criterios materiales para autorización de endeudamientos (introducción de límites y frenos al endeudamiento) y, finalmente, la modificación de los arts. 109 y 115 de la Ley Fundamental. Los trabajos se tradujeron, en lo que nos interesa, en la aprobación de la modificación de, entre otros, esos dos artículos en la Constitución, con lo que se viene a recoger la exigencia de que los presupuestos de la Federación y de los Länder se equilibren “sin ingresos generados por créditos” (con un margen de hasta el 0,35 % del PIB nominal, aunque esto sólo para la Federación, lo cual es una diferencia con lo que veremos ocurrirá en España), salvo casos excepcionales (catástrofes naturales o situaciones de emergencia), y sin perjuicio de aceptar la incidencia del ciclo (se “pueden prever regulaciones que consideren de modo simétrico tanto en expansión como en recesión los efectos de un desarrollo económico coyuntural”).

La reforma, además, crea un órgano, llamado Consejo de Estabilidad, que tiene por función vigilar la economía presupuestaria de la Federación y de los Länder. El régimen transitorio de aplicación de la reforma (art. 143 Ley Fundamental) lleva a 31 de diciembre de 2019 la prohibición a los Länder de aprobar el presupuesto con ingresos procedentes del crédito. Tal límite, respecto de la Federación se data en 31 de diciembre de 2015.

El caso italiano es singular. La regulación presupuestaria se contiene en el art. 81, relativo a los Presupuestos del Estado, y art. 119, que reconoce autonomía financiera a los Municipios, Provincias, Urbes metropolitanas y Regiones; sin que en los mismos se recoja norma de estabilidad presupuestaria alguna, ni procedimiento o fórmula de coordinación entre los presupuestos regionales y locales y los estatales. Los intentos de reforma constitucional han sido múltiples (1985, 1993, 1997), todos ellos sin éxito. Recientemente²⁰ se sometió a debate y votación una reforma constitucional que fue aprobada con fecha 20 de abril de 2012, y efectos de 1 de enero de 2014, por la que se introduce el principio de equilibrio presupuestario (“[I] o Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”), permitiendo de forma limitada el acceso al crédito.

.....

20 La tramitación hasta finales de enero de 2012 se puede ver en PASSALACQUA (2012). La reforma la tengo documentada mediante acceso al portal del Gobierno italiano http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo1.html <última 30-1-2013>

En Francia, la Constitución de la V República contiene el régimen presupuestario en su art. 34 que, aun tras la reforma de 23 de julio de 2008, no recoge regulación satisfactoria en esta materia. Dispone uno de sus apartados que “las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes programáticas. Éstas se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas”; tales orientaciones, por un lado, no tienen carácter obligatorio (son orientaciones) y, por otra parte se recogen en leyes programáticas (*sont définies par des lois de programmation*), que únicamente tienen valor indicativo y no pueden vincular al legislador financiero. Tal circunstancia, junto con las que concurren en la citada mini-cumbre franco-alemana, propiciaron la elaboración de un proyecto de ley constitucional, adoptado el 13 de julio de 2011 por el Parlamento²¹, consistente en crear leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas que sustituirían a las actuales leyes programáticas y que se pondrían bajo el control vigilante del Consejo Constitucional. Con todo, la reforma no define la regla de oro presupuestaria, por lo que será la ley-marco de cada ejercicio la que establezca las cifras de consolidación fiscal y, en su caso, el techo de gasto.

Finalmente, otros países que han modificado sus constituciones para dar entrada a la regla de oro, en sentido más o menos rígido, son Austria, que modificó su Constitución en 2007 para fijar un marco presupuestario plurianual con efectividad desde 2009, aunque determinados gastos pueden variar su posición de acuerdo con el ciclo, y, ya fuera de la Unión Europea, la Confederación Helvética, que ya en 2001 aprobó, en votación popular, una modificación constitucional para exigir el equilibrio (no la estabilidad) presupuestario.

2. LA REFORMA DEL ART. 135 DE LA CONSTITUCIÓN

La modificación del art. 135 fue anunciada por el Presidente del Gobierno con ocasión del debate de convalidación del RD-ley 9/2011, en sesión de 23 de agosto²², y aprobada en tiempo récord²³. No me corresponde hacer valoración crítica del procedimiento ni de su celeridad, y acerca de la necesidad de la reforma ya ha quedado suficientemente –no digo que satisfactoriamente– justificada en el marco ju-

.....

21 BAUDU (2012): p. 195.

22 Tomo el detalle de MARTÍNEZ LAGO (2011b): p. 10. MENDIZÁBAL ALLENDE (2011): la titula “segunda *enmienda*” (sic).

23 La reforma se tramitó en trece días GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (2012): p. 80, mientras que la anterior, la del art. 13.2 de la Constitución, llevó 24 días. Las críticas por la celeridad son comunes en la doctrina, BASSOLS COMA (2012): p. 33; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2012): p. 96; MENDIZÁBAL ALLENDE (2011): pp. 2 y 3; GORDILLO PÉREZ (2011): p. 34; MARTÍNEZ LAGO (2011b): p. 10.

rídico presupuestario de la Unión. Sin embargo hay un dato más, muy importante, que debemos tomar en consideración, cual es el relativo a la organización territorial del Estado, a la organización territorial del poder de gasto. En tal sentido nos encontramos con que mientras la participación en el gasto público de la Administración General del Estado ha pasado de un 53 % en 1982 a un 20,9 % en 2009; la de las Comunidades Autónomas pasó de un 3,6 % en aquel año (puesta en funcionamiento) a un 35,6 % en 2009. En el caso de las Entidades Locales las cifras son, para uno y otro año, del 10,6 al 13,6 %²⁴. Dato acaso más significativo es la evolución de la capacidad/necesidad de financiación de cada uno de esos sectores públicos: el estatal (sin la Seguridad Social) ha pasado de una situación de necesidad de financiación del 0,2 % del PIB en 2003, al 5,7 % en 2010; el sector autonómico ha pasado de situación de necesidad de financiación del 0,5 % en 2003, al 2,9 % en 2010; y el sector local de una situación de necesidad de financiación del 0,2 al 0,5 %. La Seguridad Social, que partía de una situación de capacidad de financiación del 1 por 100, ha entrado en situación de necesidad en 2010 del 0,2 %. La conclusión que se puede extraer es que estamos en presencia de una Administración fuertemente descentralizada, en la que un 49,2 % del gasto se realiza por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. El problema principal a resolver con la reforma constitucional no es otro que el de la insuficiente coordinación de los diferentes sectores públicos, sobre todo el autonómico y local²⁵. Tal cuestión ya estaba resuelta mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 julio, en la que el Tribunal ha declarado la plena constitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de aquélla. En dicha sentencia, el Tribunal afirma que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es plenamente compatible con el ejercicio de la competencia constitucional que reserva al Estado la coordinación de la planificación general de la actividad económica y el establecimiento de los principios de coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (arts. 149. 1. 13ª y 156. 1 de la Constitución). Pasaremos, a continuación, a analizar los principales apartados del nuevo art. 135 reformado desde una óptica exclusivamente local.

3. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA SUJECIÓN AL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

El apdo. 1 del art. 135 establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. La Constitución está refiriendo la sujeción al principio de estabilidad a los tres subsectores que in-

.....

24 Cifras incluidas en CUENCA GARCÍA (2012): p. 163; fuente IGAE.

25 RUIZ ALMENDRAL (2012a): pp. 56 y ss.

tegran el sector público español: el central (que incluirá el de seguridad social), el autonómico y el local. Tal sujeción viene impuesta para todos ellos de forma directa por el art. 126 del TFUE, pero su constitucionalización tiene un efecto colateral que no debe pasarnos inadvertido, cual es que su control pasará a ser competencia del Tribunal Constitucional, “ya que si el derecho de la UE no es parámetro de control, las normas de la Constitución sí”²⁶. En consecuencia, el nuevo art. 135 CE, al incorporar buena parte del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria, aunque sea por remisión –bien al TFUE, bien a la futura ley orgánica– incrementa el ámbito de examen del Tribunal Constitucional. Ésta no es una consecuencia menor, pues quizá implique traer al análisis constitucional nacional buena parte de las circunstancias que hasta la reforma del 135 CE eran objeto de examen por la Comisión. Por otra parte, al referirse a “todas las Administraciones públicas” la Constitución está dejando fuera a los entes, organismos y entidades dependientes de éstas que son productores de mercado –no son Administración pública–; aunque como veremos en su momento, al analizar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), ésta sí los sujeta, aunque de forma individual y en diferentes términos. Qué es lo público, por otra parte, nos lo aclara el art. 2 del Protocolo número 12 anexo al TFUE: “público, lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el sistema europeo de cuentas económicas integradas”.

4. DÉFICIT:

ADMISIÓN DEL ESTRUCTURAL PARA EL ESTADO Y LAS CC AA; EQUILIBRIO PARA LAS ENTIDADES LOCALES

El apdo. 2 del nuevo art. 135 admite que, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, puedan incurrir en déficit estructural, si bien con dos límites: por un lado, por supuesto, el establecido por la Unión Europea para sus Estados miembros; y, por otro, por el que se fije en la Ley Orgánica de desarrollo (0,4 % del PIB, conforme establece el art. 11.2 LOEPSF). Como ya en su momento apuntamos, la reforma constitucional española se aparta de la alemana, pues ésta únicamente permite déficit estructural a la Federación y no a los Länder.

“Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. Son las grandes sacrificadas; y ello porque supone un cambio importante sobre el régimen jurídico precedente recogido en el trLGEP, en el que se admitía défi-

.....

26 RUIZ ALMENDRAL (2012a): p. 84.

cit a las Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el art. 111 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (trLHL) en dos supuestos: a su solicitud y mediante propuesta de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) –supuesto inédito, por cierto–, y para realizar actuaciones productivas, o *déficit inversor*. Tal posibilidad ha sido constitucionalmente eliminada.

El apdo. 4 del artículo comentado prevé la posibilidad de que los límites de déficit estructural puedan superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, etcétera. No cabe pensar que tal excepción sea aplicable a las Entidades Locales, pues no está referida al déficit –que es el límite para ellas–, sino al límite de déficit estructural²⁷.

A. Deuda

El número 3, *in fine*, del art. 135 de la Constitución establece que “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Ese valor de referencia está constituido por el art. 126 del TFUE, y por el Protocolo número 12 anexo al mismo, relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fija el valor de referencia en el 60 por 100 del PIB, y aclara que deuda es “la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general”, es decir, la suma de la Administración Central, de las Administraciones autonómicas y de las Entidades Locales y la Seguridad Social. No obstante, el apdo. 4 del art. 135 CE permite superar el límite del volumen de deuda pública en los mismos casos que los límites de déficit estructural. Bajo el mismo razonamiento que hacíamos al referirnos al déficit, ahora deberíamos concluir que las Entidades Locales sí están incluidas como posibles beneficiarias de tal excepción.

La Constitución remite a la Ley Orgánica el desarrollo de la distribución del límite de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, y de los supuestos excepcionales de superación de los mismos. La LOEPSF asignó, en su art. 13, al conjunto de las Entidades Locales el 3 % del PIB nominal como volumen de deuda pública, que junto al 13 % de las Comunidades Autónomas y 44 % de la Administración Central hacen el referido 60 %. Pero, además, la LOEPSF, en su art. 13.3 establece que “los límites de deuda pública sólo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el art. 11.3”. El hecho de que éste se refiera al Estado y a las Comunidades Autóno-

.....

²⁷ En tal sentido se expresa JIMÉNEZ DÍAZ (2012): p. 17.

mas no debe excluir de aplicación a las Entidades Locales del régimen de excepción, pues la remisión está referida, claramente a “las circunstancias y en los términos” y no a los sujetos.

Creo que con las anteriores consideraciones hemos analizado las diferentes cuestiones que, en la modificación del art. 135 de la Constitución, tienen auténtica relevancia local, por lo que procede ahora pasar a analizar el desarrollo constitucional operado mediante la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

IV. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1. OBJETO DE LA LEY

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera es la norma requerida por el art. 135 de la Constitución para desarrollar la disciplina presupuestaria, el régimen de coordinación institucional, así como la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Así lo expresa su art. 1 transcribiendo, de forma casi literal, el art. 135.5 de la Constitución.

A. Desarrollo de la disciplina presupuestaria

Es objeto de la Ley, en primer término, “el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera”. Tales principios se recogen en el cap. II de la Ley, arts. 3 y 4, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en que se concretan, respectivamente, los objetivos de déficit y de volumen de deuda.

Además, el art. 135 de la Constitución menciona expresamente algunos aspectos de tal desarrollo que necesariamente deben ser objeto de la Ley Orgánica. En lo que al ámbito local se refiere, se trata de la distribución de los límites de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, que se lleva a cabo en el art. 13.1 de la Ley, 3 por 100, como hemos reflejado *ut supra*; la regulación de los supuestos excepcionales de superación de ese límite, a que también hemos hecho referencia (art. 13.3 con remisión al art. 11.3); la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre el déficit cero y el límite de deuda puedan producirse en las Entidades Locales, que se concretan en las medidas preventivas, correctivas y coercitivas reguladas en los arts. 18 y ss. de la Ley.

