

---

# El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales\*

M.<sup>a</sup> Luisa Esteve Pardo\*\*

Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat de Girona

## 1. Introducción

## 2. La autonomía financiera de las Haciendas locales

## 3. El principio de estabilidad presupuestaria

- 3.1. Precisiones iniciales
- 3.2. La reforma constitucional alemana
- 3.3. La plasmación de la estabilidad presupuestaria en el artículo 135 CE y en la LOEPSF
- 3.4. Exigencias de la estabilidad presupuestaria respecto de los Gobiernos locales

## Resumen

El reformado artículo 135 CE impone que todas las Administraciones Públicas adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el precepto constitucional, ha traducido este principio para las entidades locales como una exigencia de equilibrio presupuestario, y no permite a estos entes incurrir en el menor déficit estructural, lo que sí permite al Estado y a las comunidades autónomas. En este trabajo se analizan los problemas que derivan de estos requerimientos a las entidades locales, que empiezan por una cuestión básica como establecer en qué consiste el equilibrio presupuestario, ya que la normativa vigente no lo aclara.

Palabras clave: *estabilidad presupuestaria; equilibrio presupuestario; autonomía financiera local; entidades locales; tutela financiera; déficit; necesidad de financiación.*

## ***The impact of the principle of budget stability on Local Governments***

### **Abstract**

*The recent amended article 135 of the Spanish Constitution imposes the mandate to all Public Administrations to act according to the principle of budget stability. This constitutional*

---

\* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación "La reforma de las Haciendas locales y el fortalecimiento de la garantía de la autonomía local" (Referencia DER2009-14265-C02-02), financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad.

\*\* [luisa.esteve@udg.edu](mailto:luisa.esteve@udg.edu)

*norm has been developed by the Organic Act 2/2012, of 27 April, of Budget Stability and Financial Sustainability. This Organic Act has conceived this principle in relation to local entities as an obligation to hold a balanced budget and it does not allow to these entities to fall into a structural deficit. This limit does not apply to the Central Government and Autonomous Communities. This article analyzes the issues that derive from this limit imposed to local entities and it begins by addressing a basic question –not clear in the legislation in force– which is the understanding of the concept of balanced budget.*

*Keywords:* budget stability; balanced budget; local autonomy from a financial perspective; local government; financial control; deficit; financing needs.

## 1. Introducción

La reforma del artículo 135 de la Constitución española (en adelante CE), que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011<sup>1</sup>, ha dado rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, principio que ya estaba vigente como tal en el ordenamiento jurídico español desde su inclusión en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria<sup>2</sup>, y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En el año 2001, la introducción del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento fue una consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>3</sup> en el que se concretó la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, y que supuso la introducción del euro. El rigor con el que la disciplina presupuestaria europea –contenida en normas de derecho originario en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>4</sup> (en adelante, TFUE) y en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo– fue exigida por las instituciones europeas a los Estados miembros, fue variable a lo largo del tiempo. Se pasó de una fase inicial de cierta severidad y firmeza en la exigencia de la disciplina presupuestaria a una posterior mayor relajación. A ello se unió, por una parte, que

---

1. Disposición final única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011.

2. Vigente hasta el 1 de enero de 2008. Posteriormente estuvo vigente el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

3. Sus disposiciones se contienen en el Reglamento (CE) 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 en el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

4. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en la versión dada por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 (DO C 83 de 30.3.2010), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

los datos que proporcionaban los Estados miembros a la Comisión para que esta verificara el cumplimiento o incumplimiento del criterio de déficit demostraron no ser particularmente fiables, y, por otra parte, que las graves situaciones de déficit en que posteriormente se vieron algunos Estados miembros hicieran dudar seriamente de su capacidad de asumir por entero sus compromisos de gasto. Todo ello condujo a que la regulación de la disciplina presupuestaria de la Unión Monetaria fuera modificada en varias ocasiones para conseguir, entre otros, un doble objetivo: en primer lugar, que los datos que se proporcionan a la Comisión para que esta compruebe la observancia del criterio de déficit sean sólidos, y, en segundo lugar, que los procedimientos previstos para el caso de incumplimiento sean efectivos<sup>5</sup>.

Esta tendencia hacia un mayor rigor en la exigencia de la estabilidad presupuestaria culminó en el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011. La Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del Euro relativa a un nuevo pacto presupuestario<sup>6</sup> recoge el compromiso de establecer, en sus respectivas constituciones, una previsión presupuestaria que incluya tanto el compromiso de que los presupuestos de las Administraciones Públicas deben estar equilibrados o con superávit –compromiso que se considera respetado si, como regla general, el déficit estructural anual no excede del 0,5 por ciento del PIB– como un mecanismo de

---

5. La última modificación de la disciplina presupuestaria europea se ha llevado a cabo por el que se ha dado en denominar el *Six Pack*, formado por cinco reglamentos y una directiva (DO L 306 de 23 de noviembre de 2011). Este paquete de medidas entró en vigor el 13 de diciembre de 2011. Dos de estos reglamentos reforman los dos reglamentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento preexistentes: el primero, a través del Reglamento núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento núm. 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y el segundo, a través del Reglamento núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. El tercer Reglamento, Reglamento núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, se refiere al procedimiento de déficit excesivo. Los otros dos reglamentos nuevos prevén un nuevo procedimiento para evitar y corregir desequilibrios macroeconómicos: Reglamento núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y Reglamento núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Finalmente, la Directiva núm. 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, tiene como objetivo establecer las obligaciones de las autoridades nacionales para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 3 del Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento de déficit excesivo.

