

LAS HACIENDAS LOCALES: CONSECUENCIAS ESPECÍFICAS DE LA NORMATIVA SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

José Manuel Cansino. Universidad de Sevilla.

Antonio Sánchez. Universidad de Sevilla.

1. Introducción y objetivo.

Los países firmantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento asumieron un compromiso sin precedentes cercanos en materia de equilibrio presupuestario. Si bien ni este acuerdo ni la normativa comunitaria establecían la manera en que cada país debía alcanzar tal objetivo, España optó por incorporarlo a su ordenamiento jurídico presupuestario a través de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001.

En países como España en el que existen varios niveles administrativos con competencias presupuestarias, el objetivo del equilibrio en las cuentas públicas sólo puede alcanzarse desde una perspectiva consolidada de las mismas. Por esa razón, la normativa española en materia de estabilidad presupuestaria contiene compromisos explícitos para los tres niveles de su Hacienda: central, autonómico y local.

Esta comunicación analiza particularmente las consecuencias específicas que la normativa aludida tiene sobre las Haciendas Locales.

Con ese objetivo general se analizan en el segundo apartado las cifras relevantes (déficit y deuda) tanto en el ámbito local como en el conjunto de las Administraciones Públicas. El periodo de referencia analizado es 1995-2001 aunque se incorporan proyecciones para 2002-2006.

En el apartado 3 se sitúan los antecedentes de la normativa sobre estabilidad presupuestaria en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En el apartado 4 se analiza la normativa en materia de estabilidad presupuestaria, primero de forma amplia y después de manera precisa para las Haciendas Locales. El apartado 5 estudia la articulación de la exigencia de estabilidad presupuestaria. El apartado 6 formula algunas consideraciones sobre la Ley de Estabilidad, en particular las relacionadas con la aplicación de la normativa del SEC-95. Por último, las conclusiones se presentan al final.

2. Evolución de las cifras de déficit y deuda de las Administraciones Locales.

Antes de analizar las disposiciones incorporadas por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria relacionadas con las Administraciones Locales, consideramos necesario referirnos a los datos de déficit y del ratio de endeudamiento de estas Administraciones Locales a lo largo de los últimos años.

Los datos están tomados del Boletín Estadístico del Banco de España¹. Las cifras de déficit son las ofrecidas por el Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística,

¹ Banco de España (2003), Boletín Estadístico mensual, abril.

mientras que los datos de deuda toman como fuente el Banco de España. Asimismo, las cifras relativas al conjunto de las Administraciones Públicas se han extraído de la información que las autoridades españolas envían a la Comisión Europea en el marco del Protocolo sobre el Déficit Excesivo² y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, correspondiendo estos datos al último informe enviado a la Comisión Europea a finales de febrero de 2003. Todos los datos están elaborados siguiendo la metodología del SEC-95.

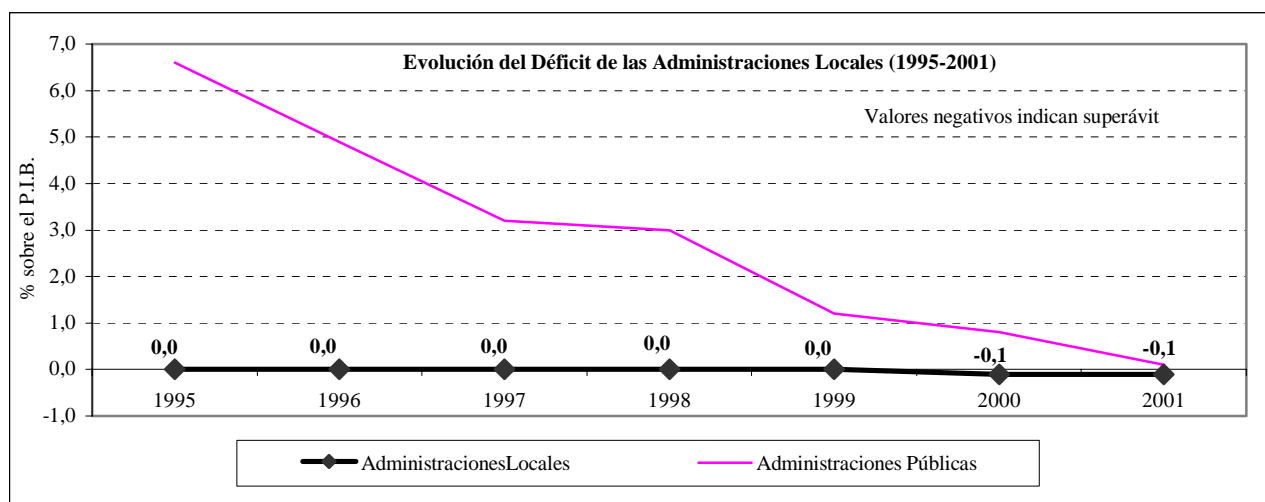


GRAFICO 1

Fuente: Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística

En el Gráfico 1 podemos ver la evolución del saldo “necesidad-capacidad” de financiación de las Administraciones Locales durante el periodo 1995-2001 presentada comparativamente junto con la evolución del mismo saldo para el Sector Administraciones Públicas, que incluye la totalidad de las Administraciones (Central, Autonómicas, Locales y Organismos de la Seguridad Social). Como se aprecia en el gráfico, el subsector Administraciones Locales ha venido presentando un saldo equilibrado en el periodo 1995-1999, alcanzando un superávit del 0,1% del P.I.B. para los años 2000 y 2001.

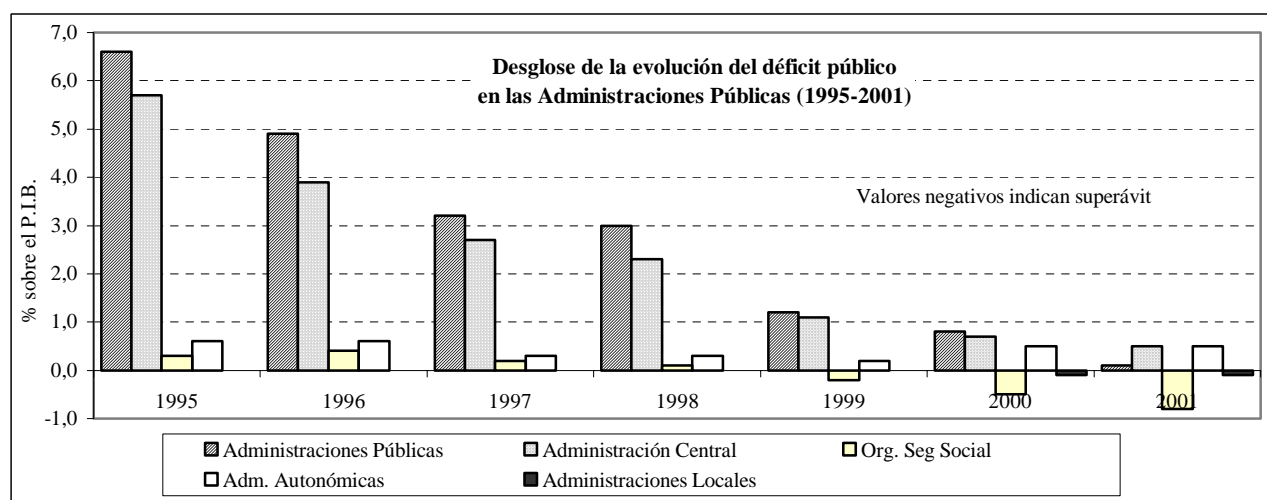


GRAFICO 2

Fuente: Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística

² Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo Europeo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas n° L332 (págs. 7 a 9) de 31/12/93, y modificado por el

El Gráfico 2 muestra la evolución del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas desglosado por niveles.