Junto a tales contenidos, la Ley incorpora otros que no están explícitamente requeridos por el art. 135 de la Constitución, pero cuya procedencia deriva de su carácter complementario de los principios constitucionales de estabilidad y sostenibilidad, o de ambos. Es el caso de los principios de plurianualidad, transparencia, eficiencia, y lealtad institucional, que no cita expresamente el nuevo artículo de la Constitución. Constituyen desarrollos complementarios del principio de estabilidad: la regulación de la regla de gasto (art. 12) –sin perjuicio de su engarce con la disciplina presupuestaria de la Unión Europea, a la que hemos hecho referencia al tratar del Reglamento de supervisión de las políticas presupuestarias–, del límite de gasto no financiero (art. 30) y el fondo de contingencia (art. 31). Es complementaria del principio de estabilidad la regulación del destino del superávit presupuestario (art. 32). Y es complementaria de ambos principios constitucionales la regulación del marco presupuestario a medio plazo (art. 29).

B. Régimen de coordinación institucional

Un segundo ámbito de materias objeto de la Ley es el relativo al régimen de coordinación institucional. En tal sentido, la participación de los órganos de coordinación institucional se formaliza a través de los distintos procedimientos que se regulan en la Ley. Tal órgano es, para el ámbito local, la CNAL; y su nivel de participación es mínimo, pues se limita a la exigencia de su informe previo en el procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad (art. 15.1), y de la orden que desarrolla el principio de transparencia (art. 27.4), materializada en la Orden 2105/2012, de 1 de octubre. Tan escasa participación se completa con la previsión de que el órgano estatal correspondiente les suministre determinada información²⁸.

C. Responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento

El art. 135.5 de la Constitución, en su último párrafo, exige que la Ley Orgánica regule la responsabilidad en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tal mandato se concreta en la LOEPSF de tres formas: en primer término, mediante la introducción del nuevo principio de responsabilidad; en segundo lugar, al regular las medidas coercitivas contempladas en los arts. 25 y 26 de la Ley; y, en tercer lugar, con el régimen de responsabilidad por incum-

.....

28 El propio Consejo de Estado en su Dictamen, número 164/2012, echa en falta, para un mejor cumplimiento del mandato constitucional, una previsión que, desde una perspectiva más general, aluda al conjunto de las funciones que a la CNAL pueden, si no deben, corresponder en el ámbito de la estabilidad presupuestaria.

plimiento sancionado de normas de Derecho de la Unión Europea a que se destina su DA segunda.

2. TÍTULO COMPETENCIAL

La Ley Orgánica invoca, de acuerdo con lo anterior, como único título competencial, el nuevo art. 135 de la Constitución. En ello se diferencia de la normativa sobre estabilidad presupuestaria anterior, que refería tal título competencial, en la DF primera, de la siguiente forma:

1. La presente Ley, aprobada al amparo de lo dispuesto en los arts. 149.1.13^a y 149.1.18^a de la Constitución constituye legislación básica del Estado, salvo lo dispuesto en el cap. II de su título II.
2. Asimismo, la presente Ley se aprueba al amparo de las competencias que los arts. 149.1.11^a y 149.1.14^a de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado.

Efectivamente, el anteproyecto de Ley Orgánica sometido a dictamen por el Consejo de Estado invocaba como títulos competenciales, además del nuevo art. 135 de la Constitución, las competencias que el art. 149.1, materias 3^a, 11^a, 13^a, 14^a y 18^a de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado; y, por otra parte, declaraba su carácter básico en virtud de las materias 13^a y 18^a. Sin embargo el Consejo de Estado, tras un detallado análisis de tales títulos competenciales, así como de la jurisprudencia constitucional (sentencias 134/2011, de 20 de junio –Cataluña v. LGEP–, 157/2011, de 18 de octubre –Asturias, tb. v. LGEP–, 185/2011 –tb. Asturias v. LO complementaria a la LGEP–, 186/2011 –Cataluña, id.–, 187/2011, 188/2011 y 189/2011, de 26 de noviembre, y 195/2011 y 198/2011, de 13 de diciembre) concluye que el nuevo art. 135 otorga al Estado una competencia exclusiva y excluyente. Este carácter hace que la materia con reserva de Ley Orgánica no pueda tener carácter básico –ni es preciso, ya que tal carácter únicamente es predicable de materias no atribuidas con competencia excluyente–, con lo que el único título competencial invocable es el art. 135 de la Constitución, finalmente recogido en la DF primera de la Ley.

El apdo. 6 del art. 135 establece que “las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”. La referencia se limita a sus propias normas y decisiones presupuestarias, y por tanto al ámbito de su autonomía financiera. Se han aprobado, a la fecha, cuatro normas autonómicas en esta materia. La catalana, Ley de la Generalitat de Catalunya 6/2012, de 17 de mayo, recurrida de inconstitucionalidad de varios de sus artículos; la aragonesa Ley 5/2012, de 7 de junio, la cas-

tellano-leonesa Ley 7/2012, de 24 de octubre, y la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2012, de 21 de diciembre.

3. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY

De conformidad con el art. 2 de la LOEPSE, a los efectos de su aplicación, el sector público está integrado por dos unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Tal sector se subdivide, a su vez, en cuatro subsectores:
 - a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
 - b) Comunidades Autónomas.
 - c) Corporaciones Locales.
 - d) Administraciones de Seguridad Social.
2. Y el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior.

Llegados a este punto resulta imprescindible que demos razón del *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales* –al que en adelante me referiré como SEC'95–, que se erige en protagonista, no sólo de la definición del ámbito subjetivo de la Ley, sino de la práctica totalidad del principio de estabilidad presupuestaria, como veremos. Se trata, tal y como lo describe el considerando duodécimo del Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 del:

[...] marco de referencia de normas, definiciones, clasificaciones y normas contables comunes destinado a la elaboración de cuentas de los Estados miembros para las necesidades de la Comunidad, permitiendo así obtener resultados comparables entre los Estados miembros.

Contiene, por tanto, el lenguaje contable común para la Unión Europea; el que debemos utilizar para ser entendidos en Europa. Y es que en esta materia tenemos –como en tantas otras– un *diferente ancho de vía* que debemos ajustar para obtener resultados comprobables y comparables. Para hablar el mismo lenguaje, en definitiva. Tal lenguaje contable no es sencillo, por lo que la Comisión Europea, a través de su oficina estadística, EUROSTAT (*Statistical Office of the European Communities*), ha publicado el Manual del SEC'95 sobre el déficit público y la deuda pública.

La Ley Orgánica, como hemos visto, refiere la delimitación del ámbito subjetivo al SEC'95, a diferencia de lo que hacía nuestra legislación de estabilidad presupuestaria anterior. Lo que se pretende con ello es evitar las prácticas de

contabilidad creativas (*fiscal gimmickry*, artimañas fiscales) y unificar criterios a los efectos de remisión de datos a EUROSTAT²⁹.

En el caso de las Entidades Locales es de aplicación el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, cuyo título primero se destina a regular el inventario de entes del Sector Público Local. Su art. 2 contiene la enumeración de los entes, organismos y entidades integrantes del Sector Público Local; y el art. 3 asigna al Instituto Nacional de Estadística, junto con la Intervención General de la Administración del Estado, en cuanto órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, y con la colaboración técnica del Banco de España, efectuar la clasificación de los agentes del Sector Público local como Administraciones públicas o no Administraciones públicas.