Un estudio detallado sobre los motivos que aconsejaron la adopción del *Six Pack*, su análisis y valoración, lo ofrece MARCO PEÑAS, E., "Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el 'Six Pack'", en *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pp. 31-80.

6. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del Euro de 9 diciembre*, Bruselas, 9 de diciembre de 2011.

corrección automático, que debe activarse en caso de desviación de ese compromiso. Finalmente, en el Consejo de Europa de 2 de marzo de 2012, todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo el Reino Unido y la República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria<sup>7</sup>, cuyo artículo 3.2 prevé que la regla de contención del déficit y la deuda públicos recogida en el primer apartado de este mismo artículo se incorporará a los derechos nacionales “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”.

España se anticipó a esta obligación, como también hizo por ejemplo Alemania, y modificó la Constitución para introducir en ella las obligaciones relativas a la limitación del déficit y la deuda públicos ya en septiembre de 2011. Meses más tarde, y cumpliendo la previsión contenida en el nuevo artículo 135 CE, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF).

Este trabajo se va a centrar en aquellos aspectos del artículo 135 CE y de la LOEPSF que tienen una mayor relevancia para las Haciendas locales, por lo que se van a dejar de lado todas las cuestiones que, aunque puedan tener una gran trascendencia en otros ámbitos, no se ajusten a los objetivos de este trabajo, sin perjuicio de tratar en cada momento temas que puedan tener incidencia, siquiera sea indirecta, en el impacto que el principio de estabilidad presupuestaria tiene en los Gobiernos locales.

## 2. La autonomía financiera de las Haciendas locales

El artículo 137 CE reconoce a las entidades locales –provincias y municipios– “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, al tiempo que establece de modo expreso que todas las Haciendas locales deben disponer de suficiencia de medios con el objetivo de hacer posible y efectiva dicha gestión.

Esta garantía de suficiencia de medios aparece establecida en el artículo 142 CE, precepto básico en la configuración constitucional de las Haciendas locales, que establece:

“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nu-

---

7. Entra vigor en enero de 2013.

trirán de tributos propios y de participación de los del Estado y de las comunidades autónomas”.

Esta norma, además de establecer el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales, vincula dicha suficiencia, “fundamentalmente”, a un sistema mixto de recursos, integrado por tributos propios e ingresos procedentes de transferencias realizadas por otras Haciendas, la del Estado y las autonómicas, y que constituirán una participación de las Haciendas locales en los ingresos tributarios del Estado y de las comunidades autónomas, respectivamente.

La Constitución no reconoce, sin embargo, de forma expresa la autonomía financiera de las Haciendas locales, a diferencia de lo previsto respecto de las comunidades autónomas, cuya autonomía financiera se recoge en el artículo 156.1 CE. Ello no obstante, ni el Tribunal Constitucional ni la doctrina han encontrado grandes dificultades para extraer de la Constitución un auténtico principio de autonomía financiera local, eso sí, recogido de manera implícita. Así, el Tribunal Constitucional, ha afirmado primero en la STC 63/1986, de 21 de mayo, que la autonomía financiera “forma parte” de la “autonomía para la gestión de sus propios intereses, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución” (FJ 4.º), y más tarde en la STC 221/1992, de 11 de diciembre, que, a pesar de que “en lo relativo a las Haciendas locales es el principio de suficiencia el formulado expresamente por el art. 142 de la Constitución [...], la autonomía territorial, en lo que a las corporaciones locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la Norma fundamental”<sup>8</sup>.

De esta manera, sería correcto afirmar, como hace la doctrina mayoritaria, que la autonomía financiera local se presenta como una parte esencial o elemento fundamental de la autonomía consagrada, genéricamente, en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución<sup>9</sup>.

---

8. FJ 8.º

9. Por todos y en orden cronológico, *vid.* LOZANO SERRANO, C., “La Hacienda municipal en la Constitución”, en *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979, pp. 115-147, p. 142; FERREIRO LAPATZA, J.J., “La Hacienda local. El marco constitucional”, en AA. VV., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 13-57, p. 42; RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 499-516, p. 503; ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 45 y 97-111; BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 73-83.

Municipios y provincias, pues, al igual que las comunidades autónomas, tienen reconocida verdadera autonomía financiera. Los primeros, por aplicación de la garantía institucional de la autonomía local, y las segundas, en virtud de reconocimiento constitucional expreso<sup>10</sup>. Muy distinto es, en cambio, el grado e intensidad de la respectiva autonomía financiera garantizada por la Constitución a favor de ambas entidades, lo que se desprende de la distinta naturaleza de la normativa local y autonómica –reglamentaria, la primera, y legislativa, la segunda–, en relación con el principio de legalidad en materia financiera. Las diferencias son, pues, de grado o intensidad, pero ello no debe conducir a la negación de la autonomía financiera local.