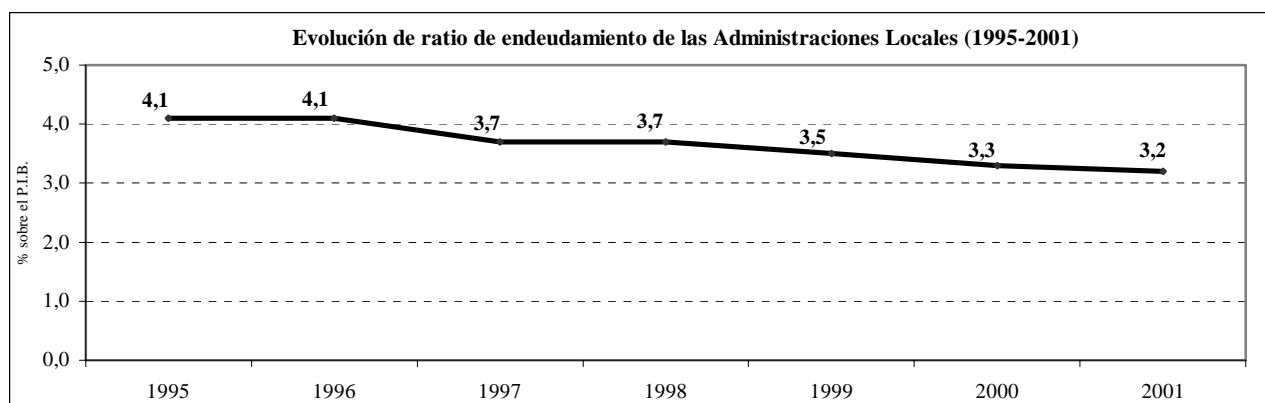


GRÁFICO 3

Fuente: Banco de España

La evolución del ratio de endeudamiento se representa en los Gráficos 3 y 4. En el primero de ellos se expone la evolución de la deuda para las Administraciones Locales. El Gráfico 4 representa el montante de deuda pública desglosado por Administraciones Públicas.

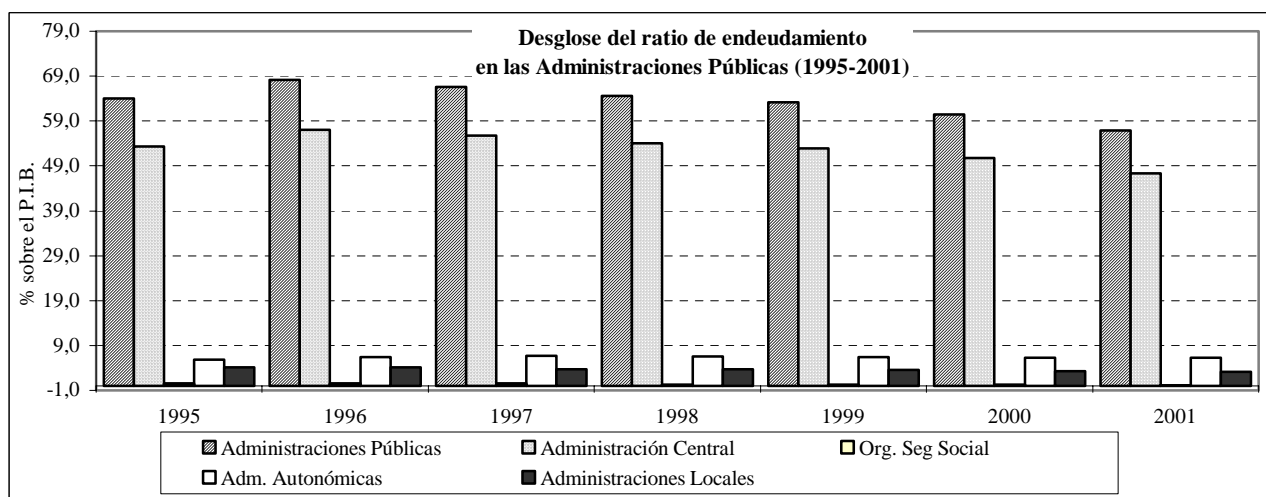


GRAFICO 4

Fuente: Banco de España

Los gráficos anteriores permiten apreciar la escasa magnitud del déficit y la deuda de las Administraciones Locales con respecto a las mismas cifras calculadas para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la Tabla 1 muestra las proyecciones recogidas en la última Actualización del Programa de Estabilidad de España para el periodo 2002-2006³. En esta tabla se presenta la evolución esperada de las variables presupuestarias deuda pública y déficit, este último

Reglamento (CE) n° 475/2000 del Consejo Europeo, de 28 de febrero, publicado en el Diario Oficial n° L58 (pág. 1) de 3/3/00. Vid. Banco de España (2003, pág. 29).

³ Nos referimos al Programa de Estabilidad presentado anualmente al Consejo en el ámbito de la U.E. en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El escenario macroeconómico anual planteado en este Programa acompaña a los objetivos de estabilidad marcados en el informe enviado a las Cortes para la aprobación de estos objetivos. Sobre ambas cuestiones profundizaremos más adelante.

desglosado por Administraciones Públicas. Como se aprecia, se sigue manteniendo la perspectiva de saldos presupuestarios equilibrados para las Administraciones Locales.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit Público (% PIB)	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Desglose por AA.PP						
Estado	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
Organismos Seg. Social	0,8	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Adm. Autonómicas	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Adm. Locales	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda Pública (% PIB)	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0	46,9

TABLA 1

Fuente: Ministerio de Economía

3. El objetivo de equilibrio presupuestario y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la base fundamental y el origen de la mencionada Ley de Estabilidad, que, como veremos en el siguiente apartado, recoge en su ámbito objetivo la adecuación del procedimiento presupuestario a las obligaciones asumidas y derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Pacto contiene tres instrumentos normativos:

- La Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptada en Ámsterdam con fecha 17 de junio de 1997⁴.
- El Reglamento (CE) nº 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 económicas⁵.
- El Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo⁶.

La Resolución del Consejo Europeo supone la adhesión efectiva de los Estados miembros al objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit traducida en un compromiso a tres bandas entre los Estados miembros, el Consejo y la Comisión para realizar todas las acciones oportunas, adecuadas y necesarias para la consecución de este objetivo así como para la aplicación estricta y eficaz tanto de lo establecido en el Tratado constitutivo de la CE como del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Según las orientaciones recogidas en esta Resolución, y dentro del apartado de los compromisos referidos a los Estados miembros, se recoge que éstos se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo de equilibrio o superávit.

