

EL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
OpenCourseWare
2014

Gaizka Zubiaur Etcheverry (Coordinador)

Josune Amondarain Arteche
Teodoro A. Caraballo Esteban

Departamento de Economía Financiera I / Finantza Ekonomia I Saila
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

TEMA 1:

EL PRESUPUESTO Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

PREFACIO:

Las unidades didácticas adaptadas por López Sámano, Luja Zurimendi, Markaida Renteria, Herrero Iglesias y Zubiaur Etcheverry para impartir el curso sobre Nueva Normativa Presupuestaria y Contable en la Administración Local (1992. Diputación Foral de Bizkaia), organizado por la Fundación Euskoiker con la colaboración del Instituto Vasco de Administración Pública, han constituido una referencia en cuanto a estructura y metodología para elaborar los materiales de la Asignatura *Presupuesto y Contabilidad Pública. Introducción.*, dentro del programa OWC.

La compleja estructura organizativa e institucional del Estado español, así como el ordenamiento jurídico del mismo, y particularmente del sector público, son determinantes a la hora de estructurar y desarrollar la asignatura. A los efectos de buscar una validez más allá de un ámbito normativo presupuestario concreto, primamos el estudio de conceptos presupuestarios básicos de aplicación generalizada en cualquier ámbito presupuestario normativo en los que se estructura el Estado. Ello no es óbice para considerar la aplicación de dichos conceptos en el ámbito presupuestario más cercano a nuestra realidad, como es el de aplicación a las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia, así como en aquellos desarrollos normativos propios de otros ámbitos que consideremos conceptualmente más avanzados.

1.- EL PRESUPUESTO.

1.1.- Introducción.

El sistema de gestión de toda entidad administrativa pública se soporta, fundamentalmente, en dos subsistemas básicos como son el presupuesto y la contabilidad. En este ámbito gerencial ambos subsistemas se complementan, si bien cada uno de ellos persigue objetivos diferentes.

La contabilidad pública se constituye como el sistema de información para la toma de decisiones por parte de sus usuarios. Ello implica que debe recoger todo hecho económico que afecte al patrimonio de la entidad pública, con independencia de que el origen del mismo sea presupuestario o no. La contabilidad financiera tiene como finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios externos a través de la publicación de las cuentas anuales, en cuanto documentos de síntesis de la imagen fiel de la situación patrimonial y financiera, de los resultados, de la ejecución presupuestaria y de los fondos líquidos recibidos y entregados por la entidad para un determinado ejercicio.

Por su parte, el presupuesto es el documento directivo fundamental en cuanto determina los objetivos de las políticas públicas a alcanzar a través del desarrollo de diferentes programas para los cuales asigna recursos humanos, económicos y financieros, además de mostrar el origen los recursos financieros con los que la entidad va a financiar sus actuaciones.

En la práctica ordinaria los gestores públicos otorgan una mayor relevancia e interés a la gestión del presupuesto que a la del sistema contable. Las razones son obvias. Primero, el presupuesto es la institución legal de la que se dota la administración pública para determinar, desarrollar y alcanzar sus fines. Ampara la asignación, utilización y control de recursos públicos con el fin de desarrollar un conjunto de políticas públicas mediante la producción y la prestación de bienes y servicios públicos concretos. Segundo, al conformar una institución propia para la gestión de la administración pública, existe una práctica y un “poso” cultural muy asentado entre las personas que prestan sus servicios profesionales en la administración pública, así como entre aquellos otros agentes sociales, económicos, políticos, etc... que intervienen en el ámbito público. Tercero, y definitiva, porque su gestión es más simple e intuitiva, al estar soportado sobre bases financieras.

El sistema contable, soportados sobre bases económicas, muestra una mayor complejidad técnica. Históricamente, éste último, ha estado vinculado a procesos de rendición de cuentas legales y no a propósitos gerenciales.

Los sistemas más modernos de gestión pública pretenden conseguir que la información contable “desborde” el ámbito del proceso de rendición de cuentas legal y se configure en la base de la presupuestación al facilitar información económico-financiera fiable y relevante que posibilite, por ejemplo, determinar el coste total de los bienes y servicios producidos y prestados, más allá del sacrificio financiero incurrido. Por su parte, en relación al presupuesto, el reto actual es evolucionar desde un modelo de presupuestación centrado en la asignación los recursos a utilizar, fundamentalmente financieros, a otro modelo soportado en bases económicas que se centre en los objetivos y resultados a alcanzar. El propósito es adquirir una cultura presupuestaria de carácter estratégico basada en la evaluación de resultados y actualización de objetivos, frente a la tradicional cultura incrementalista de los recursos financieros centrada en el corto plazo. El objetivo último es que las administraciones públicas gestionen los recursos públicos en términos de mayor economía, eficiencia, eficacia y calidad.