A. Administraciones públicas. Perímetro de consolidación fiscal

Tal clasificación debe efectuarse, por supuesto, con arreglo al SEC'95, para el cual el sector de las **Administraciones públicas** (S.13), y concretamente el de las Entidades Locales (S.1313) incluye "todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales". Con arreglo a tal concepto:

- Tienen tal carácter de Administraciones públicas, por definición, las entidades locales territoriales con relevancia constitucional (municipios, provincias e islas), otras entidades locales de naturaleza territorial (como es el caso de las comarcas) o institucional (mancomunidades y agrupaciones). También lo son los entes descentralizados territorialmente (entidades locales menores, parroquias), y los entes descentralizados funcionalmente de carácter administrativo (los organismos autónomos).
- Tendrán también el carácter de Administraciones públicas a los efectos de consolidación fiscal las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles participadas, directa o indirectamente, de forma mayoritaria, así como aquellas sobre las que la Entidad Local, también di-

.....
29 En relación a la contabilidad creativa, RUIZ ALMENDRAL (2012b): p. 114 y, con mayor extensión RUIZ ALMENDRAL (2008): p. 269. Unificación de criterios en MARTÍNEZ MANZANEDO (2012): p. 85.

recta o indirectamente, tenga capacidad de decisión; las instituciones sin fines de lucro y los consorcios que sean productores no de mercado. La distinción entre productores de mercado y no de mercado depende de si los precios son económicamente significativos o no; y al respecto, el SEC'95 considera que un precio es económicamente significativo si influye de forma significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir; y, a la inversa, se considera que un precio no es económicamente significativo si tiene poca o ninguna influencia en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y se espera que tenga sólo una influencia marginal en las cantidades demandadas. Por tanto, se trata de un precio que no es cuantitativamente significativo ni para la oferta ni para la demanda. Tal concepto se completa con la denominada "norma del 50 %", con arreglo a la cual un precio será económicamente significativo dependiendo que las ventas cubran o no el 50 % de los costes.

Un caso singular que debemos significar es el de las entidades públicas empresariales. Tales organismos públicos, que a efectos de contratación nunca tienen el carácter de Administraciones públicas (art. 3 trLCSP), sí lo tendrán a efectos de estabilidad en el caso de que sean no de mercado, si bien con una excepción; deberán clasificarse en el sector *instituciones financieras*, no en el de Administraciones públicas cuando tengan el carácter de intermediarios financieros, y tal carácter pueden tener las entidades públicas empresariales a que se refiere el art. 85 bis, apdo. 1, letra a) *in fine* de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando especifica que "excepcionalmente podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza".

A los efectos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera la Entidad Local y todas las unidades dependientes no productoras de mercado constituyen el Grupo Local y consolidan sus cuentas. Es el llamado "perímetro de consolidación" a efectos de estabilidad.

B. No administraciones públicas. Unidades individuales

El resto de entes, organismos y entidades dependientes de una Entidad Local que no sean clasificables como Administración pública constituirán sector público local no Administraciones públicas. Tales entes dependientes productores de mercado no se integran en el Grupo Local, y son considerados, a efectos de estabilidad presupuestaria, unidades individuales.

Ámbito subjetivo de la ley (art. 2 LOEPSF)

ART. 2.1. SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (PERÍMETRO DE CONSOLIDACIÓN)

ENTIDAD LOCAL				
EPD-nPM				
Organismos Autónomos	ENTES PÚBLICOS DEPENDIENTES NO PRODUCTORES DE MERCADO (NO FINANCIADOS MAYORITARIAMENTE CON INGRESOS COMERCIALES)			
	Entidades Públicas Empresariales	Sociedades Mercantiles dependientes	ISFL (Fundaciones dependientes)	Consortios dependientes

ART. 2.2. SECTOR PÚBLICO NO ADMINISTRATIVO (UNIDADES INDIVIDUALES)

EPD-PM				
ENTES PÚBLICOS DEPENDIENTES PRODUCTORES DE MERCADO (FINANCIADOS MAYORITARIAMENTE CON INGRESOS COMERCIALES)				
Individualmente	Entidad Pública Empresarial	Sociedad Mercantil dependiente	ISFL (Fundación dependiente)	Consortio dependiente

V. PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El art. 3º de la Ley, que define el principio de estabilidad presupuestaria, somete a ella a “los distintos sujetos comprendidos en [su] ámbito de aplicación”, es decir, a Administraciones públicas y a unidades individuales no Administraciones públicas, a diferencia de cómo lo hace el art. 135.1 de la Constitución, que se refiere sólo a “todas las Administraciones públicas”. La Ley va más allá, no hay inconveniente en ello; ya que lo hace de forma acorde con la normativa comunitaria y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, al que en su momento hicimos referencia. Como consecuencia de ello estaremos en presencia de dos conceptos de estabilidad presupuestaria: Estabilidad presupuestaria es, para las Administraciones públicas, “la situación de equilibrio o superávit estructural” producida en la elaboración, aprobación y ejecución de sus Presupues-

tos y demás actuaciones que afecten a sus gastos o ingresos. Y para las unidades individuales no Administraciones públicas la estabilidad presupuestaria será “la posición de equilibrio financiero”. Debemos, por tanto, referirnos a continuación a la estabilidad del Grupo Local, para luego abordar la estabilidad de las unidades individuales.

A. Estabilidad presupuestaria del Grupo Local

Para el Grupo Local, integrado por la Entidad Local, sus organismos autónomos, y los entes, organismos y entidades dependientes no productores de mercado, la estabilidad presupuestaria es “la situación de equilibrio o superávit estructural”. El art. 11.2, al instrumentar este principio, dispone que “ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo”, para cuyo cálculo “se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”. En aplicación de tal normativa los diferentes agentes integrados en el Grupo deberán consolidar sus cuentas mediante la eliminación de las transferencias internas, y determinar el saldo no financiero por diferencia entre los ingresos contabilizados en los caps. 1 al 7 del estado de ingresos, y los gastos contabilizados en los capítulos 1 al 7 del estado de gastos, que son, conforme a la vigente estructura presupuestaria local aprobada mediante Orden 3565/2008, de 3 de diciembre, las operaciones calificadas como no financieras. Tal resultado (saldo no financiero), deberá ser ajustado en términos de contabilidad nacional –en términos SEC’95–, es decir, en el símil que en su momento utilizábamos, deberán ser adaptados al ancho de vía europeo, para determinar la capacidad/necesidad de financiación (su estabilidad o no). Tales ajustes se recogen en el *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones locales*, elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado. Tal Manual desarrolla quince motivos de ajuste –aunque podrían ser más³⁰–. Son: 1) Ajuste de sustitución del criterio de devengo por el de caja en los ingresos por impuestos, tasas y otros ingresos (caps. 1, 2 y 3 del estado de ingresos); 2) Tratamiento de las entregas a cuenta de impuestos cedidos, del fondo complementario de financiación y del fondo de financiación de asistencia sanitaria; 3) Ajustes a criterio de

.....