Por su parte, el primero de los Reglamentos, el Reglamento 1466/97, se encarga, básicamente, de ampliar, complementar y desarrollar las disposiciones sobre el procedimiento

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la U.E. nº C 236 de 02/08/1997 (págs. 01 a 02).

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la U.E. nº L 209 de 02/08/1997, (págs. 01 a 05).

de supervisión multilateral previsto en el artículo 99 del TCE⁷. En concreto introduce nuevas medidas de supervisión, estableciendo la necesidad y la obligación de que los Estados miembros presenten al Consejo y a la Comisión programas económicos a medio plazo, denominados “Programas de Estabilidad” para el caso de los Estados miembros participantes en la Unión Económica y Monetaria o “Programas de Convergencia” para el caso de los Estados miembros no participantes. Tanto los Programas de Estabilidad como los Programas de Convergencia, según los artículos 3 y 7 del mencionado Reglamento, deberán incluir, entre otras especificidades, su “objetivo presupuestario a medio plazo (establecido por el Estado en cuestión), objetivo presupuestario que deberá ser una situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit”.

Por último, el segundo de los Reglamentos, el Reglamento 1467/97, viene a precisar el procedimiento de déficit excesivo contemplado en el artículo 104 del TCE. Su objetivo es evitar déficits excesivos en las Administraciones Públicas de los países firmantes así como su rápida corrección en el caso de que éstos se produjeran, estableciendo también el correspondiente sistema de sanciones en caso del incumplimiento de las disposiciones de equilibrio presupuestario por parte de los Estados miembros.

4. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria⁸ supone una iniciativa pionera por parte de España dentro del área de la Unión Económica y Monetaria, ámbito donde la preocupación por el saneamiento de las finanzas públicas ha adquirido una importancia fundamental, como así quedó establecido en los criterios de convergencia económica establecidos a partir del Tratado de Maastricht en 1992 y, posteriormente, con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997.

Como es sabido, la Ley 18/2001 fue acompañada por la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre⁹. Estas dos leyes, son, como indica el propio nombre de la Ley Orgánica 5/2001, complementarias, y, según lo estipulado en la exposición de motivos de ambas, deberán ser interpretadas y aplicadas de forma conjunta, siendo las dos instrumentos normativos dirigidos a idénticos objetivos de política económica.

La justificación de la presentación en dos normas aparece en el apartado segundo de la exposición de motivos de la Ley 18/2001 donde se establece que, si bien las consideraciones referidas al Estado y a las Entidades Locales podían recogerse en una norma con el rango de

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la U.E. nº L 209 de 02/08/1997, (págs. 06 a 11).

⁷ El apartado 3 de este artículo 99 (antiguo artículo 103), establece que, para garantizar “una coordinación estrecha entre las políticas económicas” llevadas a cabo por los países miembros, así como el logro también de “una convergencia sostenida de los resultados económicos”, el Consejo supervisará tanto la evolución económica de cada uno de los Estados como la coherencia y conformidad de las políticas económicas llevadas a cabo por éstos con las orientaciones generales establecidas. En caso de que hubiera divergencias y disposiciones contrarias entre éstas y aquellas (apartado 4, art. 99), el Consejo podrá formular al Estado referido las correspondientes recomendaciones.

⁸ Publicada en el B.O.E. de 13 de diciembre de 2001.

⁹ Publicada en el B.O.E. de 14 de diciembre de 2001.

Ley Ordinaria, se estimaba, sin embargo, que aquellas disposiciones referidas a las CC.AA. debían revestir el carácter de Ley Orgánica. Esto es debido a que, por un lado, las referencias a las CC.AA. constituyen materia reservada a Ley Orgánica, y, por otro lado, a que estas disposiciones incorporan modificaciones en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas¹⁰, Ley con rango de Ley Orgánica.

No obstante, es la primera de estas leyes, la Ley 18/2001, la que recoge las novedades y los fundamentos básicos introducidos en materia de estabilidad presupuestaria, siendo la función de la Ley Orgánica 5/2001 extender estos fundamentos al ámbito de las CC. AA.

En lo que más directamente concierne a esta comunicación, también será esta Ley 18/2001 la encargada de recoger las disposiciones específicas en materia de estabilidad presupuestaria en relación con las Administraciones Locales. En los siguientes apartados se analizan separadamente las novedades que la Ley incorpora en el marco de las Haciendas Locales.

4.1. Finalidad y ámbito de aplicación de la Ley.

La finalidad y propósito de la Ley es doble. Por una parte, la definición y el establecimiento de los principios a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en aras a la consecución de la estabilidad y el crecimiento económico dentro del marco de la UEM. Por otra parte, la Ley determina los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria a partir de las obligaciones asumidas y derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1997 y en virtud de la competencia del Estado para el establecimiento y coordinación de la planificación general de la actividad económica¹¹.

En cuanto al ámbito de aplicación¹² subjetivo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, éste abarca a todas las Administraciones Públicas, las cuales quedan clasificadas en los dos bloques a los que habitualmente alude el ordenamiento jurídico-presupuestario español:

- Un primer bloque definido en el artículo 2.1 según el cual el sector público se considera integrado por la Administración General del Estado, la Administración de las CC.AA. y las Entidades Locales, incluyendo tanto las administraciones generales como los Organismos autónomos y demás entes públicos dependientes de aquellas que produzcan bienes o presten servicios que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, junto con las Entidades del Sistema de la Seguridad Social.

¹⁰ Ley Orgánica 8/1980 de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, publicada en el B.O.E. de 01.10.80.

¹¹ Cfr. artículo 1 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

¹² El ámbito de aplicación y los principios generales aparecen redactados en el T.R. de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en los artículos 1 a 6, si bien a partir de los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica complementaria se hacen extensibles también a ésta dicho objetivo y dichos principios generales tal y como aparecen definidos en el TRLGP.

Para determinar qué Organismos autónomos y demás entes públicos dependientes se ajustan a este criterio delimitador podemos considerar, siguiendo a Según Ezquiaga y García (2001), que cabe interpretar que este criterio referido a la producción de bienes servicios que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales se corresponde con el criterio del 50% marcado por el SEC-95¹³.

- Un segundo bloque definido según el artículo 2.2 en el que se recoge el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas y no incluidos en el apartado anterior. Las entidades incorporadas en este segundo bloque quedarán sometidas a lo dispuesto en el Título I¹⁴ de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a ellas¹⁵.

Por tanto, en esta determinación del ámbito subjetivo se recoge todo el sector público, si bien el segundo bloque no queda afectado por todas las disposiciones incluidas en esta Ley sino única y exclusivamente por la sujeción a los principios generales y por los artículos que expresamente se refieran a ellos.

Centrándonos en el ámbito de las Administraciones Públicas Locales, quedan incluidos en el primero de los bloques todas las Entidades Locales así como todos los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquellas que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales¹⁶, incluyéndose en el segundo de los bloques el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Entidades Locales.