Este planteamiento es válido para toda entidad pública administrativa. Esto es, desde un Ministerio a nivel estatal, una Conserjería a nivel Autonómico o un Ayuntamiento a nivel local. Incluso dentro de una Entidad Local, es válido para un Instituto Municipal de Deportes, un Conservatorio, un Aula de Cultura, etc, siempre que presenten personalidad jurídica y presupuesto propio.

1.2.- Delimitación del Sector Público.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 2 *Ámbito de aplicación subjetivo*, determina que el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

1.- SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

- a.- ADMINISTRACIÓN CENTRAL, que comprende el Estado y los organismos de la administración central;
- b.- COMUNIDADES AUTÓNOMAS;
- c.- CORPORACIONES LOCALES;
- d.- ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL;

2.- EL RESTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES, SOCIEDADES MERCANTILES Y DEMÁS ENTES DE DERECHO PÚBLICO dependientes de las Administraciones públicas, *no incluidas en el apartado anterior.*

Dejando aparte las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, delimitamos el sector público observando tres subsectores: Estatal, Autonómico y Local.

Ahora bien, la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, dentro de cada uno de estos tres subsectores, clasifica las entidades públicas entre:

- SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

➤ *Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.*

➤ *Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entrega de bienes o prestación de servicios.*

- SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
- SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL

1.3.- Marco normativo.

Este es un aspecto problemático en cuanto implica la proyección al ámbito normativo de la propia complejidad organizativa e institucional del Estado. Centrándonos en la normativa presupuestaria de aplicación a las diferentes entidades que conforman el sector público administrativo, tenemos en un estadio superior la Constitución y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF. 2012), la Ley General Presupuestaria (LGP. 2003) en un estadio intermedio y en un estadio inferior la normativa presupuestaria propia aplicable a cada entidad atendiendo su pertenencia al subsector Estatal, Autonómico o Local.

La LOEPySF, desarrollo de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, es de aplicación a toda entidad pública administrativa, sea cual sea el subsector en el que encuadra.

Por otra parte, a las entidades públicas administrativas pertenecientes al subsector estatal les es de aplicación una normativa presupuestaria específica. En el caso del subsector autonómico, atendiendo a la potestad legislativa de la que disponen las Comunidades Autónomas, cada una de éstas aprueba su propia norma presupuestaria adaptada a su realidad, la cual, formalmente –conceptualmente no- difiere de la del resto y de las normas vigentes a nivel estatal y local. Para las Entidades Locales existe una normativa común, excepto para las entidades locales pertenecientes a los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, así como para las de la Comunidad Foral de Navarra, las cuales, atendiendo a su capacidad normativa, disponen cada una de ellas de la suya. Además, en el caso de los tres Territorios Históricos, se diferencia entre lo que son Entidades Locales y las Diputaciones y sus organismos. Ver Cuadro 1.

Cuadro 1
Art. 135 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (Reforma Constitucional. Septiembre 2011)
LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
ESTADO
<ul style="list-style-type: none"> * SUBSECTOR ESTATAL <ul style="list-style-type: none"> • Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de Noviembre (BOE 27-11-2003) * SUBSECTOR LOCAL <ul style="list-style-type: none"> • Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local • Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TERRITORIO HISTÓRICO DE ARABA
<ul style="list-style-type: none"> * ENTIDADES LOCALES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de Entidades Locales • DECRETO FORAL 75/2004, del Consejo de Diputados de 30 de diciembre, que aprueba la Estructura Presupuestaria y el Plan General de Contabilidad Pública de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Álava (BOTH A nº9 de 21-01-2005) * DIPUTACIÓN y ENTIDADES DEPENDIENTES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava • NORMA FORAL 8/2009, de 15 de junio, de modificación de la Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava, por el que se añade una disposición adicional al texto vigente
TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA
<ul style="list-style-type: none"> * ENTIDADES LOCALES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de Entidades Locales • DECRETO FORAL 235/2004, de 15 de diciembre, de Estructura Presupuestaria y el Plan General de Contabilidad Pública de las Entidades Locales de Bizkaia (BOB 250) * DIPUTACIÓN y ENTIDADES DEPENDIENTES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 5/2006, de 29 de diciembre, General Presupuestaria
TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA
<ul style="list-style-type: none"> * ENTIDADES LOCALES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de Entidades Locales • DECRETO FORAL 100/2004, de 21 de diciembre, de Estructura Presupuestaria y el Plan General de Contabilidad Pública de las Entidades Locales de Gipuzkoa (BOG 251) * DIPUTACIÓN y ENTIDADES DEPENDIENTES <ul style="list-style-type: none"> • NORMA FORAL 4/2007, de 29 de marzo, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa
COMUNIDAD FORAL DE NAFARROA
<p>http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Administracion+Local/Acciones/Normativa+Legal/</p> <ul style="list-style-type: none"> * ENTIDADES LOCALES <ul style="list-style-type: none"> • DECRETO FORAL 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de Presupuestos y Gasto Público • DECRETO FORAL 271/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de Estructura Presupuestaria • DECRETO FORAL 272/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción General de Contabilidad para la Administración Local de Navarra • DECRETO FORAL 273/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Simplificada para la Administración Local de Navarra