Asimismo se ha de señalar que, si bien la autonomía financiera local tiene un alcance ciertamente restringido en la esfera de los ingresos o recursos públicos, donde la regla fundamental que estructura el sistema de financiación local es, como se ha dicho, el principio de suficiencia, es la vertiente del gasto público el ámbito en el que se concreta el verdadero reducto, el elemento esencial de la autonomía financiera local<sup>11</sup>.

Este carácter limitado de la autonomía financiera local en el ámbito de los ingresos se manifiesta en el sometimiento de su potestad tributaria a lo dispuesto en una ley del Estado, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>12</sup> (en adelante, TRLRHL), Ley que afecta, en realidad, a la ordenación de toda la actividad financiera de las corporaciones locales, tanto en su vertiente de ingresos como en la de los gastos, puesto que su objeto no es otro que la regulación de la entera Hacienda local. De hecho, el Título VI del TRLRHL regula el régimen del “presupuesto y gasto público” de las entidades locales.

Ya desde sus más iniciales pronunciamientos, el Tribunal Constitucional confirmó la competencia estatal para establecer medidas tendentes al saneamiento financiero y a la contención del déficit en el ámbito de las Haciendas locales<sup>13</sup>. Más

---

10. SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas locales”, en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, 2001, pp. 53-74, p. 54.

11. LOZANO SERRANO, C., “La Hacienda municipal en la Constitución”, cit., p. 116.

12. Aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

13. Véase STC 179/1985, de 19 de diciembre.

Es más, en la sentencia 237/1992, de 15 de diciembre, el Tribunal Constitucional llegó a plantearse el carácter absoluto de la autonomía local en la adopción de decisiones presupuestarias, al afirmar que “esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el Presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto”. Cuestiona este pronunciamiento SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas locales”, cit., p. 56, nota al pie 4: “El Alto Tribunal parece relacionar esta limitación con la garantía constitucional de la suficiencia financiera (artículo 142 de la CE). A mi juicio, esta relación existe, pero se manifiesta de modo indirecto, como ya he explicado en el texto: en la medida en que el Estado es el principal garante de la suficiencia financiera de las Haciendas locales, es competente para establecer un marco legal que regule, entre otros, el régimen presupuestario general de estos entes”.

recientemente, cuando ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la competencia del Estado para establecer una regulación que implantó en nuestro ordenamiento el principio de estabilidad presupuestaria, como fue la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y su posible vulneración de la autonomía política y financiera local, lo ha hecho en los siguientes términos:

“[...] la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas. En suma, el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, FJ 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes. Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, FJ 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001, al prever que los entes locales ‘en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al objetivo de estabilidad’”<sup>14</sup>.

La regulación que haga el legislador estatal del principio de estabilidad presupuestaria constituirá, por tanto, un límite a la autonomía financiera local en su vertiente presupuestaria, pero ello no puede implicar en ningún caso que el Estado pueda intervenir de modo directo en la adopción de las decisiones presupuestarias anuales por parte de cada corporación local<sup>15</sup>. De ahí que se pueda afirmar que es en la fijación, distribución y dotación de las distintas partidas presupuestarias

14. Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011, FJ 14.º a) (el subrayado es mío).

En el mismo sentido las SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre, y 195, 196 y 197/2011, de 13 de diciembre, dictadas sobre la misma materia.

15. Puesto que ya se ha superado “el principio de tutela estatal que caracterizó la etapa preconstitucional en la cual la aprobación de cada Presupuesto local dependía, en última instancia, de la Administración financiera estatal”, como afirma SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas locales”, cit., p. 55.

previstas para atender a las diversas necesidades públicas donde se traducen las decisiones políticas de más calado de los entes locales<sup>16</sup>, y es este elemento esencial de la autonomía financiera local el que debe quedar preservado en todo caso.

### 3. El principio de estabilidad presupuestaria

#### 3.1. Precisiones iniciales

Al abordar el estudio del principio de estabilidad presupuestaria, es relativamente frecuente partir de la idea de que constituye, en esencia, un principio limitativo del gasto público<sup>17</sup>. No obstante, suscribo la postura de Ruiz Almendral de que es erróneo identificar el principio de estabilidad presupuestaria con un principio restrictivo del gasto público<sup>18</sup>. Asimilar el principio de estabilidad presupuestaria a un principio de reducción del gasto supone en cierta manera descuidar la idea de que el presupuesto, como institución, conecta los ingresos y los gastos públicos y los convierte en interdependientes<sup>19</sup>. Por tanto, la estabilidad presupuestaria podría alcanzarse y mantenerse sin reducir volumen del gasto público, pero la decisión de sostener el nivel de gasto comportaría necesariamente adoptar de forma simultánea medidas de incremento de los ingresos, como puede ser una subida de tipos impositivos. No obstante, no se puede ignorar que intentar alcanzar la estabilidad presupuestaria puede comportar, y en muchas ocasiones comporta, la reducción del gasto público. De hecho, en los casos en que un Estado miembro de la Unión Europea ha sufrido la apertura de un procedimiento de déficit excesivo, las políticas que se han aplicado han llevado aparejadas medidas de reducción del gasto.

Por lo tanto, cabe afirmar que la estabilidad presupuestaria exigida por el derecho europeo no comporta indefectiblemente la reducción del gasto público. Debe, no obstante, hacerse constar que la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimien-

---

16. RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", cit., p. 502.

17. Así lo considera MARTÍNEZ GINER, L. A., "El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria", en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 115, 2002, pp. 471-492, p. 471.