4.2. Principios generales.

Los principios generales incorporados por la Ley General de Estabilidad son cuatro¹⁷:

- Principio de estabilidad presupuestaria: según este principio, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas incluidas en los dos bloques anteriores deberá realizarse dentro de un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A la hora de concretar este principio de estabilidad, éste se interpreta de forma diferente en función de los dos grupos de sujetos considerados. Para los sujetos del primer bloque, los definidos en el artículo 2.1, se entiende la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit a partir de las definiciones consideradas en el SEC-95. Para los sujetos

¹³ El nuevo Sistema Europeo de Cuentas, SEC-95, incorpora una nueva clasificación dentro de la definición de la producción desagregando la producción no de mercado en producción para uso final propio (productos agrícolas, por ejemplo, o servicio doméstico retribuido, o alquileres imputados como autoconsumo, etc.) y en otra producción no de mercado, utilizando como baremo para la especificación de esta categoría los precios económicamente significativos, que son aquellos que permiten una cobertura de más del 50 % de los coste de producción. A estos efectos, pueden consultarse las definiciones dadas por el SEC-95 de los distintos tipos de producción en EUROSTAT (1996), en los epígrafes 3.17 a 3.29 del capítulo III.

¹⁴ El Título I está constituido por el establecimiento del ámbito objetivo y subjetivo de la Ley y por la definición de los principios generales, principios que afectan y que quedan por tanto definidos para ambos bloques.

¹⁵ Cfr. artículo 2 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

¹⁶ Cfr. apartado d) del artículo 2 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

del segundo bloque, los definidos en el artículo 2.2, se interpretará la estabilidad presupuestaria como la consecución de una posición de equilibrio financiero a través de la adopción de medidas y estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional.

A partir de los anterior, si bien las Administraciones Públicas (Estatal, Autonómicas y Locales), y sus organismos dependientes, junto con los Organismos de la Seguridad Social quedan directamente sujetos al objetivo de equilibrio presupuestario o superávit, el resto de las entidades públicas empresariales quedan adscritas en un menor grado con la disposición de “evitar o disminuir las pérdidas”.

Con respecto al cumplimiento del principio de estabilidad, esta ley obliga a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación a “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento de este principio de estabilidad presupuestaria¹⁸”.

En definitiva, a partir de lo dispuesto por este principio de estabilidad, las Administraciones Locales van a quedar directamente ligadas al objetivo de equilibrio presupuestario o superávit, ya que el propósito de este principio no es otro que extender, normativamente y de forma explícita, el compromiso de equilibrio presupuestario asumido a partir de la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a todas la Administraciones Públicas.

- Principio de plurianualidad: según este principio, la elaboración de los presupuestos del sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad que rige la aprobación y ejecución de los mismos.
- Principio de transparencia: el principio de transparencia implica que los presupuestos de las entidades que componen el sector público deberán contener la información suficiente y adecuada para que pueda verificarse el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos: este principio incorpora una doble disposición sobre las políticas de gasto público. Así, a partir de este principio, las políticas de gasto público, por un lado, deberán establecerse de acuerdo con el objetivo de estabilidad presupuestaria, debiendo valorarse sus efectos y repercusiones sobre la misma, y quedando supeditadas estas políticas al cumplimiento de las exigencias de la estabilidad presupuestaria. Por otro lado, las políticas de gasto público deberán ejecutarse mediante una gestión de los recursos públicos orientada a la eficacia, la eficiencia y la calidad.

¹⁷ Estos cuatro principios aparecen en los artículos 3 a 6 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, y a lo dispuesto por ellos, como veíamos, que adscritos los dos bloques de sujetos definidos.

¹⁸ Cfr. artículo 7.1. En este artículo 7 aparece en el capítulo referido a las disposiciones comunes para todos los sujetos. Las disposiciones sobre el cumplimiento de este principio de estabilidad referido expresamente a las Administraciones Locales aparecen luego reiteradas y especificadas en el capítulo III de la Ley, dedicado a las Entidades Locales, en el artículo 19.

Todos los principios giran entorno al primero de ellos, el principio de estabilidad, que es, en definitiva, el objetivo fundamental de la Ley. Los tres principios restantes están al servicio del principio de estabilidad como instrumentos necesarios para lograr su cumplimiento.

5. Disposiciones para la consecución del objetivo de estabilidad.

Definidos los principios generales incorporados por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el resto del articulado de la Ley 18/2001 se encarga de establecer un conjunto de disposiciones dirigidas a la consecución del objetivo de estabilidad. El escenario normativo propuesto por esta Ley supone la introducción de una serie de modificaciones y cambios en el procedimiento presupuestario de entre los que podemos destacar, para las Administraciones Locales, la incorporación de dos novedades básicas en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución presupuestaria¹⁹.

5.1. La fijación del objetivo de estabilidad.

La primera de estas novedades hace referencia a la fijación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo que irá referido a los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

De esta forma, dentro del primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad para los tres años siguientes, tanto a nivel agregado para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 (es decir, para los organismos de la Seguridad Social y para las Administraciones Públicas -y entidades dependientes- en sus tres niveles considerados: estatal, autonómico y local) distribuido por grupos de agentes, que serán remitidos para su aprobación a las Cortes Generales, junto con el escenario macroeconómico plurianual contenido en el Programa de Estabilidad y elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En relación al objetivo de estabilidad presupuestaria definido a nivel de las Entidades Locales²⁰, la concreción del mismo por parte del Gobierno requerirá de informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local²¹, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley²².

Continuando con este procedimiento, antes del 1 de septiembre de cada año la Intervención General de la Administración del Estado elaborará un informe sobre el grado de

¹⁹ Las disposiciones incorporadas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria dirigidas específicamente a las Entidades locales se encuentran en el capítulo III, en los artículos 19 a 25 de la misma.

²⁰ Nos remitimos a los comentarios realizados por Gómez-Pomar (2001) sobre la fijación de los objetivos de estabilidad para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

²¹ Este informe previo del la Comisión Nacional de Administración Local no aparece expresamente mencionado en el artículo 8 de la LGEP, artículo en el que se recoge el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Su mención, sin embargo, en el artículo 20 dedicado al objetivo de estabilidad de las Entidades Locales entendemos que implicaría la exigencia de este informe previo para la fijación del objetivo de estabilidad para los presupuestos locales por parte del Gobierno.

²² Ver el artículo 20 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio anterior. La medición del grado de cumplimiento de este objetivo se hará de acuerdo a las normas del SEC-95 y, para llevar a cabo la misma el Ministerio de Hacienda podrá recabar de las CC.AA. y de las Entidades Locales la información que estime necesaria²³.

Asimismo, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece en su artículo 23 que la autorización para la realización de operaciones de crédito y para la emisión de deuda a las Entidades Locales se hará teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados.

La autorización anterior aparece recogida en el artículo 54 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales²⁴, en cuyo apartado primero establece que “no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las Entidades Locales, sus Organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda”.