1.4.- Estabilidad Presupuestaria

1.4.1.- Introducción. Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es un acuerdo de los Estados miembros de la Unión Europea que adoptan el Euro como moneda única. Su finalidad es instar a los Gobiernos de los diferentes Estados a adoptar las medidas fiscales y presupuestarias precisas para tratar de alcanzar el equilibrio en sus cuentas públicas y, en consecuencia, garantizar la disciplina y consolidación presupuestaria de los Estados miembros.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene su fundamento jurídico en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 121 y 126), en las enmiendas adoptadas en el Tratado Maastricht y en otras disposiciones relacionadas posteriores.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art.126, antiguo art.104 del TUE) determina que los *Estados miembros evitarán déficits excesivos*. Estipula que la disciplina presupuestaria será observada atendiendo a dos criterios: Déficit Público y Deuda Pública, ambos en relación al PIB.

El Tratado de Maastricht (1993) estableció los criterios de convergencia para los países que decidían formar parte de la Unión Económica y Monetaria. En el ámbito presupuestario, exigía que las *finanzas públicas se encuentren en una situación de sostenibilidad* y se entendía que dicha situación es alcanzada cuando el Déficit Público no superase el 3% del PIB (si bien la voluntad era tender a posiciones de déficit cero o superávit) y la Deuda Pública el 60% del PIB. Se incorpora nítidamente el concepto de equidad intergeneracional.

Cuadro 2

CRITERIOS DE CONVERGENCIA
(Tratado de Maastricht 1993)

- **Inflación:** No puede exceder 1,5 puntos de la media de los tres países con menor inflación al año anterior al examen del ECOFIN
- **Tipo de Cambio:** Permanencia de dos años en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo, $\pm 2,5\%$. Posteriormente se han establecido dos nuevas bandas: Media, $\pm 6\%$; Ancha, $\pm 15\%$. El SME ha sido reemplazado por un nuevo mecanismo de tipo de cambios
- **Déficit Público:** No debe superar el 3% del PIB en cada país, con tendencia a largo plazo a conseguir el déficit cero o el superávit
- **Deuda Pública:** No debe superar el 60% del PIB en cada país
- **Tipos de interés Nominal a Largo Plazo:** No excederá en más de 2 puntos la media de los tres países con menor inflación

Ahora bien, el Tratado de Maastricht no definía la política presupuestaria a seguir por los Estados miembros que adoptaron el Euro como moneda única al objeto de garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de dichos Estados.

En el Consejo Europeo de noviembre de 1995, celebrado en Madrid, se alcanzó el acuerdo de proponer un pacto de estabilidad presupuestaria para aquellos países de la Unión Europea que adoptasen el Euro como moneda única.

En el Consejo de Florencia de junio de 1996 y en el de Dublín de diciembre de 1996 se alcanzó el acuerdo sobre el diseño del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en este último, en el de Dublín, se aprobaron las orientaciones que debían seguir para alcanzar el objetivo planteado. Fundamentalmente cuatro:

- ❖ **Asegurar y garantizar la disciplina y consolidación presupuestaria.** Lo cual será posible mediante la aplicación de los programas precisos para conseguir la convergencia nominal y la estabilidad presupuestaria (equilibrio o superávit).
- ❖ **Hacer públicas, por iniciativa propia, las recomendaciones que les haga el Consejo Europeo respecto del cumplimiento del objetivo señalado.**
- ❖ **Adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de Presupuesto para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad y convergencia**
- ❖ **Poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores que sean necesarios en el momento que reciban información sobre riesgo de déficit excesivo por encima del 3% del PIB.**