30 FARFÁN PÉREZ, J.M. / VELASCO ZAPATA, A. (2011): p. 144, proponen como posible motivo de ajuste el importe de las modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería para gastos generales, hasta la liquidación del Presupuesto, en su caso, dado que el art. 21 del RD 1463/2007 (Reglamento de la LGEP) exceptúa la elaboración de plan económico-financiero. También proponen como motivos de ajuste el importe de los gastos financiados con remanente de tesorería para gastos generales, así como los financiados mediante incorporación de remanentes de crédito.

devengo de los intereses del endeudamiento; 4) Ajuste por inversiones realizadas por el sistema de “abono total del precio”; 5) Ajuste por inversiones realizadas por cuenta de la Entidad Local; 6) Ajuste por consolidación de transferencias entre Administraciones públicas; 7) Ajustes por la venta de acciones (privatización de empresas); 8) Ajustes por dividendos y participación en beneficios; 9) Ajustes por ingresos obtenidos del presupuesto de la UE; 10) Ajustes derivados de operaciones de permuta financiera (*swaps*); 11) Ajustes derivados de operaciones de ejecución y reintegro de avales; 12) Ajustes derivados de aportaciones de capital a empresas públicas; 13) Ajustes derivados de la asunción y cancelación de deudas de empresas públicas; 14) Ajustes derivados de gastos realizados en el ejercicio y pendientes de aplicar al presupuesto de gastos de la Corporación Local; y, 15) Ajustes derivados de operaciones de censos.

De todos esos ajustes hay dos, muy comunes, que deberían hacernos reflexionar. El primero de ellos es el número 1) Ajuste de sustitución del criterio de devengo por el de caja en los ingresos por impuestos, tasas y otros ingresos (caps. 1, 2 y 3 del estado de ingresos). El Reglamento (CE) núm. 2516/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de noviembre, modificó, con la finalidad de garantizar la comparabilidad y la transparencia de las cuentas de los Estados miembros, el hasta entonces criterio de devengo, que es el que seguimos utilizando en contabilidad presupuestaria, por el de caja en el tratamiento contable de los impuestos (léase impuestos, tasas y otros ingresos que nuestras Entidades Locales aplican a los caps. 1, 2 y 3 del estado de ingresos). De esa forma se habrán de comparar los ingresos realmente producidos (tanto de recursos del ejercicio corriente, como de cerrados), con los derechos reconocidos netos, de tal forma que si aquéllos son superiores a éstos deberemos efectuar un ajuste positivo por la diferencia al saldo no financiero de la liquidación; y si son menores, un ajuste negativo, también por la diferencia. Con ello estamos convirtiendo contabilidad presupuestaria en contabilidad nacional, en la que los impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados. Este tratamiento se aplica a los ingresos contabilizados en los caps. 1, 2 y 3 del estado de ingresos de la Entidad Local; concretamente a los conceptos de impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, recargos, multas, sanciones e intereses de demora, pudiendo hacerse extensivo a otros conceptos no mencionados expresamente cuando se observen diferencias significativas entre los derechos reconocidos y los cobros efectivos. No se aplicará, en cambio, a las entregas a cuenta de impuestos cedidos por el Estado (Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el Impuesto sobre el valor añadido y los Impuestos especiales de fabricación), que originarán los motivos de ajuste relacionados al número 2.

La reflexión a realizar, en este primer motivo de ajuste, es la conveniencia de que por las Entidades Locales se lleve a cabo una presupuestación de esos ingresos en términos de caja, y no de devengo. En la fase de elaboración del Presupuesto, en este momento, se identifica el tributo, *v.gr.*, el impuesto sobre bienes inmuebles, y con respecto a él se cuantifica el valor catastral de su padrón, 1.000.000 euros que, con un tipo del 0,55 %, determina una cuota íntegra de 5500 que, minorados los beneficios fiscales de 500 que tenemos aprobados en Ordenanza, determina una cuota líquida de 5000, importe que se presupuesta. Sin embargo, si siguiéramos el criterio SEC'95, la presupuestación se realizaría por el tanto por ciento de la cuota líquida efectivamente realizado los últimos ejercicios (en fase de liquidación realizaríamos el ajuste tomando en consideración cerrados); por ejemplo, el 95 %, presupuestaríamos 4750. Tal operativa, no obstante, exigiría la modificación del régimen presupuestario local contenido en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, pues su art. 162 se refiere a los “derechos que se prevean liquidar”.

El otro motivo de ajuste (número 14 de los relacionados), es el de la cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para los que no se ha producido su aplicación a presupuesto siendo procedente la misma. Estaríamos ante obligaciones respecto de las que, no habiéndose dictado aún el correspondiente acto formal de reconocimiento y liquidación, se derivan de bienes y servicios efectivamente recibidos por la entidad. La inexistencia de tratamiento presupuestario contrasta con el tratamiento debido en contabilidad nacional: se debe aplicar el principio del devengo; por lo que los ajustes derivados de las “facturas del cajón” serían un ajuste negativo si el saldo final de la cuenta 413 es mayor que el inicial, por la diferencia; o el ajuste inverso si el saldo final de la cuenta 413 es menor que el inicial, también por la diferencia. El art. 5 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece la obligación de cada Entidad Local de disponer de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, cuya gestión corresponderá a la Intervención u órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de contabilidad. La existencia de tal registro, y la operativa que con respecto al mismo se establece por la Ley, deberían reducir, si no eliminar, tales “facturas de cajón”, salvo que, y desafortunadamente es lo que ocurre, la presupuestación de gastos no se esté realizando tal y como exige el art. 165 del trLHL, incluyendo “los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones”. En muchas Entidades Locales la técnica de presupuestación es manifiestamente mejorable.

Regla de gasto

El art. 12 de la LOEPSF regula como instrumento complementario al principio de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las Administraciones públicas, la regla fiscal denominada regla de gasto. Ya hemos visto, al referirnos a la disciplina presupuestaria en la Unión Europea, como la regla de gasto ha sido introducida en el PEC y en el pacto presupuestario del Título III del TCEG. También hemos referido que no es una regla nueva en nuestro ordenamiento jurídico, pues fue introducida en el trLGEF por el RD-ley 8/2011, aunque sí será de aplicación por vez primera a los Presupuestos que se aprueben para el ejercicio 2013.

La regla de gasto constituye una limitación a la variación del gasto computable de la Entidad Local, que no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, que ha sido fijada mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012 en el 1,7% para 2013; 1,7% para 2014 y 2% para 2015.