De esta manera, la Ley de Estabilidad modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incorporando en el apartado séptimo de dicho artículo 54 la disposición de que “para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”.

Por otra parte, en relación a la disponibilidad de la información y en aplicación del principio de transparencia, la Ley establece también que el Ministerio de Hacienda mantendrá una central de datos de carácter público que proporcionará la información sobre las operaciones de crédito, emisión de deuda o cualquier asunción de cargas financieras por parte de las Entidades Locales y CC.AA.²⁵

Finalmente, dentro de este apartado referido a la fijación del objetivo presupuestario, la Ley establece el principio de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento por España de los compromisos de estabilidad presupuestaria adquiridos ante la Unión Europea, de manera que, todos los sujetos considerados por la Ley (haciendo referencia a todos, tanto a los del artículo 2.1 como los del 2.2)²⁶ que provoquen o contribuyan al incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea a partir del Pacto de Estabilidad y

²³ El suministro de información por parte de las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas aparece regulado en los artículos 21 de la LGEP y 7 de la Ley Orgánica complementaria.

²⁴ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el B.O.E. de 30.12.88.

²⁵ En relación a esta central de información ver el artículo 24 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el artículo 10 de la Ley Orgánica complementaria.

²⁶ Este principio de responsabilidad financiera aparece en el artículo 11 de la LGEP dentro del apartado dedicado a las disposiciones comunes de esta Ley para todas las Administraciones Públicas.

Crecimiento asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven²⁷.

5.2. La corrección de los desequilibrios presupuestarios.

La otra gran novedad incorporada por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en el ámbito de las Administraciones Locales es la obligatoriedad de corrección de las situaciones de desequilibrio presupuestario.

Aquellas Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria y presenten déficit estarán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de corrección que contenga la definición de las medidas necesarias para la eliminación del desequilibrio presupuestario a medio plazo²⁸. Este plan, que deberá ser sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación Local, tendrá que ser presentado en el plazo de tres meses desde la aprobación del presupuesto en situación de déficit. Si las medidas incluidas en este plan permiten la desaparición del desequilibrio presupuestario en el plazo de tres ejercicios económicos podrá concederse la autorización para la realización de las operaciones de crédito y emisión de deuda a las que se ha hecho referencia, autorización que, según lo expuesto, quedaba supeditada al cumplimiento “preferente” del objetivo de equilibrio presupuestario.

Estas disposiciones sobre el plan económico-financiero de corrección están referidas directamente a las Administraciones Locales y demás sujetos incluidos en el bloque primero (artículo 2.1). En cuanto a los Entes de derecho público dependientes de aquellas (sujetos comprendidos en el artículo 2.2) que incurran en pérdidas que afecten al objetivo de estabilidad presupuestaria, vendrán obligados a elaborar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo²⁹.

Una vez consideradas estas disposiciones sobre el plan económico-financiero local de corrección, deben resaltarse dos matizaciones fundamentales.

Por una parte, se comprueba cómo a partir de esta Ley la situación de déficit presupuestario queda claramente configurada como una situación de carácter marcadamente excepcional. De la misma forma, enfocando este argumento desde el ángulo inverso, podemos considerar igualmente cómo a partir de esta Ley la situación de déficit no queda taxativamente prohibida, sino que podrá presentarse, aunque sólo con carácter extraordinario y debiendo ser justificada mediante la exposición de las causas que la ocasionan y la identificación de los ingresos y gastos que las producen, requiriéndose además la formulación del mencionado plan económico-financiero de saneamiento. A este respecto, Orón (2002, pág. 88) plantea

²⁷ Estas responsabilidades se derivan del sistema de sanciones incorporado por el Reglamento (CE) 1467/97.

²⁸ La obligatoriedad de este Plan de económico-financiero de corrección y las especificidades sobre el mismo aparece definida para las Entidades Locales en el artículo 22 de la LGEP.

²⁹ Cfr. artículo 25 de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria.

oportunamente si cabe preguntarse si se entiende como tácitamente derogado lo establecido en el artículo 146.4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que exige que los presupuestos se aprueben si déficit inicial dado que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria parece permitir la aprobación de presupuestos no equilibrados.

Por otra parte, es obligado plantear la hipótesis del caso en que los presupuestos locales se salden con superávit. Ante esta posibilidad la Ley General de Estabilidad no establece explícitamente nada, todo lo contrario que para el caso de los presupuestos de las Administraciones Estatales, para los que esta Ley fija un destino para los importes de superávit en el caso de que estos se produjeran (amortización de deuda para el caso de la Administración General del Estado y dotación al Fondo de Reserva para el caso de los Organismos de la Seguridad Social³⁰). De esta forma, si bien esta Ley obliga a las Administraciones Locales a la consecución del equilibrio presupuestario o de una situación de superávit, hay que entender que deja a la libre decisión de estos Entes Locales la aplicación de el montante de superávit si este se produjera.

6. Algunas consideraciones sobre la Ley de Estabilidad.

Analizadas las principales novedades incorporadas por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en el ámbito de las Administraciones Locales, resulta de interés revisar algunas de las observaciones que se le han formulado. Así, desde el mismo momento de su presentación como Proyecto de Ley³¹ se han ido vertiendo un gran número de reflexiones y comentarios, de entre los que exponemos a continuación tres:

6.1. La medición del montante de déficit público local.

Tanto en la exposición que hace la Ley General de Estabilidad Presupuestaria del principio de estabilidad³² como en el apartado dedicado a la definición del objetivo presupuestario y su posterior seguimiento por parte de la Intervención General de la Administración del Estado³³, queda establecido como baremo de medición de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas Locales, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95).

A este respecto y siguiendo lo establecido en el informe elaborado por la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales³⁴, una de las novedades introducidas por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria consiste

³⁰ Se puede ampliar la información referida a las disposiciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria sobre el Estado en Godé (2001).

³¹ Los Proyectos de Ley tanto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria como de la Ley Orgánica complementaria fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados con fecha 9 de febrero de 2001, Martínez (2001).

³² Artículo 3.2 LGEP: "En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales".

³³ Artículo 10 LGEP: "La medición del objetivo de estabilidad presupuestaria de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2.1 de esta Ley será realizada de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales".

en la extensión de los principios y criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, como método de contabilización de las operaciones normalizado y homogéneo dentro del área de la Unión Europea, a las Haciendas Locales, “de forma que el equilibrio presupuestario deja de medirse desde una óptica meramente formal y deberá computarse bajo una óptica financiera en términos de capacidad y necesidad de financiación”.

Entre los efectos más importantes incorporados por la adopción del SEC-95 en el ámbito de las Haciendas Locales, este informe destaca los siguientes:

- En lo referente a la elaboración del presupuesto, la introducción de los criterios del SEC-95 afecta tanto a la definición del ámbito subjetivo (qué agentes locales intervienen en el presupuesto) como al propio proceso de elaboración presupuestaria (con la incorporación de nuevas fases como es el caso de la elaboración y aprobación de los planes de equilibrio a medio o planes económicos-financieros de corrección).