Finalmente, el PEC se firma en el Consejo de Europa de Amsterdam de junio de 1997. Su aplicación se basa en dos pilares:

- **Principio de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias, de carácter preventivo.**
La «supervisión multilateral» presenta una doble acción complementaria. Por una parte, cada Estado, de forma anual, debe presentar su Programa de Estabilidad incluyendo información sobre objetivos del déficit presupuestario a medio plazo, deuda pública, perspectivas económicas, medidas presupuestarias y económicas aplicadas y a aplicar, etc.). El Consejo de Europa supervisa si dicho programa se soporta en bases económicas realistas, si se aporta un margen de seguridad financiero que evite el déficit excesivo, y si las medidas objeto de adopción o previstas bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo.
Por otra parte, el Consejo de Europa, a propuesta de la Comisión Europea, recomienda a los Estados una serie de «orientaciones generales» sobre la base de las cuales los Estados deben guiar su política económica.

- **Procedimiento de déficit excesivo, de carácter disuasorio.** Este procedimiento se inicia cuando el déficit de un Estado rebasa el 3% del PIB fijado en el Tratado. Si se decide que el déficit es excesivo en el sentido del Tratado, el Consejo formula recomendaciones dirigidas al Estado miembro afectado para que éste corrija dicho déficit, estableciendo un plazo para ello. Si este no cumple las recomendaciones se prosigue con el procedimiento pudiendo llegar a la imposición de sanciones al Estado miembro (inicialmente un depósito no remunerado igual 0,2% del PIB más un porcentaje variable en relación PIB no pudiendo superar en ningún caso el 5% del PIB, para poder llegar a convertirse en multa si en los dos años siguientes no se corrige el déficit excesivo).

La puesta en práctica del PEC generó problemas diferentes y en países diferentes para alcanzar los compromisos contraídos. Cabe destacar que en el Consejo Europeo de Santa María de Feira (Portugal; 2000) se observaron las siguientes recomendaciones con la finalidad de fortalecer los propósitos del PEC:

- generar un margen de maniobra adicional para la estabilización económica, más allá de las contingencias del ciclo económico;
- protegerse de una evolución presupuestaria imprevista;

- acelerar la reducción de la deuda; y
- prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población

Ahora bien, los problemas presupuestarios (déficit excesivo) de Francia y, fundamentalmente, de Alemania, por motivo de la integración de Alemania del Este, forzaron la flexibilización de los criterios previamente adoptados. En marzo de 2005, en el Consejo Europeo de Bruselas, se reformó el PEC retrasando el objetivo de déficit cero a 2006 y flexibilizando diferentes aspectos del mismo. Fundamentalmente:

- el del cálculo del déficit, en el que no se considerarán determinados gastos relacionados con reformas estructurales, gastos para hacer frente al envejecimiento de la población, etc,
- el que superar un déficit del 3% del PIB no implica automáticamente la puesta en marcha del procedimiento del déficit excesivo, y
- que los plazos para corregir éste se alargan a tres años.

En definitiva, con la reforma del PEC, si bien se reafirman los límites de déficit del 3% del PIB y de la Deuda Pública del 60% del PIB, adquieren mayor relevancia los conceptos de *equilibrio presupuestario en el ciclo económico* y el de *sostenibilidad de la deuda a largo*. Se es más flexible con aquellos países con situaciones presupuestarias «sanas» que en un momento excedan el 3% del déficit (esto es, se acepta temporalmente esta situación sin poner en marcha el procedimiento de déficit excesivo entendiendo que en el ciclo económico presentarán una situación de equilibrio presupuestario) y se controlará de forma más estricta a los países que no puedan reducir sus niveles de deuda.

La crisis económica y financiera que, fundamentalmente, desde 2008, sufren muchos países de la unión europea ha provocado una situación de incumplimiento generalizado de los preceptos del PEC. El antecedente de Francia y Alemania junto con la realidad presente de muchos países ha llevado a la Unión Europea a una evaluación de la situación de Gobernanza Económica de la Unión Europea (Informe del Grupo Especial para la Gobernanza Europea. Octubre 2010), de la que ha derivado todo un proceso profundo de cambio normativo, conocido como *Six Pack*.