El gasto computable está constituido por los empleos (gastos) no financieros (suma de los caps. 1 al 7 del estado de gastos del Presupuesto) consolidados y ajustados a criterios SEC'95, con exclusión de los intereses de la deuda³¹ (dado que están constitucionalmente garantizados) y la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas. La Ley no determina cual es la magnitud a considerar como gasto computable a los efectos de aplicar la regla de gasto, por lo que en buena técnica jurídica deberíamos hacer uso de las herramientas que el art. 3 del Código civil pone en juego para la interpretación e integración del ordenamiento. De ser así, dado el contexto en que nos desenvolvemos, la disciplina presupuestaria, y los antecedentes legislativos existentes en nuestro ordenamiento jurídico, deberíamos interpretar que la base de cálculo del gasto computable sería el presupuesto inicialmente aprobado por la Corporación para el ejercicio anterior al que será de aplicación la regla de gasto. Tal es la técnica que utiliza el art. 169.6 del trLHL para la prórroga presupuestaria; y esta fue la interpretación que, en un primer momento, los operadores jurídicos realizamos. Sin embargo la IGAE, en su *Guía para la determinación de la regla de gasto*, sin argumento desvelado, considera gastos computable el derivado “de la liquidación del Presupuesto”. Como en correcta técnica de presupuestación ésta se realizará en el último trimestre del ejercicio y no se dispondrá de tal liquidación, la IGAE nos propone “realizar una estimación de ésta”. La técnica a seguir en tal estimación sería la contenida en las reglas 107 a 110 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, reglas 95 a 98 del Simplificado y 35 del Básico.

.....

31 Del capítulo 3 de gastos financieros únicamente se agregarán los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deuda y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales. Subconceptos 301, 311, 321, 331 y 357.

Muy novedoso, y deseable, es el juego de los cambios normativos permanentes sobre el gasto computable resultante de la aplicación de la regla de gasto que hace el apdo. 4 del art. 12 de la Ley. Cuando se aprueben cambios normativos que aumenten, de forma permanente, la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla podrá (es potestativo) aumentarse en la cuantía equivalente. Si los cambios normativos implican disminuciones de recaudación, sean éstas permanentes o no, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de dicha regla deberá (es obligatorio) disminuirse en la cuantía correspondiente. Viene tal determinación, si no a cubrir, sí a paliar la carencia que en el régimen presupuestario local español existe al no consignar en ellos, a diferencia del Estado (*ex art. 134.2, in fine*, de la Constitución) y de las Comunidades Autónomas (*ex art. 153d*), los beneficios fiscales que afecten a sus tributos. La cobertura de los mismos vía principio de equilibrio carece de la transparencia requerida por una práctica presupuestaria democrática. Tal carencia debería ser cubierta en una futura regulación de las Haciendas Locales, pues si para éstas el régimen presupuestario es una opción legal –no constitucional, a diferencia del Estado y las Comunidades Autónomas, como hemos dicho– que lleva a cabo la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 112; una vez optado por el régimen presupuestario lo debería ser con todas sus consecuencias; y la obligación de consignar tales beneficios –al menos los que afecten a tributos obligatorios– es una de ellas.

Finalmente, en lo que a la regla de gasto se refiere, el art. 12.5 contiene un precepto singular, cuando menos. “Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. Parece querer llevar a cabo la Ley una afectación de esos mayores ingresos a reducir el nivel de deuda³². La interpretación del artículo requiere delimitar a qué ingresos se está refiriendo; que lo ha de ser, necesariamente, a los de naturaleza corriente que no se encuentren, a su vez, afectados. Es más, la ubicación dentro del art. 12, relativo a la regla de gasto, instrumento complementario de la estabilidad presupuestaria, impone la interpretación que la exposición de motivos nos da al decir que “cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento”. Se trata de la sustitución de la financiación de gasto con deuda, por la financiación con esos ingresos. La norma, con ello, está llevando a cabo una modificación implícita de los arts. 177 del *trLHL*, y 36 y 37 del Reglamento Presupuestario, todos ellos referidos a créditos extraordinarios y suplementos de crédito; y del 48 de ese mismo Reglamento, re-

.....

32 LÓPEZ ARIAS (2013) aclara que no se admiten excepciones.

lativo a incorporación de remanentes. Además, su inserción en tal normativa presupuestaria determina la exigencia de que esos ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, ya sean nuevos o mayores, han de estar efectivamente recaudados, y, además, se ha de garantizar que el resto de los ingresos vienen realizándose con normalidad.

B. Estabilidad presupuestaria de las unidades individuales no Administraciones Públicas

En relación al resto de entidades dependientes no Administraciones Públicas, la estabilidad se evaluará individualmente, en términos de equilibrio financiero, entendido como el resultado cero o positivo de su cuenta de pérdidas y ganancias, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad que les resulte aplicable.

2. PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El principio de sostenibilidad financiera constituye una importante novedad de la LOEPSF. Está referido tanto a las Administraciones públicas como a los entes, organismos y entidades dependientes de las mismas que no tengan tal carácter, y se define en el art. 4 de la Ley como “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”.

A. Instrumentación

Se instrumentaliza en el art. 13 de la LOEPSF mediante la limitación del volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo núm. 12 anexo al TFUE, sobre déficit excesivo, que, como hemos visto, no podrá superar en este momento del 60 % del PIB expresado en términos nominales. Tal límite se distribuye entre los diversos agentes integrantes del sector público, correspondiendo al conjunto de las Corporaciones Locales un límite del 3 %; si bien para el período 2013-2015 en atención a la devolución derivada del exceso de financiación por PIE de los ejercicios 2008 y 2009, el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, lo ha elevado al 3,8 %. Esta cuantía es de 40.200 millones de euros, aproximadamente, lo cual representa algo menos del 55 % de los ingresos no financieros consolidados de las Entidades Locales según sus liquidaciones de presupuestos correspondientes al último ejercicio disponible.

B. Límites individuales para cada Entidad Local

No obstante, los límites individuales aplicables a cada una de las Entidades Locales se regirán, por los arts. 53, para las operaciones a largo plazo, y 51 para las operaciones a corto plazo, del trLHL, con las especialidades que puedan ser es-

tablecidas en las leyes de presupuestos anuales. Concretamente, para el ejercicio 2013, la DF trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, modifica la DA decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público para establecer que las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo del 75 %, no supere el 110 %, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al 110 % referido no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo, tal y como establece el art. 13.2 de la LOEPSF.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los caps. 1 al 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestas y en el importe de la operación proyectada. En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado.

Como excepción a éste régimen, la DA septuagésima tercera permite la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, siempre que tengan por finalidad la disminución de la carga financiera, la ampliación del período de amortización o el riesgo de aquellas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de las pendientes de vencimiento.

Esa misma DA septuagésima tercera deja sin efecto, desde el 1 de enero de 2013, y con carácter indefinido, el apdo. 3 del art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que exigía que las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación quedasen canceladas a 31 de diciembre de cada año.