- En el plano estrictamente contable, se debe equilibrar la existencia conjunta tanto de criterios de índole microeconómica (como por ejemplo los modelos especiales simplificados para Entidades de menos de 5.000 habitantes) con criterios macroeconómicos (como son cualquiera de las disposiciones incluidas en el SEC-95).

- En el apartado del endeudamiento se verán modificados los mecanismos de seguimiento y control de los niveles de endeudamiento y se considerará, como ya vimos, el cumplimiento del objetivo de estabilidad como requisito preferente para la concesión de autorizaciones para la realización de operaciones de crédito y para la emisión de deuda a las Entidades Locales.

En relación directa con esta última consideración sobre el endeudamiento local, es evidente que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria viene a incorporar restricciones adicionales a la posibilidad de endeudamiento de los Entes Locales, de manera que, como expone Doderó (2000, pág. 151) a las limitaciones que ya se aplicaban a las posibilidades de endeudamiento local³⁵ habría que añadir un nuevo requisito de carácter genérico: el cumplimiento del objetivo de estabilidad, para cuya valoración resulta determinante el saldo “capacidad o necesidad de financiación”.

Dado que la Ley asume el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, consideramos de interés exponer las cuentas más relevantes que intervienen en la determinación de este saldo en el SEC-95. Según este sistema, dicho importe queda definido por el saldo de la partida B.9 “Capacidad-necesidad de financiación” dentro del subgrupo institucional S.1313 “Corporaciones Locales”. El saldo de esta partida B.9 para este subgrupo incluirá los ingresos y gastos de las Entidades Locales referidos a las operaciones corrientes y de capital, no considerándose, por tanto, los referidos a las operaciones financieras. En

³⁴ Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002, páginas 139 y 140).

³⁵ Estas limitaciones son del 30 % sobre los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior para el caso de necesidades transitorias de tesorería y del 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en el Presupuesto para el caso de deuda a largo plazo. Véanse los artículos 52 y 53 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

síntesis, en los Cuadros 1 y 2 presentamos las cuentas a partir de las cuales se obtiene ese saldo de “capacidad-necesidad de financiación” de las Administraciones Locales según el SEC-95.

CUENTAS CORRIENTES				
S.1313	Subsector Corporaciones Locales			SEC-95
Recursos				Empleos
Código	Operaciones-flujos		Código	
I. Cuenta de producción				
-	P.1	Producción	Consumos intermedios	P.2 -
			Valor añadido bruto	B.1b -
			Consumo de capital fijo	K.1 -
			Valor añadido neto	B.1n -
II. 1.1 Cuenta de explotación				
-	B.1b	Valor añadido bruto	Remuneración de los asalariados	D.1 -
			Otros impuestos sobre la producción	D.29 -
			Excedente de explotación bruto	B.2b -
II. 1.2 Cuenta asignación de renta primaria				
-	B.2b	Excedente de explotación bruto		
-	D.2	Impuestos s/pcción y las import		
-	D.3	Subvenciones	Subvenciones	D.3 -
-	D.4	Rentas de la propiedad	Rentas de la propiedad	D.4 -
-	D.41	Intereses	Intereses	D.41 -
-	D.42	Rentas distribuidas de las sociedades	Rentas distribuidas de las sociedades	D.42 -
-	D.45	Rentas de la tierra	Rentas de la tierra	D.45 -
			Saldo de rentas primarias bruto	B.5b -
II. 2 Cuenta distrib. secundaria de la renta				
-	B.5b	Saldo de rentas primarias bruto		
-	D.5	Imp. corrientes s/renta, patrim, etc		
-	D.61	Cotizaciones sociales		
-	D.62	Prestaciones sociales distintas de las transf. sociales en especie	Prestaciones sociales distintas de las transf. sociales en especie	D.62 -
-	D.7	Otras transferencias corrientes	Otras transferencias corrientes	D.7 -
-	D.71	Primas netas de seguro no vida	Primas netas de seguro no vida	D.71 -
-	D.72	Indemnizaciones de seguro no vida	Indemnizaciones de seguro no vida	D.72 -
-	D.73	Transf. corrientes entre AA.PP.	Transf. corrientes entre AA.PP.	D.73 -
-	D.74	Cooperación internacional corriente	Cooperación internacional corriente	D.74 -
-	D.75	Transferencias corrientes diversas	Transferencias corrientes diversas	D.75 -
			Renta disponible bruta	B.6b -
II. 4.1 Cuenta de utilización la renta disponible				
-	B.6b	Renta disponible bruta	Gasto en consumo final	P.3 -
			Ahorro bruto	B.8b -
			Consumo de capital fijo	K.1 -
			Ahorro neto	B.8n -

CUADRO 1

CUENTA DE ACUMULACIÓN (antigua cuenta de capital)			
S.1313	Subsector Corporaciones Locales		SEC-95
Recursos			Empleos
Código	Operaciones-flujos	Código	
III. 1.1 Cuenta de variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transf. de capital			
- B.8n	Ahorro neto	Transferencias de capital, a pagar	D.9 -
- D.9	Transferencias de capital, a cobrar	Impuestos sobre el capital	D.91 -
- D.91	Impuestos sobre el capital	Ayudas a la inversión	D.92 -
- D.92	Ayudas a la inversión	Variaciones del patrim. neto debidas al ahorro y a las transf. de capital	B.10.1 -
- D.99	Otras transferencias de capital		
III. 1.2 Cuenta de adquisiciones de activos no financieros			
- B.10.1	Variaciones del patrim. neto debidas al ahorro y a las transf. de capital	Formación bruta de capital	P.5 -
		Formación bruta de capital fijo	P.51 -
- K.1	Consumo de capital fijo	Variación de existencias	P.52 -
		Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos	K.2 -
B.9	Capacidad(+)/Necesidad(-) de financiación de las Corporaciones Locales		B.9
CUADRO 2			

6.2. Los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Como ya se ha reiterado, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria supone la integración en la legislación española de los compromisos asumidos a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este sentido, la Ley de Estabilidad española constituye una de las primeras experiencias a este respecto dentro del ámbito de los países de la Unión Europea³⁶. Sin embargo, una de las críticas expuestas a esta Ley hace referencia al hecho de que ésta va más allá de lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, introduciendo unas limitaciones al déficit público mucho más estrictas que las consideradas en dicho Pacto y exigiendo unos niveles de saneamiento presupuestario que superan los criterios del 3% sobre el P.I.B. de déficit previstos inicialmente en el Tratado de Maastricht. Lo anterior se traduce en mayores restricciones sobre los límites de déficit ya no sólo para las Administraciones a nivel central sino para todas las Administraciones Territoriales.