Cuadro 3

GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA (Informe final del Grupo Especial para la Gobernanza Europea. Octubre 2010)	
<u>Ejes Básicos</u>	
❖	<p>Hacia una mayor disciplina presupuestaria (Disciplina presupuestaria, en particular mediante el reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar la disciplina presupuestaria ➤ Resaltar la importancia de la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo ➤ Garantizar mayor rigor en el cumplimiento de las normas ➤ Mejorar las normas y marcos presupuestarios ➤ Mejorar la calidad de los datos estadísticos
❖	<p>Ampliación de la vigilancia económica: un nuevo mecanismo de vigilancia (Supervisión económica más amplia, que englobe los desequilibrios macroeconómicos y la competitividad)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Un nuevo mecanismo de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y divergencias de la competitividad
❖	<p>Una coordinación más amplia y más profunda: el “Semestre Europeo”</p>
❖	<p>Un marco firme de gestión de crisis</p>

Cuadro 4

SIX PACK (2011, de aplicación 13 de diciembre de 2013):	
•	Reglamento nº1175/2011 relativo al esfuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas
•	Reglamento 1177/2011 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo
•	Reglamento 1173/2011 sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro
•	Reglamento 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos
•	Reglamento 1174/2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro
•	Directiva 2011/85/EU sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

Este entramado normativo tiene por objeto reforzar los procedimientos de gobernanza económica al objeto de garantizar la disciplina presupuestaria y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se fortalecen los criterios de coordinación y prevención, así como los criterios coercitivos y correctivos. Se pretende que el PEC se aplique mejor y de forma más coherente para sentar unas bases sólidas que permitan garantizar la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo en toda la Unión Europea. El proceso ha culminado con la firma el 2 de marzo de 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Para finalizar esta cuestión abordamos sintéticamente el procedimiento del “*Semestre Europeo*”, en cuanto mecanismo de coordinación temporal y prevención establecido en la normativa europea. El objetivo perseguido es el coordinar las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros de tal forma que éstos formulen sus presupuestos nacionales atendiendo las directrices estratégicas y económicas determinadas por Europa en el marco de la *Estrategia de Crecimiento Europa 2020*. Determina un calendario a seguir:

- **Enero:** La Comisión presenta el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Presenta los principales retos a los que se enfrenta la UE y la zona Euro y ofrece orientaciones estratégicas sobre políticas a adoptar.
- **Febrero:** El Parlamento Europeo vota el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento.
- **Marzo:** Tomando como referencia el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, el Consejo Europeo propone las prioridades de reforma para la EU y para los Estados Miembros.
- **Abril:** Cada Estado miembro presenta los Planes de Estabilidad y Convergencia y los Planes Nacionales de Reformas.
- **Mayo:** La Comisión Europea evalúa los Programas y emite las Recomendaciones a los Estados.
- **Junio:** El Consejo Europeo debate y aprueba las Recomendaciones a los Estados. Pretende detectar y corregir a lo largo de la preparación de las principales decisiones presupuestarias nacionales, las posibles incoherencias y desequilibrios que aparezcan. A finales de junio o primeros de julio el Consejo adopta oficialmente las recomendaciones correspondientes a cada país.

En el segundo semestre del año corresponde a cada país el desarrollo del denominado “Semestre Nacional”. Implica trasladar a la formulación de los presupuestos de las Administraciones públicas del conjunto del Estado, las decisiones internas en materia de política económica y presupuestaria siguiendo las Recomendaciones adoptadas en el Consejo de Europa de Junio. En el caso de incumplimiento de las Recomendaciones, se procederá a la:

- Emisión por parte de Europa de nuevas Recomendaciones
- Aprobación de la advertencia de incumplimiento
- Aplicación de medidas del procedimiento de Déficit Excesivo y de Prevención y Corrección de Desequilibrios Macroeconómicos.

Cuadro 5

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO EUROPA 2020	
<u>Objetivos Básicos</u>	
❖	Empleo
	➤ Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años
❖	I+D
	➤ Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D
❖	Cambio Climático y Sostenibilidad Energética
	➤ Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990
	➤ 20% de energías renovables
	➤ Aumento del 20% de la eficiencia energética
❖	Educación
	➤ Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%
	➤ Al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario
❖	Luchar contra la pobreza y la exclusión social
	➤ Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza o exclusión social

1.4.2.- Los Principios de Estabilidad y Sostenibilidad Presupuestaria en la normativa española.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, primera ley de estabilidad para el Estado, sienta las bases para que la consecución e instauración del equilibrio presupuestario garantice que la estabilidad presupuestaria vaya a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas, dentro del marco de referencia que, para España, desde el 1 de enero de 1999, implica la Unión Europea y Monetaria. Este es un objetivo que involucra y obliga a todos los niveles de Administraciones públicas, así como a los organismos y empresas públicas. Impulsa la consecución del déficit cero, en línea con las directrices europeas.