18. RUIZ ALMENDRAL, V., *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid, 2008, p. 153. Según esta autora es esta concepción la que ha suscitado dudas acerca de la compatibilidad del principio de estabilidad presupuestaria con el principio de justicia en el gasto público. La autora reitera la incorrección que supone identificar la estabilidad presupuestaria con la limitación del gasto en RUIZ ALMENDRAL, V., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional", *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 33-110, p. 40 y 92.

19. VICENTE ARCHE, F., "Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública", en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 3, 1974, p. 538.

to de 2011<sup>20</sup> ha introducido el principio de política fiscal prudente. Este principio determina que en aquellos Estados en los que no se haya alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo, el crecimiento del gasto anual no debe exceder un porcentaje en relación con el crecimiento del PIB. No se trata, por tanto, de una limitación inicial del gasto público, sino de una limitación condicionada a que el Estado no haya alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo.

Junto a esta idea inicial, hay que destacar otras cuestiones clave.

En primer lugar, es necesario indicar que la normativa europea no configura la estabilidad presupuestaria como un principio genérico de equilibrio o superávit presupuestario, sino como un conjunto de reglas a través de las cuales poder alcanzar el principio de finanzas públicas sólidas<sup>21</sup>.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el deber de los Estados miembros de evitar déficits públicos excesivos contenido en el artículo 126 TFUE no constituye una prohibición a la mera existencia de déficit, sino un mecanismo de contención frente a la existencia de déficits excesivos.

Por último, es conveniente mencionar que el alcance del principio de estabilidad presupuestaria va más allá de la ejecución del presupuesto, ya que se proyecta también sobre su elaboración y su aprobación<sup>22</sup>. Ello debe destacarse desde una doble perspectiva, tanto por lo que se refiere a la vinculación jurídica que tiene la previsión de ingresos en el presupuesto como en lo que respecta al posible control de constitucionalidad al que puede verse sometida una ley de presupuestos.

En relación con los efectos jurídicos del estado de ingresos del presupuesto, tradicionalmente se ha venido considerando que este no tenía ningún efecto jurídico, ya que se trata de una simple previsión. No obstante, en la actualidad, los estados de ingresos pueden tener una gran trascendencia, ya que si las previsiones de ingresos no se verifican o lo hacen a la baja, eso puede tener como resultado que la liquidación del presupuesto se haga en déficit.

Por lo que respecta al control presupuestario, los órganos de control han venido analizando básicamente si la ejecución del gasto se ajusta a la autorización y límite

---

20. Véase la nota al pie núm. 5 anterior.

21. Recogido en el artículo 119.3 TFUE.

22. El artículo 3.1 LOEPSF prevé que “La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea”, lo que se reitera además en el artículo 11.1 LOEPSF.

al mismo que es la correspondiente ley de presupuestos. Sin embargo, la actual elevación del principio de estabilidad presupuestaria al rango constitucional y su proyección sobre la elaboración y la aprobación del presupuesto, comporta que la constitucionalidad de una ley de presupuestos pueda ser cuestionada por incumplir el artículo 135 CE<sup>23</sup>.

### 3.2. La reforma constitucional alemana

Antes de analizar el artículo 135 CE, es conveniente hacer siquiera una breve referencia a la reforma constitucional que se llevó a cabo en Alemania, ya que esta última fue una referencia clave en la reforma constitucional española<sup>24</sup>.

La reforma de la *Grundgesetz* (Ley Fundamental de Bonn de 1949, en adelante GG) se llevó a cabo a través de dos reformas sucesivas y directamente relacionadas, la primera en 2006 y la segunda en 2009. La primera reforma constitucional conocida como Reforma del Federalismo alemán<sup>25</sup>, introdujo una mención específica a la estabilidad presupuestaria. El entonces nuevo apartado 5 del artículo 109 GG estableció un reparto de responsabilidades entre la Federación y los *Länder* (Estados Federados) en caso de incumplimiento de la disciplina presupuestaria europea. El caso alemán fue muy singular, ya que mientras otros Estados miembros de la Unión Europea aprobaron una normativa específica de carácter legal en materia de estabilidad presupuestaria que vinculaba también a los entes subcentrales, Alemania introdujo un precepto de este tipo en su Constitución.

En julio de 2009 se aprobó otra modificación de la *Grundgesetz*<sup>26</sup>, que adaptó el ordenamiento alemán, al más alto nivel, a la disciplina presupuestaria europea,

---

23. A partir de la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria será posible realizar un control de constitucionalidad de las leyes de presupuestos en relación con este principio. Sobre esta cuestión véase RUIZ ALMENDRAL, V., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional", cit., pp. 84 y ss. Esta misma autora, además, considera injustificado que el nuevo artículo 135 CE y la LOEPSF no hagan referencia alguna al papel que el Tribunal de Cuentas podría jugar en este ámbito.

24. JIMÉNEZ DÍAZ, A., "La reforma constitucional y la limitación del déficit público", Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, núm. 3/12, 2012, pp. 8-10.