Sin valorar estas objeciones, sí tenemos que exponer en relación a ellas que las exigencias presupuestarias referidas al límite del 3% sobre el P.I.B. constituían uno de los criterios de convergencia de imprescindible cumplimiento para poder acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, iniciada esta tercera fase este planteamiento queda superado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se encarga de materializar y extender el compromiso de saneamiento presupuestario una vez iniciada ya la tercera fase del

³⁶ Las medidas incorporadas por Suecia a su nueva Ley Presupuestaria en 1997 constituyen uno de los antecedentes más directos de las Leyes españolas. Estas medidas suecas incorporaban ya consideraciones como la fijación de techos para el nivel de gasto público y el establecimiento de procesos de estrecho control en las fases de ejecución del presupuesto. Podemos ver una valoración de la experiencia sueca en Malmberg (2001). Asimismo, podemos ver las consideraciones realizadas sobre los antecedentes de las leyes de Estabilidad españolas recogidas por González-Páramo (2001a, pág. 13) que señala, junto al caso de Suecia, otras aportaciones realizadas por Italia y Bélgica dentro del ámbito de la U.E. y por Nueva Zelanda dentro del ámbito internacional.

proyecto europeo. Este Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como se ha recogido en el epígrafe 4, no plantea simplemente los límites del déficit público para los países que han adoptado la moneda común en el antiguo límite del 3% sobre el P.I.B., sino que supone el compromiso de presentar anualmente unos Planes de Estabilidad en los que debe recogerse un objetivo presupuestario a medio plazo de situación presupuestaria próxima al equilibrio o superavitaria, de manera que, cuando actuasen los estabilizadores automáticos en caso de fase recesiva del ciclo económico el déficit se mantuviera siempre por debajo del 3% sobre el P.I.B..

Por otra parte, en el primer apartado de la exposición de motivos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se hace referencia a las Orientaciones Generales de Política Económica aprobadas en el Consejo Europeo reunido en Santa María de Feira en junio de 2000 en las que se insta a los Estados miembros a proseguir el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con lo cual se pretende reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas generando un margen adicional ante posibles evoluciones presupuestarias imprevistas y acumular capacidad financiera para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas del proceso de envejecimiento de la población.

En definitiva, las exigencias comunitarias entorno a la estabilidad presupuestaria son ya de por sí estrictas. Diferente es el medio o la forma que cada país decida seguir para asumir estas exigencias y su manera de hacerlas efectivas, bien mediante pactos de estabilidad internos, acuerdos entre las distintas Administraciones, normas de estabilidad expresas o simplemente procedimientos de actuación que asuman estos compromisos de forma tácitas, valorando ya cada país la necesidad o no de dar repuesta legislativa en su marco normativo nacional a estos compromisos adoptados en el ámbito de la Unión Europea.

6.3. La suficiencia financiera de las Administraciones Locales.

Por último, la tercera de las objeciones que abordamos es posiblemente la que ha dado lugar a una mayor controversia. Se trata de la extensión de las disposiciones y de las exigencias de estabilidad no sólo a las Administraciones Centrales sino al resto de niveles de la Administración Pública, pudiendo entrar en conflicto este hecho con el ámbito de competencias de estas Administraciones Territoriales y, más estrictamente, con respecto a las Administraciones Locales, con los principios de autonomía y de suficiencia financiera³⁷. Estos principios de autonomía y suficiencia financiera aparecen recogidos en la propia Constitución en vigor, con lo que, en definitiva, se trata de una cuestión de posible inconstitucional de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, planteamiento ante el cual las opiniones surgidas son muy diversas.

³⁷ Sobre los planteamientos jurídicos de este argumento, nos remitimos a Soler (2001) quien realiza su planteamiento referido a la autonomía financiera de las CC.AA. exponiendo posteriormente que dicho planteamiento es también extrapolable al caso de las Administraciones Locales.

La mención al principio de autonomía se realiza de forma genérica en el artículo 137 de la Constitución (artículo incorporado en el Título VIII de la misma referido a la “Organización Territorial del Estado” en el capítulo primero de “Principios Generales”) en los siguientes términos: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

De forma más concreta y en relación con las Administraciones Locales aparece en el artículo 140 (artículo incorporado en el mismo Título VIII referido a la “Organización Territorial del Estado” pero dentro del capítulo segundo dedicado a la “Administración Local”) con la siguiente mención: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”.

Con respecto al principio de suficiencia financiera, aparece en el artículo 142 de la Constitución (artículo incorporado en el mismo capítulo segundo del Título VIII) de la siguiente forma: “La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas³⁸”.

La Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local³⁹ también recoge una mención similar al principio de suficiencia financiera dentro de su Título VIII dedicado a la Hacienda Local en su artículo 105.1: “Se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades locales”.

Respecto al reconocimiento de estos principios, Uria (2001, pág. 31) considera que el principio constitucional de autonomía financiera referido a las Entidades Locales “tiene una intensidad mucho menor que la reconocida para el caso de las Comunidades Autónomas” de manera que para las Entidades Locales este principio de autonomía “queda reducido al de suficiencia financiera, lo que no ofrece mayores dificultades de conciliación con una principio general de equilibrio presupuestario”.

En este sentido hay que tener en cuenta que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria parece no afectar al principio de suficiencia financiera y a la idea de autonomía en el sentido de que simplemente se limita a establecer el objetivo de estabilidad a conseguir, dejando a cada Administración Local la potestad y la libre elección de los medios para conseguir este objetivo, al cual se podrá llegar bien recurriendo a la limitación del gasto, al incremento de los ingresos o a una combinación de ambas.

³⁸ Véanse las referencias que realiza Alonso (2002, pág. 19 y siguientes) con respecto a la mención realizada en los artículos 140 y 142 de la Constitución en relación a los principios de autonomía y suficiencia financiera.

³⁹ Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local publicada en el B.O.E. de 03.04.85.

En relación a esto, Faure (2002, pág. 135) alude a la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985 de 19 de diciembre en la que se expone que “el Estado puede adoptar medidas sobre la Hacienda local que tengan por finalidad el saneamiento, para hacer posible que un nuevo sistema de financiación (que también es competencia estatal) impida la generación de déficit que, en último término, ha de ser atendido por la Hacienda estatal”.

Por otra parte, el apartado segundo de la exposición de motivos de la Ley de General de Estabilidad Presupuestaria fundamenta y justifica la extensión de las disposiciones de estabilidad a todos los niveles de las Administración Pública en el hecho de que en un país tan fuertemente descentralizado como España sería inútil la pretensión de estabilidad presupuestaria si “el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas”.

De todas formas, a pesar de lo expuesto, Ezquiaga y García (2001, pág. 235) plantean que, “independientemente de que se compartan o no los principios enumerados por la Ley de Estabilidad, se trata sin duda de un cesión de soberanía presupuestaria desde las Administraciones Territoriales hacia el Estado”.

6.4. Otras consideraciones adicionales.

Finalmente, una vez comentados estos tres aspectos que se han considerado más importantes entorno a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en relación a su aplicación dentro del ámbito de las Administraciones Locales, nos referimos a dos aspectos sobre los que González-Páramo (2001a) reflexiona en forma de críticas a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁴⁰.

Por una parte, ante las críticas realizadas a esta Ley en relación al hecho de que pueda imposibilitar la política fiscal anticíclica, este autor responde que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no limita la capacidad estabilizadora del presupuesto. Todo lo contrario, ya que, según este autor, se daría el caso de que la función estabilizadora se podría llevar a cabo con un mayor grado de libertad desde el equilibrio o el superávit que desde elevados niveles de déficit.