Posteriormente se aprueba la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que deriva en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Esta reforma impulsa la flexibilidad del criterio de Déficit Público, en línea con las directrices europeas.

El proceso actual de reforma de las normas europeas, que culmina con el “*six pack (2011)*” está suponiendo que la normativa presupuestaria española esté inmersa en un proceso de actualización a los efectos de adoptar e instaurar las directrices europeas. El modelo del que se está dotando Europa para “imponer” sus decisiones a los Estados, lo está mimetizando y asumiendo el Gobierno de España de cara a dotarse y reforzar su “poder” en cuanto a los criterios y procedimientos de coordinación, prevención y corrección respecto a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ahora bien, la reforma del artículo 135 de la Constitución y la posterior aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no constituyen una mera traslación a la legislación nacional de las directrices europeas sino que conforman el resultado de una posición de debilidad financiera extrema de España.

La situación española a lo largo de los últimos años ha variado de forma significativa pasando de posiciones de capacidad de financiación en 2006 y 2007 [superávit en términos SEC95 (2,4% y 1,9% del PIB)] a posiciones de necesidad de financiación a partir de 2008 [déficit en términos SEC95 (-8,5% PIB en 2011 y -10,6% PIB en 2012)]. Por su parte, la Deuda Pública se redujo a un 39,60% PIB en 2006 y a un 36,10% PIB en 2007 para alcanzar un 69,30% PIB en 2011 y un 84,20% PIB en 2012.

Los años anteriores a la crisis estuvieron marcados por escenarios económicos de fuerte crecimiento, soportado en gran medida en los sectores de la construcción y en el inmobiliario, y políticas de desinversiones del sector público empresarial. Los años de crisis económica financiera se han caracterizado por tres factores principalmente. Por una parte, la deuda privada ha alcanzado un volumen muy significativo, lo que ha derivado en una desconfianza en los mercados financieros que ha contagiado a la deuda soberana generando un incremento, y una muy fuerte volatilidad, en la prima de riesgo de la deuda pública. Por otra parte, la economía española se encuentra en escenarios de crecimiento débil con graves problemas estructurales. Un tercer aspecto a considerar es que el gasto público del conjunto del Estado está muy descentralizado, siendo responsables del mismo en gran medida las Comunidades Autónomas. Estas no asumen el mismo grado de corresponsabilidad fiscal. Esta situación ha derivado en un crecimiento muy considerable del déficit autonómico.

Cuadro 6

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA (Porcentaje sobre el Total)			
Nivel/Año	1982	1996	2009
Estado	53,0	37,5	20,9
Seguridad Social	32,5	29,2	29,9
Comunidades Autónomas	3,6	22,3	35,6
Entidades Locales	10,6	11,6	13,6

CUENCA A., 2012

En septiembre de 2011, el Congreso modificó la Constitución Española para instaurar el principio de Estabilidad Presupuestaria como un mandato constitucional en la actuación de todas las administraciones públicas españolas. La Constitución determina que el equilibrio estructural se convierte en principio rector de la política presupuestaria y establece que los límites tanto del déficit estructural como de la deuda pública de la Administración Pública vendrán fijados por referencia a lo establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Implica que el déficit y el nivel de deuda pública lo determinará Europa. Además, se garantiza, de forma prioritaria, el pago de la deuda y de los intereses a los acreedores.

La reforma del texto constitucional incluye el mandato de desarrollar su contenido a través de una Ley Orgánica. Dicho mandato se cumple con la aprobación la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Tiene por objetivo garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.; fortalecer la confianza de la estabilidad de la economía española; y, reforzar el compromiso de España con la UE en materia de estabilidad presupuestaria. En consonancia con la normativa europea, instaura y refuerza para el conjunto de la Administración Pública española tres reglas fiscales: Limita el Déficit Público (*Criterio Estabilidad -Equilibrio Estructural-*); Limita la Deuda Pública (*Criterio de Sostenibilidad*), e impone la Regla de Gasto Público (*Crecimiento del Gasto Público vinculado a tasas de variación del PIB*).

Cuadro 7

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (Art. 135)
<p>1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.</p> <p>2. 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. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.</p> <p>3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.</p> <p>4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo 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.</p> <p>5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) 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. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.</p> <p>6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.</p> <p>Disposición adicional única. 1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes de 30 de junio de 2012. 2. Dicha ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3. 3. Los límites de déficit estructural establecidos en el 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.</p> <p>Disposición final única. La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España.</p>

La norma regulará la distribución de los límites del déficit público y de la deuda pública entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (en el caso de la deuda pública el límite del 60% PIB, se reparte en un 44% PIB para la Administración Central, un 13% PIB para las Comunidades Autónomas y un 3% PIB en las Entidades Locales). Además establecerá la metodología para determinar el déficit estructural, así como la responsabilidad de cada una de las Administraciones Públicas a la hora de implementar la estabilidad y sostenibilidad presupuestarias.