25. Véase ARROYO GIL, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.

26. ARROYO GIL, A., en "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", Revista d'Estudis Autònoms i Federals, núm. 10, pp. 40-71, expone la vinculación entre las reformas de 2006 y 2009. La reforma de 2006 dio lugar a una nueva forma de relaciones entre la Federación y los *Länder*, y por ello se entendió que debía reformarse también el sistema de financiación territorial para adaptarlo a la nueva realidad federal. No obstante, finalmente no se llevó a cabo tal revisión.

y estableció una norma de estabilidad presupuestaria que propugnaba el mantenimiento de una situación presupuestaria de equilibrio, o cercana al equilibrio, a lo largo del ciclo económico.

A los efectos de este trabajo, las modificaciones constitucionales más relevantes fueron las siguientes:

Se introdujo un nuevo apartado 3 en el artículo 109 GG que establece que “los presupuestos de la Federación y de los *Länder* deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos”.

Otra modificación fue la del artículo 115 GG, relativo al recurso al crédito por parte de la Federación. El segundo apartado del artículo 115, tras reiterar la prohibición general del recurso al crédito recogida en el artículo 109.3 GG, permite a la Federación en determinadas circunstancias recurrir anualmente al crédito hasta el 0,35 por ciento del PIB, posibilidad que no se permite, en cambio, a los *Länder*. Las normas de disciplina presupuestaria hasta aquí recogidas se complementan con normas tendentes a la prevención de las situaciones de emergencia presupuestaria, que permiten excepcionar la regla general de limitación del recuso al crédito público. Estas disposiciones se recogen en el nuevo artículo 109 a) GG.

Por último, se modifica ligeramente la regla de reparto de responsabilidad entre la Federación y los *Länder* por las obligaciones derivadas del incumplimiento de los mandatos del Tratado de la UE, sin que se modifiquen los porcentajes de distribución de responsabilidad que fueron introducidos por la reforma constitucional de 2006. Así, el reparto de responsabilidad sigue teniendo un marcado carácter objetivo, y la Federación asume el 65 por ciento del coste de la potencial sanción, mientras que el restante 35 por ciento de la sanción deberá ser soportado por los *Länder*<sup>27</sup>.

---

27. El artículo 109.5 GG resultante de la reforma de 2006 establecía que las “obligaciones de la República Federal de Alemania que se deducen de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria tienen que ser cumplidas conjuntamente por la Federación y los *Länder*. Medidas de sanción de la Unión Europea soportan la Federación y los *Länder* en la proporción 65 a 35. La totalidad de los *Länder* soporta solidariamente 35 por ciento de las cargas asignadas a los *Länder* según el número de habitantes; 65 por ciento de las cargas asignadas a los *Länder* soportan los *Länder* según su contribución en la causa de la sanción. La regulación se hará por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*”. En el nuevo artículo 109.5 GG, tras la reforma de 2009, se ha suprimido la primera frase del precepto.

La traducción es la correspondiente a la versión española de la Ley Fundamental disponible en la página web del *Bundestag* ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)).

La *Grundgesetz*, a diferencia de la Constitución española, no se pronuncia de forma explícita sobre la situación de los entes locales frente a la estabilidad presupuestaria. Ello se debe, como ha apuntado la doctrina, a que, a pesar de que la autonomía local se reconoce en el artículo 28.2 GG<sup>28</sup>, el 106.9 GG integra los ingresos y gastos de las entidades locales dentro de los ingresos y gastos de los respectivos *Länder*<sup>29</sup>. Dado que las entidades locales están sometidas a las leyes y a las normas constitucionales de los *Länder*, se ha podido así afirmar que la disciplina presupuestaria establecida por la *Grundgesetz* será aplicable a los entes locales de forma indirecta, por la vía de la obligación de alcanzar el equilibrio presupuestario que incumbe a los respectivos *Länder*<sup>30</sup>.

De esta manera, la diferencia de tratamiento que la GG da a la Federación y los *Länder*, ya que la Federación goza de un mayor margen de endeudamiento en virtud de lo dispuesto por el artículo 109.3 GG, se traslada a las entidades locales alemanas.

### 3.3. La plasmación de la estabilidad presupuestaria en el artículo 135 CE y en la LOEPSF

En este epígrafe no se va a tratar en profundidad todo el contenido del artículo 135 CE<sup>31</sup> y de la LOEPSF, ya que ello excede con mucho el objeto de este trabajo. Únicamente se van a analizar aquellos extremos relevantes para el trabajo, como

---

28. La autonomía de los entes locales se afirma en el artículo 28.2 GG en los siguientes términos: “Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica”.

La traducción es la correspondiente a la versión española de la Ley Fundamental disponible en la página web del *Bundestag* ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)).

29. El artículo 106.9 determina que “A los efectos del presente artículo se considerarán como ingresos y gastos de los *Länder* también los ingresos y gastos de los municipios (asociaciones de municipios)”.

La traducción es la correspondiente a la versión española de la Ley Fundamental disponible en la página web del *Bundestag* ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)).

30. SCHOLL, B., “Die Neueregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG”, *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 63, febrero, Heft 4, 2010, pp. 160-169, p. 165.