El apdo. 5 del art. 13 de la LOEPSF obliga –como antes hacía el 53.7 trLHL aunque, lógicamente con menor extensión– al órgano que, en ejercicio de la tutela financiera sobre las Corporaciones Locales deba autorizar su endeudamiento, a tener en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de la Ley.

C. Componentes de la deuda

Definido el principio de sostenibilidad y concretada su instrumentación, tanto a nivel global como de cada una de las Entidades Locales, es preciso abordar a continuación el tema de la integración del endeudamiento local. Se trata de responder a la pregunta: ¿qué computa como deuda en las Entidades Locales, y qué no? La respuesta la encontramos en el art. 13.1 de la LOEPSF, que se refiere a la deuda pública “definida de acuerdo con el Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo”. Éste, en su art. 2 entiende por deuda: “la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año”; concepto que, en sí, constituye realmente una tautología, pues únicamente nos ofrece ayuda a la hora de su cuantificación, pero poco aporta a clarificar su identificación. Podemos definir la deuda pública local como *toda relación jurídica en virtud de la cual una Entidad Local obtiene recursos mediante la producción de pasivos financieros*. Tal relación jurídica calificará como endeudamiento cualquier apelación al crédito, público o privado, que proporcione recursos a la Entidad, ya sea de forma explícita o implícita, originando el nacimiento de un pasivo financiero para la misma. En tal concepto encuentra acomodo, por supuesto, el endeudamiento tradicional, al que se refieren los arts. 48 y ss. del trLHL; es decir, las “operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio”; modalidades que pueden consistir, para las operaciones a largo plazo, en la emisión pública de deuda, la contratación de préstamos o créditos, cualquier otra apelación al crédito público o privado, o la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Para las operaciones a corto constituyen deuda, entre otras operaciones, los anticipos de productos recaudatorios, los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería, y las emisiones de deuda por plazo no superior a un año. También encuentran acomodo en la definición dada el arren-

damiento financiero y los derivados financieros, también denominados instrumentos secundarios e instrumentos de cobertura, que son activos financieros basados en otro instrumento subyacente o derivados de él. En cuanto al *factoring* y la gestión de pagos conformados o *confirming*, constituirán endeudamiento o no dependiendo de la configuración real del contrato –muy variada en el mercado financiero–; aunque siempre que en los mismos subyazca una operación de tesorería no ofrece duda que computarán como deuda.

De forma singular, no constituirán endeudamiento los créditos comerciales obtenidos por la Entidad Local de sus proveedores que deriven de operaciones con bienes y servicios, dado que no implican la obtención de un recurso para la Entidad. Tales operaciones se incluyen en el SEC'95 dentro de la subcategoría de “créditos comerciales y anticipos (E.71)”, y se extiende a “los atrasos en el pago de bienes y servicios” –es decir, la morosidad³³–, en tanto no se hayan materializado en un préstamo. Tal circunstancia ha sido contemplada recientemente en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la puesta en aplicación del plan de pagos a proveedores. Así es que la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, en su DA única establece que a los efectos del cumplimiento de los límites de endeudamiento, el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará en las Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por ellas con cargo a aquellos mecanismos. En virtud de tales mecanismos la deuda comercial se ha convertido en deuda financiera, con lo que los créditos comerciales –morosidad– se han instrumentado en préstamos.

Tampoco implican la obtención de recursos para la Entidad Local el contrato de arrendamiento o *leasing* operativo, pues el mismo tiene la naturaleza de un arrendamiento puro (gasto corriente del cap. 2 del estado de gastos) cuando se dé la triple circunstancia señalada por la Orden 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales (definición del concepto 358 de gastos): a) que el precio de la opción de compra o valor residual sea inferior al valor que tendrá el bien objeto del contrato de *leasing*, al término de éste; b) que el plazo del contrato y la vida útil estimada del bien objeto del contrato de *leasing* sean equivalentes, y, c) que el valor actualizado de las cuotas, utilizando un tipo de interés de mercado, sea similar al precio de adquisición al contado del inmovilizado. Con tales condiciones el *leasing* operativo no constituirá endeudamiento. Lo

.....

33 PICÓ ROMERO y ROMERO CIVERA (2011) consideran que la morosidad es endeudamiento.

mismo se puede decir del *renting*, dado que éste “es una forma de contrato de arrendamiento de un bien en el que no se incluye una opción de compra” (Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 18/2003, de 17 de noviembre); tratándose, por ello de un contrato distinto del arrendamiento financiero en el que, como se puede leer en la STS de 19 de enero de 2000, el arrendador asume el riesgo de la inversión, ya que su finalidad es ceder única y exclusivamente el uso de lo adquirido.

Finalmente, los supuestos de colaboración público-privada constituirán endeudamiento si concurren en ellos las circunstancias señaladas por EUROSTAT en su decisión de 11 de febrero de 2004. De no ser así no lo serán. Por lo tanto, si la Entidad Local asume el riesgo de construcción, o si el contratista soporta solo el riesgo de construcción y ningún otro, los activos derivados de la colaboración se deberán clasificar como activos de la Entidad, lo cual incidirá sobre el déficit –el gasto en capital inicial relativo a los activos será contabilizado como formación fija de capital, produciendo un impacto negativo en su déficit/superávit– y sobre el endeudamiento, pues como contrapartida a este gasto de la Entidad Local, su endeudamiento se incrementará en la forma de un *préstamo imputado*, por parte del contratista. Tal decisión de EUROSTAT no constituye, no obstante, una garantía absoluta frente a prácticas de *artimaña fiscal* que las fórmulas de colaboración público-privada pueden propiciar. Probablemente una de las más recientes sería la expectativa generada por la supresión, por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, del párrafo segundo de la letra a) del apdo. 2 de la Ley General Tributaria (LGT), que establecía: “Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público”. La supresión de tal presunción podría abrir la espita de interpretar que la privatización de servicios excluye, a la contraprestación de los mismos, del régimen de las tasas; y como consecuencia de ello del límite, en su cuantificación, al montante máximo de sus costes propios (directos, indirectos, financieros, de amortización y de desarrollo razonable) posibilitando así que, con ocasión de la concesión del servicio se produzca un endeudamiento opaco, vía “canon concesional”, que resultaría amortizado vía tarifaria. Tal circunstancia sería, desde luego, contraria a la prohibición de elusión del régimen tributario implícita en el primer párrafo del art. 2.2 de la LGT, conforme al cual el *nomen iuris* no cambiará la calificación jurídica de la contraprestación (“los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos”), dato que en nada ha cambiado tras la supresión de la presunción a que he hecho referencia; y, por supuesto no se conciliaría con el régimen jurídico de la sostenibilidad financiera a que vengo refiriéndome.