La LOEPySF presenta un desarrollo exhaustivo, estructurada en 6 capítulos: Capítulo I. Ámbito Subjetivo; Capítulo II.- Principios Generales; Capítulo III.- Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Presupuestaria; Capítulo IV.- Medidas Preventivas, Correctivas y Coercitivas; Capítulo V.- Transparencia; Capítulo VI.- Gestión Presupuestaria. Nos centramos en los principios básicos que instaura la LOEPySF y en la regla de gasto, remitiéndonos a la norma para su profundización en el resto de aspectos.

La LOEPySF determina siete principios básicos:

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los entes públicos deben realizarse en el marco de *estabilidad presupuestaria*. **Estabilidad es equilibrio estructural.**

- ❖ Para el sector público administrativo, aquél que presta servicios o produce bienes que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio estructural (o superávit), computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC95), y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas. A partir del 1 de septiembre de 2014 los Estados deberán transmitir su información bajo la metodología del SEC2010.
- ❖ Para el sector público empresarial se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio.

Cuadro 8

LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	
<p><i>Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las AAPP;</i> <i>Fortalecer la confianza de la estabilidad de la economía española;</i> <i>Reforzar el compromiso de España con la UE en materia de estabilidad presupuestaria</i></p>	
<p>CONSOLIDAR EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ORIENTADA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE EMPLEO</p>	
<p>Principios Básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad presupuestaria • Sostenibilidad financiera • Plurianualidad • Transparencia • Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos • Responsabilidad • Lealtad institucional 	
<p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria • Regla de gasto • Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera • Prioridad absoluta de pago de la deuda pública • Establecimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas • Informes sobre cumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de oro • Lealtad institucional 	
<p>Medidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preventivas: Automáticas de prevención; Advertencia de riesgo de incumplimiento • Correctivas: Automáticas de corrección; Plan económico-financiero; Plan de reequilibrio; Tramitación y seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio • Coercitivas: Coercitivas; De cumplimiento forzoso 	
<p>Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentación del principio de transparencia • Central de información 	
<p>Gestión presupuestaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco presupuestario a medio plazo • Límite de gasto no financiero • Fondo de contingencia • Destino del superávit presupuestario 	

El principio de *plurianualidad* determina que la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual a medio plazo, compatible con el principio anual por el que se rige la aprobación y ejecución del presupuesto, de conformidad con la normativa europea.

El principio de **transparencia** establece que la contabilidad, así como los presupuestos y liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea.

Este es un aspecto central del nuevo escenario en la medida que la transparencia persigue incrementar la credibilidad de los presupuestos y de las actuaciones resultantes de su ejecución. La base de la credibilidad presupuestaria se encuentra en su transparencia, hasta el punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado al sector privado (BAREA). En este sentido se sobrepasa la estricta verificación del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y permite una asignación y gestión de los recursos públicos que sienta las bases reales para observar la actuación pública en términos de economía, eficiencia y eficacia, además de calidad.

El principio de **eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos** dispone que las políticas de gasto público deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica, los objetivos de política económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia, economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión de sector público. También determina que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos presupuestarios que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

Históricamente las administraciones públicas siempre han legislado con la pretensión de diseñar su actuación bajo los criterios de eficiencia y eficacia. Ahora bien, la práctica habitual ha descansado sobre la primacía del control de legalidad frente a los otros citados. En la actualidad las administraciones públicas disponen de herramientas que facilitan una presupuestación y una gestión de los recursos y de la actividad en los términos que la LOEPySF requiere, manteniendo los necesarios estándares para un adecuado control de legalidad.

La adopción de un modelo de presupuestación plurianual posibilita diseñar los Presupuestos atendiendo a los objetivos perseguidos -productos y/o resultados-, e incluso asignar y gestionar los recursos económicos públicos más allá de la práctica habitual de asignación y gestión de recursos financieros. Se posibilita centrar el énfasis en la determinación del coste económico total de los bienes producidos y servicios prestados, con la consiguiente posibilidad de mejora en términos de eficiencia y eficacia. A su vez, una mayor transparencia posibilita, a través de un mayor control de los ámbitos gerencial, político y social, una mayor eficiencia y eficacia en la actividad pública. Todo ello contribuirá a la consecución de estabilidad presupuestaria en los términos indicados.