31. Sobre el nuevo artículo 135 pueden consultarse, entre otros, RUIZ ALMENDRAL, V., “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, cit.; JIMÉNEZ DÍAZ, A., “La reforma constitucional y la limitación del déficit público”, cit.; HUCHA CELADOR, F. DE LA, “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153, 2012, pp. 21-48.

son, por ejemplo, el alcance subjetivo de la estabilidad presupuestaria o su diversa plasmación para el Estado y las comunidades autónomas, por un lado, y para las entidades locales, por el otro.

El nuevo primer apartado del artículo 135 CE recoge el principio de estabilidad presupuestaria, al establecer:

“Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

Una vez recogido el principio de estabilidad presupuestaria, el apartado 2 establece una norma limitativa del déficit público:

“El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros”.

Al aprobarse la reforma constitucional española no existía ninguna norma europea que vinculase la restricción del déficit público al déficit estructural<sup>32</sup>. Actualmente, el déficit al que hace referencia el artículo 135.2 CE es el recogido en la letra b) del artículo 3.1 del Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria<sup>33</sup>. No obstante, este precepto, en tanto que tratado internacional, no puede considerarse como una norma de la Unión Europea, que es la instancia a la que reenvía el primer párrafo del artículo 135.2 CE.

Mientras que para delimitar el déficit estructural el segundo apartado del artículo 135 CE se remite a los márgenes establecidos por la Unión Europea, la fijación del “déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con el producto interior bruto”, la remite el mismo precepto a una ley orgánica. Y el artículo 11.2 LOEPSF establece que “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”, lo que parece prohibir cualquier posibilidad de déficit estructural. No obstante, esta misma disposición continúa estableciendo que “en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de

---

32. Se considera que el artículo 126 TFUE hace referencia al déficit cíclico.

33. “b) la norma establecida en la letra a) se considerará respetada si el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado”.

Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”.

Es decir, el legislador orgánico, a la hora de fijar el criterio limitativo del déficit, ha concebido las restricciones europeas como una norma de mínimos, y ha establecido un límite al déficit mucho más restrictivo.

Finalmente, el artículo 135.2 CE prevé que “Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. Así pues, en principio y bajo circunstancias normales, los entes locales no podrán alcanzar déficit estructural, puesto que el precepto constitucional establece que “una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas”, sin hacer referencia a los entes locales.

La duda que se plantea es si cabe la posibilidad de que los entes locales, bajo circunstancias excepcionales, puedan alcanzar ciertos niveles de déficit estructural. El precepto constitucional nada predetermina, puesto que remite a la ley orgánica “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse” [artículo 135.5.a) CE], mientras que el apartado 4 del artículo 135 CE permite que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se superen en circunstancias excepcionales<sup>34</sup>. La referencia a las distintas Administraciones Públicas, y no únicamente al Estado y las comunidades autónomas, deja abierta la posibilidad de que la ley orgánica permita a los entes locales la posibilidad de alcanzar un cierto nivel de déficit estructural bajo circunstancias excepcionales.

Sin embargo, la LOEPSF no ha seguido esta vía y ha limitado al Estado y a las comunidades autónomas la posibilidad excepcional de incurrir en déficit estructural (artículo 11.3 LOEPSF<sup>35</sup>), mientras que el apartado 4 de su artículo 11 prevé:

---

34. “4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

35. “3. Excepcionalmente, el Estado y las comunidades autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

“Las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario”.

El rigor respecto de las corporaciones locales se acentúa, puesto que a ellas se les exige que el equilibrio presupuestario sea anual, mientras que respecto del Estado y de las comunidades autónomas, como ya se ha visto, el déficit estructural se define como déficit ajustado al ciclo.

Desde la perspectiva de justicia en el gasto público, puede ser pertinente hacer una observación a la exigencia a las entidades locales de mantener el equilibrio presupuestario o lograr posiciones de superávit presupuestario. La asignación equitativa de los recursos públicos que demanda el artículo 31.2 CE, recursos obtenidos en su mayor parte de detracciones coactivas a los particulares, requiere que tales recursos se destinen a financiar las necesidades públicas, y no a que los entes públicos obtengan superávit y así puedan ahorrar. Desde esta perspectiva, las exigencias de la disciplina presupuestaria prevista para las entidades locales parecen chocar con el principio de equidad en el gasto público.

Por último, la Disposición adicional de la Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre, establece que “los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución española entrarán en vigor a partir de 2020”.

### **3.4. Exigencias de la estabilidad presupuestaria respecto de los Gobiernos locales**

Por lo que respecta al ámbito subjetivo del principio de estabilidad en relación con las entidades locales, este debe buscarse en el artículo 2.1 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria<sup>36</sup>, que recoge el Inventario de entes integrantes del sector público local<sup>37</sup>.

---

“A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

“En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento”.

36. Todavía vigente en lo que no se oponga a la LOEPSF.

37. “1. A los efectos de lo dispuesto en este título, se consideran integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local:

“a) Los ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares.

La primera cuestión es determinar qué debe entenderse por equilibrio presupuestario. Una posibilidad puede ser entenderlo como equivalente al resultado presupuestario de los artículos 96<sup>38</sup> y 97<sup>39</sup> del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que regula el régimen presupuestario local. Sin embargo, esta posibilidad no parece

---

“b) Los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y los correspondientes estatutos de autonomía.

“c) Los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos enumerados en los apartados a) y b).

“d) Las sociedades mercantiles en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

“Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.

“Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

“Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

“Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

“e) Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos enumerados en este artículo.