Por otra parte, sobre la posibilidad de que la Ley de Estabilidad suponga una amenaza para la inversión pública, el mismo autor afirma que no existe ninguna relación necesaria de causalidad entre los descensos del déficit y de la inversión.

Llegados hasta aquí, ya sólo nos queda comentar que los Presupuestos Generales para 2003 han sido los primeros presupuestos aprobados bajos las disposiciones de esta Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁴¹. Queda por ver la evolución futura del proceso de elaboración y ejecución presupuestaria al amparo de esta Ley, evolución futura que será, en

⁴⁰ González-Páramo (2001a, páginas 72 a 79).

⁴¹ Remitimos a la exposición que hace Sánchez (2003) sobre los Presupuestos Generales aprobados para 2003 a la luz de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

última instancia, la que nos permita comprobar los posibles “beneficios o costes” que esta Ley aportará a dicho proceso presupuestario.

7. Conclusiones.

Para el periodo 1995-2001 las Haciendas Locales no han constituido un factor de riesgo para la estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas consolidadas. Adicionalmente, el déficit negativo (superávit) registrado en los años 2000 y 2001 subrayan el carácter saneado de las finanzas municipales. Las estimaciones oficiales realizadas para el periodo 2001-2006 no alteran lo anterior.

Aun no previéndose riesgo para la estabilidad presupuestaria en el tercer nivel de la Hacienda Pública española, ésta se ve sometida a la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

Las hipotéticas situaciones deficitarias que puedan presentar algunas haciendas deberán ser resueltas con arreglo a los planes económico-financieros de corrección dispuestos en la normativa y que, en nuestra opinión, respetan sobradamente el principio de autonomía de la administración municipal.

Finalmente, la preocupación principal del legislador por hacer del equilibrio presupuestario el saldo habitual de las finanzas públicas ha pasado factura al no contemplar la ley cómo proceder ante las situaciones de saldos presupuestarios superavitarios en las finanzas municipales. En nuestra opinión, debería contemplarse la posibilidad de que se destinasen a financiar mecanismos reductores de los desequilibrios territoriales.

BIBLIOGRAFÍA.

Alonso, L.M. (2000): “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2000) y la reforma de las Haciendas locales”. Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 4/2000, págs. 17 a 54. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996): “La Economía Política de los Déficit Presupuestarios”. Revista Papeles de Economía Española, nº 69, págs. 237 a 254. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

Banco de España (2003): “Boletín Estadístico Mensual”, abril 2003. Banco de España, Madrid.

Barrio, J. (2001): “La futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y su efecto en las Corporaciones Locales”. Análisis Local, nº 36, mayo-junio 2001.

Beteta, A. (2001): “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”. Revista Presupuesto y Gasto Público, nº 27, págs. 67 a 72. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Carpio, M. (2000): “Condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para la política presupuestaria española”, en Martínez J.A. (coord.): “Economía del sector público”, capítulo 14, págs. 187 a 197. Ariel, Barcelona.

Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales: “Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales”. Instituto de Estudios Fiscales, D. L., Madrid.

Crespo, J. (2002): “Relaciones entre Administraciones Públicas en España”, en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.): “Administraciones Públicas españolas”, capítulo 10, págs. 255 a 282. McGraw Hill, D.L., Madrid [etc].

Dodero, A. (2000): “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones entorno a su impacto en las Administraciones Locales”. Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 4/2000, págs. 145 a 166. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Dodero, A. (2002): “La suficiencia financiera de las Administraciones Territoriales y la nueva normativa presupuestaria”. Revista Presupuesto y Gasto Público, nº 30, págs. 79 a 86. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

EUROSTAT (1996): “Sistema europeo de cuentas 1995”. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- Ezquiaga, I. y García, F. (2001): "Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional". *Revista Economistas*, nº 87, págs. 229 a 239.
- Faure, A. (2002): "La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 133 a 142. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- García, J. (2001): "Límites jurídicos al volumen del gasto público". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* nº 259, abril 2001, págs. 81 a 96.
- Godé, J.A. (2001): "Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 39 a 47. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Godé, J.A. (2002): "La Estabilidad Presupuestaria y su incidencia en la reforma de la Ley General Presupuestaria". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 45 a 52. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Gómez, M. (2001): "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica". *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 500, págs. 2 a 5.
- Gómez-Pomar, J. (2001): "Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las Comunidades Autónomas y Entes Locales". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 57 a 66. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- González-Páramo, J.M. (2001a): "Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- González-Páramo, J.M. (2001b): "De los presupuestos para 2002 a la Ley de Estabilidad Presupuestaria". *Cuadernos de Información Económica*, nº 165, págs. 1 a 14. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.
- Herrera, P.M. (2001): "Los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria a debate". *Revista de Economía Social y de la Empresa*, nº 38, págs. 31 a 41.
- Herrera, P.M. (2002): "Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: una perspectiva jurídico-constitucional". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 29, págs. 31 a 42. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13 de diciembre de 2001).
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 14 de diciembre de 2001).
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (BOE, 30 de diciembre de 1988).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE, 3 de abril de 1985).
- Malmborg, C. (2001): "La experiencia sueca ante una norma de estabilidad presupuestaria". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 129 a 136. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Martínez, M.A. (2001): "Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 167 a 183. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Monasterio, C. y Suárez, J. (1998): "Manual de Hacienda Autonómica y Local". Ariel, Barcelona.
- Orón, G. (2002): "La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 87 a 90. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Panizo, A. (2002): "Algunos efectos jurídicos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria en el ciclo presupuestario". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 61 a 68. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Pascua, F. (2002): "Las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria: aspectos formales y materiales". *Revista de Administración Pública*, nº 158, mayo-agosto 2002, págs. 119 a 185.
- Pereira, M. (2002): "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria". *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 6855, nº 1 2002 de 15 de enero, págs. 55 a 64.
- Programa de Estabilidad del Reino de España (Actualización) 2002-2006. Ministerio de Economía, Madrid.
- Ruano, J.M. (2002): "La Administración Local", en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.): "Administraciones Públicas españolas", capítulo 6, págs. 141 a 174. McGraw Hill, D.L., Madrid [etc].
- Sánchez, J. (2002): "La Ley General Presupuestaria y su adaptación al escenario de la estabilidad". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 29 a 44. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Sánchez, J. (2003): "Presupuestos Generales del Estado 2003: los primeros de la Ley de Estabilidad". *Revista de la Intervención General de la Administración del Estado*, nº 5, págs. 9 a 19.
- Soler, M.T. (2001): "Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 81 a 88. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Suárez, J. (2000): "Financiación local y transferencias intergubernamentales. Apuntes para una reforma necesaria". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4/2000, págs. 83 a 98. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Uria, F. (2001): "Fundamento constitucional de los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, págs. 19 a 32. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Yebra, P. (2001) (coord.): "Manual de Derecho Presupuestario". Comares, Granada.