El principio de **responsabilidad** dispone que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y ni del resto de entes. A su vez, las Comunidades Autónomas no responderán de las Entidades Locales.

Por último el principio de **Lealtad Institucional** observa que Cada Administración deberá

- Valorar el impacto que sus actuaciones pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- Respetar el derecho legítimo de las competencias que cada Administraciones Pública tenga atribuida.
- Ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados.
- Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen.
- Prestar la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Entre los instrumentos determinados con el propósito de alcanzar los objetivos perseguidos por la LOEPySF, destacamos el de la **Regla de Gasto**. Con este mecanismo se pretende limitar cuantitativamente el crecimiento anual de los gastos en los que puede incurrir cada entidad pública. A través de un proceso de mayor rigidez, se persigue dotar de credibilidad al proceso de presupuestación y reforzar otros instrumentos al objeto de alcanzar los objetivos de estabilidad y sostenibilidad presupuestarios (déficit y deuda pública).

En la Ley se determina que la *variación del gasto computable* de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

Cuando exista desequilibrio estructural en las cuentas públicas o deuda pública superior al objetivo establecido el crecimiento del gasto público se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros.

La norma observa que se entiende por *Gasto Computable* los empleos no financieros definidos en términos SEC95, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE u otras Administraciones Públicas, y las transferencias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales vinculadas a los sistemas de financiación. El gasto computable se adaptará al nivel de recaudación.

La Tasa de Referencia de crecimiento del PIB a medio plazo será calculada por el Mº de Economía y Competitividad

Destacar que *los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán a reducir la deuda pública*.

Para concluir este apartado, señalar que la LGEP de 2001 establecía la obligación para el desarrollo de una nueva Ley General Presupuestaria. La Ley General Presupuestaria (LGP) de 1977 fue concebida con la pretensión de modernizar el proceso presupuestario español, conocer la actividad económica del Sector Público y crear los instrumentos para el análisis económico de los proyectos de inversión. Esta Ley y, posteriormente, el Texto

Refundido de 1988, tuvieron como objetivos principales adaptar la institución presupuestaria y sus principios informadores a la transformación experimentada en el Estado y especialmente en las Administraciones Públicas, así como introducir, aunque muy tímidamente, nuevos conceptos como los de racionalidad y eficacia en la gestión del gasto público, exigido este último, por mandato constitucional (art. 31.2b) de la Constitución Española.

En la línea de un proceso continuado de modernización del Sector Público estatal, al objeto de fortalecer la economía española y buscar un mayor bienestar social, la LGP (*Ley 43/2003, de 26 de noviembre*) atiende a la obligación establecida en la disposición adicional primera de la LGEP de 2001. Definido el marco general de equilibrio financiero por la LGEP, la LGP es un desarrollo natural de la LGEP al reformar las instituciones presupuestarias, contables y de control para adaptarlas a los principios rectores de la LGEP. Así, la LGP tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

La conveniencia y oportunidad de la nueva norma responde a diversas razones. Entre las más significativas se presentan:

Cuadro 9

- **Racionalizar el proceso presupuestario en el marco de la Ley de Estabilidad.** Implica el traslado a la norma de modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad en el ámbito de la gestión pública, toda vez que el avance tecnológico ya permite la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación para lograr una gestión eficiente sin merma de las garantías y seguridades que el manejo de los fondos públicos necesariamente exige.
- **Mejorar la asignación del gasto e incrementar la responsabilidad y la flexibilidad en la gestión del gasto.** Las políticas de gasto pasan a convertirse en elemento fundamental en los procesos de asignación de los recursos, la evaluación del gasto y el logro de los objetivos. Se prevé que la asignación presupuestaria a los centros de gasto responderá al cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.
- **Adeguar los regímenes de contabilidad y control a las características del órgano al que se aplican.** Esto es, corregir la dispersión que la norma anterior ha posibilitado en cuanto a que las nuevas formas de organización institucional no se adecuaban con las formas de información pública y control. Asimismo, «unificar» en una norma los sucesivos cambios en la legislación presupuestaria y financiera realizados a través de las leyes de presupuestos o de las leyes de «acompañamiento».
- **Articular las relaciones económico-financieras con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como con la Unión Europea.** En definitiva, articular un entramado normativo que reconozca una realidad de descentralización en España, así como una cesión de soberanía hacia Europa.
- **Actualizar la regulación del Tesoro Público, la Deuda Pública y la gestión de la Tesorería del Estado.**