“f) Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características:

“Que la o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno.

“Que la o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

“g) Aquellos entes no incluidos en los párrafos anteriores, que se clasifiquen como agentes del sector público local por las instituciones con competencia en materia de contabilidad nacional citadas en el artículo 3.1 del presente Reglamento”.

38. “1. El resultado de las operaciones presupuestarias del ejercicio vendrá determinado por la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el mismo período.

“2. A los efectos del cálculo del resultado presupuestario los derechos liquidados se tomarán por sus valores netos, es decir, derechos liquidados durante el ejercicio una vez deducidos aquellos que, por cualquier motivo, hubieran sido anulados.

“3. Igualmente, las obligaciones reconocidas se tomarán por sus valores netos, es decir, obligaciones reconocidas durante el ejercicio una vez deducidas aquellas que, por cualquier motivo, hubieran sido anuladas”.

39. “El resultado presupuestario deberá, en su caso, ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanentes de Tesorería y de las diferencias de financiación derivadas de gastos con financiación afectada.

“Para los organismos autónomos no administrativos, el ajuste se producirá, además, en función del resultado de operaciones comerciales”.

acertada en la medida en que no coincide con la metodología del SEC-95<sup>40</sup> para determinar la capacidad o la necesidad de financiación, o dicho en otros términos, el superávit o el déficit, por lo que deberán realizarse ajustes sobre el resultado presupuestario.

La pregunta se traslada entonces a qué debe entenderse por capacidad o necesidad de financiación. Según la definición de la cuenta de capital que dan los puntos 8.46<sup>41</sup> y, en particular, 8.47<sup>42</sup> del SEC-95, recogidos en el Anexo A del Reglamento (CE) n.º 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, se identifica necesidad de financiación con operaciones de deuda. Por lo que se estará en equilibrio presupuestario siempre que no sea necesario acudir al recurso financiero del endeudamiento.

El cumplimiento de la estabilidad presupuestaria se instrumenta en primer lugar, según la LOEPSF, no incurriendo en déficit estructural, y para ello es necesario ajustarse a los objetivos de estabilidad y a la regla de gasto.

Por lo que se refiere a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública a los que hace referencia el artículo 15 LOEPSF, para el período 2013-2015<sup>43</sup>, el objetivo de déficit para los entes locales es del 0 por ciento<sup>44</sup>, puesto que se les exige equilibrio presupuestario, mientras que el objetivo de deuda pública<sup>45</sup> se mantiene, de momento, en el 3,8 por ciento del PIB nacional.

---

40. Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

41. "8.46. La cuenta de capital registra las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros realizadas por unidades residentes y mide la variación del patrimonio neto debida al ahorro (saldo contable final de las cuentas corrientes) y a las transferencias de capital".

42. "8.47. La cuenta de capital permite determinar en qué medida las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros han sido financiadas con cargo al ahorro y las transferencias de capital. Esta cuenta muestra, o bien una capacidad de financiación que corresponde al importe de que dispone una unidad o un sector para financiar, directa o indirectamente, a otras unidades o sectores, o bien una necesidad de financiación que corresponde al importe que una unidad o sector se ve obligado a pedir prestado a otras unidades o sectores" (el subrayado es mío).

43. Según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012 que, de conformidad con el artículo 15 LOEPSF, fija los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de los subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2013.

44. Según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012 el objetivo de estabilidad presupuestaria era del -3,8 por cien para el año 2013, del -2,7 por cien para el año 2014 y del -2,1 por cien para el año 2015 para la Administración central, mientras que para las comunidades autónomas el objetivo era del -0,7 por ciento, del -0,1 por ciento y del 0,2 por ciento, para los mismos años.

45. El volumen de deuda pública que puede alcanzar el conjunto de las Administraciones Públicas es del 60 por ciento del PIB, y al conjunto de las corporaciones locales le corresponde el 3 por ciento del PIB nacional (artículo 13.1 LOEPSF).

Por lo respecta a la regla de gasto, según el artículo 12 LOEPSF, el gasto público solo podrá aumentar siempre que no supere “la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”. Es decir, esta referencia, básica para poder elaborar los presupuestos locales (artículo 12.3 LOEPSF), se asienta también sobre un dato extralocal, como es la tasa de referencia de crecimiento del PIB.

Para el caso de que exista un desequilibrio estructural o una deuda pública superior al objetivo establecido, la regla de gasto del artículo 12.1 LOEPSF establece que el crecimiento de gasto deberá ajustarse a la senda establecida en los planes económico-financieros previstos en el artículo 21 LOEPSF<sup>46</sup>, planes que deberán permitir el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el plazo de un año, y que en el caso de entidades locales deben ser aprobados por el Pleno<sup>47</sup>. Por lo tanto, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria debe producirse en el ejercicio siguiente a aquel en que se ponga de manifiesto el incumplimiento.

De esta manera, en relación con el ciclo presupuestario de 2012, si el incumplimiento se dio en relación a la aprobación del presupuesto o de créditos extraordinarios o suplementos de créditos del ejercicio de 2012, después de la entrada en vigor de la LOEPSF, el cumplimiento debe preverse en el ejercicio de 2013; si el incumplimiento se produce en la aprobación de la liquidación del presupuesto del ejercicio de 2013, que debe confeccionarse antes del primer día de marzo de 2013, el cumplimiento debe preverse en el ejercicio de 2014; mientras que en los casos en que el incumplimiento se haya producido en una fase anterior a las citadas anteriormente, el escenario debe prever el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el plazo de tres años, como establecía la legislación anterior.