VI. CONCLUSIONES

A modo de brevísimas conclusiones debo significar que, si bien las reglas de consolidación fiscal no constituyen una panacea para las graves dificultades que atraviesan las Haciendas Locales –ni por extensión, nuestra economía–, sí son requisito necesario para abordar su solución; aunque pueden surgir serias dudas acerca de si las implementadas en el ordenamiento europeo constituyen la medicina adecuada para nuestros males y, correlativamente, serias dudas acerca de si las trasladadas a nuestro ordenamiento, previa modificación constitucional, son las más acertadas.

En todo caso, la reducción del déficit se abordaría de forma muy eficiente recuperando la estricta aplicación de los tradicionales principios presupuestarios, fundamentalmente los de universalidad, equilibrio y especialidad en su triple faceta (cualitativa, cuantitativa y temporal), sin perjuicio de la adopción de nuevas técnicas de presupuestación más ajustada a la realidad económico-financiera de nuestras Corporaciones. Un efecto muy favorable de tales prácticas se produciría sobre el endeudamiento local, cuyo crecimiento es fruto, en buena medida, de una mala praxis presupuestaria. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de medidas legislativas, tanto en el ámbito competencial como de la transparencia y responsabilidad fiscal, que aborden de forma sustantiva la actual situación económica de nuestras Corporaciones.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M. (2012): «La reforma del art. 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 155, Madrid, pp. 21-41.
- BAUDU, A. (2012): «La regla de oro de las finanzas públicas: ¿una tragicomedia a la francesa?», *Cuadernos de Derecho Público*, 38, INAP, Madrid, pp. 177-200.
- Comisión Europea-Eurostat (2002): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CUENCA GARCÍA, A. (2012): «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», *Cuadernos de Derecho Público*, 38, INAP, Madrid, pp. 161-175.
- DÍEZ MORENO, F. (2009): *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Civitas, Cizur Menor.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. / LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2011): «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», *Diario La Ley*, 7760, Madrid (22 de diciembre).
- ESTEVE PARDO, J. (2012): «La extensión del derecho público. Una reacción necesaria», *Revista de Administración Pública*, 189, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (septiembre-diciembre), pp. 11-40.

- FARFÁN PÉREZ, J.M. (2013): «Planes de ajustes y planes económicos-financieros de estabilidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 7105, La Ley, Madrid (enero), pp. 69 y ss.
- FARFÁN PÉREZ, J.M. / VELASCO ZAPATA, A. (2011): *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las Entidades Locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2012): «La reforma del art. 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?», *Cuadernos de Derecho Público*, 38; INAP, Madrid, pp. 79-88.
- GÓMEZ ORFANEL, G. (2012): «La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011», *Cuadernos de Derecho Público*, 38, INAP, Madrid, pp. 233-242.
- GÓMEZ URQUIJO, L. (2012): «El tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (mayo-agosto), pp. 521-541.
- GORDILLO PÉREZ, L.I. (2011): «A propósito de la reforma constitucional de 2011», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 25, Madrid, pp. 32-37.
- HURTADO LÓPEZ, G. (2013): «Los Planes de Ajuste de las entidades locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 1/2013, La Ley, Madrid (enero).
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (2006): *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- (2012a): *Cálculo del déficit en contabilidad nacional de las unidades empresariales que aplican el Plan General de Contabilidad Privada o alguna de sus adaptaciones sectoriales*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid, diciembre.
 - (2012b): *Guía para la determinación de la regla de gasto del art. 12 de la Ley 2/2012, Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para Corporaciones Locales*, 1ª ed., Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid (fecha deducida).
- JEAN-ANTOINE, B. (2012): «La règle d'équilibre ou règle d'or, approche comparée», *Revue Française de Finances Publiques*, 117, París (febrero), pp. 55-67.
- JIMÉNEZ COMPAIRE, I. (2013): *Medidas tributarias y crisis económica* (en prensa).
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2012): *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, doc. 3.
- KRUGMAN, P. (2012): «El desastre de la austeridad», *El País* (31 de enero). Acceso electrónico: http://elpais.com/diario/2012/01/31/economia/1327964407_850215.html [último acceso 29-1-2013].
- LÓPEZ ARIAS, M.C. (2012): «Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 13 (15 al 29 de julio).

- MARCO PEÑAS, E. (2012): «Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el Six Pack», *Revista Española de Control Externo*, vol. 14, núm. 41, Tribunal de Cuentas, Madrid, pp. 31-80.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2012): «El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados Constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (mayo-agosto), pp. 397-431.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2012a): «La reforma de la Constitución, una llamada a la responsabilidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, Madrid, pp. 11-14.
- (2012b): «Crisis económica y transformaciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, Madrid, pp. 89-108.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2011a): «El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, 2, Zaragoza, pp. 213-242.
- (2011b): «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, Madrid, pp. 10-21.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (2012): «El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Revista Española de Control Externo, Tribunal de Cuentas*, vol. 14, núm. 41, Madrid, pp. 81-95.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. de (2011): «La segunda enmienda a la Constitución española de 1978», *Diario La Ley*, 7739, La Ley, Madrid (18 de noviembre).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011): *Guía para la elaboración de los Informes trimestrales que las entidades locales han de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, en cumplimiento del artículo cuarto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*, Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales (marzo).
- NASAR, S. (2012): *La gran búsqueda. Una historia de la economía*, Mondadori, Barcelona.
- NÚÑEZ PÉREZ, M. (2012): La sostenibilidad financiera: nueva perspectiva en el ejercicio del control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Revista Española de Control Externo*, vol. 14, núm. 41, Tribunal de Cuentas, Madrid, pp. 13-29.
- OLIVA, E. (2012): «Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux», *Revue Française de Finances Publiques*, 117, París (febrero), pp. 31-54.
- PALMA FERNÁNDEZ, J.L. (2011): «Claves de la reforma del art. 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)», *Diario La Ley*, 7728, La Ley, (3 de noviembre).
- PARIENTE, A. (2012): «Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle», *Revue Française de Finances Publiques*, 117, París (febrero), pp. 87-98.
- PASSALACQUA, M. (2012): «Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública: el equilibrio propuesto en la revisión de la Constitución italiana», *Cuadernos de Derecho Público*, 38, INAP, Madrid, pp. 213-229.

- PICÓ ROMERO, J. / ROMERO CIVERA, A. (2011): «Morosidad, endeudamiento y transparencia en el Sector Público. Reflexiones críticas y propuestas», *Auditoría Pública*, 54, Órganos de Control Externo, Madrid, pp. 121-131.
- Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de Los Juzgados (2013): «Conclusiones de la jornada *Marco regulador de la estabilidad presupuestaria. Los planes de ajuste de las entidades locales. Situación actual y perspectivas de futuro*», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 1, Madrid (enero).
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2012a): «Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, 41, Cívitas, Madrid (enero-marzo) pp. 33-110.
- (2012b): «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Revista Española de Control Externo*, 41, Tribunal de Cuentas, Madrid (mayo), pp. 97-121.
 - (2008): «Estabilidad presupuestaria y gasto público en España», *Diario La Ley*, Madrid (noviembre).