Una novedad de la regla de gasto para las entidades locales es la previsión del apartado 5 del artículo 12 LOEPSF, según la cual “Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. Esta circunstancia puede darse tanto porque se ingresa más de lo previsto en el estado de ingresos del presupuesto, como porque el gasto realizado es

---

46. En principio parece improbable que las entidades locales tengan que preparar los planes de reequilibrio recogidos en el artículo 22 LOEPSF, ya que estos se prevén únicamente para las Administraciones que hubieran incurrido en déficit estructural permitido en circunstancias excepcionales por el artículo 135.4 CE y el artículo 11.3 LOEPSF, y este último precepto limita esta posibilidad al Estado y a las comunidades autónomas.

47. Artículo 23.4 LOEPSF y artículo 21 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

inferior al autorizado por el estado de gastos del presupuesto. En cualquier caso, si la liquidación del presupuesto local se sitúa en superávit, este debe destinarse íntegramente a reducir el endeudamiento en términos netos, efectuando su aplicación a la disminución del pasivo financiero (artículo 32 LOEPSF). Ello supone casi tanto como negar cualquier posibilidad a la tramitación de un expediente de generación de créditos para realizar un nuevo gasto. Bien es cierto que el artículo 181 TRLRHL ya limitaba la posibilidad de generar créditos a determinados ingresos de naturaleza no tributaria. No obstante, la restricción de la LOEPSF es de otra índole, ya que lo que se limita aquí es el destino de los ingresos obtenidos por encima de lo previsto a un gasto diferente que no sea reducir el nivel de deuda pública.

Otra novedad de la LOEPSF para las entidades locales, es la inclusión en los presupuestos de las provincias y de los municipios que sean capital de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75 000 habitantes, del Fondo de Contingencia (artículo 31 LOEPSF), que la legislación anterior preveía únicamente para los presupuestos del Estado y de las comunidades autónomas.

Una cuestión que no se ha mencionado hasta el momento, pero que tiene una enorme trascendencia, es cómo verificar el cumplimiento de todas las exigencias de la disciplina presupuestaria española, y cuál debe ser el órgano o los órganos encargados del control de su aplicación.

La primera observación que cabe hacer, es que el pronunciamiento sobre el cumplimiento de la disciplina no puede ser absoluto, a la vista de los numerosos conceptos jurídicos indeterminados que se recogen –tales como déficit estructural o “tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”– y de la inseguridad jurídica que supone medir determinadas variables siguiendo la metodología del SEC-95, que, como se ha dicho ya, sigue criterios diferentes a las normas presupuestarias y contables internas. Esta discrepancia supone que se tengan que practicar ajustes al resultado presupuestario, pero sin que ninguna norma jurídica precise hasta el momento cuáles deben ser estos ajustes.

Por lo que se refiere al control, la legislación actual no hace ninguna previsión expresa respecto del sujeto que debe velar por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Sí que se hace mención en el artículo 10.2 LOEPSF a que el Gobierno debe velar por la aplicación de los principios contenidos en la Ley, eso sí, “respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas y corporaciones locales”. Lo que no se precisa es la naturaleza de tal control, si este será un control político, económico, puramente jurídico, o de otro orden.

La LOEPSF exige llevar a cabo seguimientos, concretados en los cuatro informes anuales y otros cuatro trimestrales que se deben realizar conforme a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, de desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley<sup>48</sup>. En muchos casos, los informes debe realizarlos el interventor, pero en otros supuestos no queda claro quién debe elaborarlos, y ello puede provocar problemas cuando los datos que se solicitan no son puramente técnicos, ya que en caso de no suministrar la información requerida o hacerlo de forma incorrecta no se establece quién será el responsable. El incumplimiento de las obligaciones de remisión de información recogidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, puede dar lugar a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 LOEPSF.

Por otra parte, en el caso de que una entidad local venga obligada a realizar un plan económico-financiero por causa de incumplimiento de la disciplina presupuestaria, este deberá remitirse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación, directamente por la corporación local o, en su caso, por la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera (artículo 23.4 LOEPSF y artículo 9.2 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre). El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o, en su caso, la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, elaborará semestralmente informes de seguimiento de las medidas contenidas en los planes económico-financieros de las provincias y de los municipios que sean capital de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75 000 habitantes. Si en estos informes se verifica “que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motivara el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25” (artículo 24.4 LOEPSF). En el caso de que estas últimas medidas se incumplan, ello puede acabar suponiendo la disolución de la corporación local incumplidora (artículo 26.3 LOEPSF).

En el caso de las entidades locales, dadas las limitaciones que el Tribunal Constitucional ha admitido respecto de la autonomía financiera local<sup>49</sup>, este sistema de controles administrativos sobre el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria puede considerarse aceptable desde el punto de vista jurídico-constitucional.

---

48. Informes que están recogidos en los artículos 15 y 16, respectivamente, de la Orden HAP/2105/2012.

49. Véase *supra* el epígrafe 2. La autonomía financiera de las Haciendas locales.