



INSTITUTO UNIVERSITARIO  
de Análisis Económico y Social



Universidad  
de Alcalá

---

# La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

*José M. Domínguez Martínez*  
*José M<sup>a</sup> López Jiménez*

**SERIE** DOCUMENTOS DE TRABAJO  
**09/2012**

---

# INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y SOCIAL

## DIRECTOR

***Dr. D. Tomás Mancha Navarro***

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

## DIRECTOR FUNDADOR

***Dr. D. Juan R. Cuadrado Roura***

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

## SUBDIRECTOR

***Dr. D. Antonio García Tabuenca***

Profesor Titular de Universidad, Universidad de Alcalá

## AREAS DE INVESTIGACIÓN

### ANÁLISIS TERRITORIAL Y URBANO

***Dr. D. Rubén Garrido Yserte***

Profesor Titular de Universidad  
Universidad de Alcalá

### ECONOMÍA LABORAL

***Dr. D. Carlos Iglesias Fernández***

Profesor Contratado Doctor  
Universidad de Alcalá

### ESTUDIOS SECTORIALES, FINANCIEROS Y PYME

***Dr. D. Antonio García Tabuenca***

Profesor Titular de Universidad  
Universidad de Alcalá

### SERVICIOS E INNOVACIÓN

***Dr. D. Juan R. Cuadrado Roura***

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Alcalá

### RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

***Dra. Dña. Elena Mañas Alcón***

Profesora Titular del Dpto. de Economía Aplicada  
Universidad de Alcalá

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

La serie Documentos de Trabajo que edita el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), incluye avances y resultados de los trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del Instituto y por colaboradores del mismo.

Los Documentos de Trabajo se encuentran disponibles en Internet

[http://www.iaes.es/iaes\\_sp/publicaciones.htm](http://www.iaes.es/iaes_sp/publicaciones.htm)

**ISSN: 2172-7856**

## ÚLTIMOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

**WP-03/12 CONTRIBUCIONES DEL DESARROLLO FINANCIERO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO: ASPECTOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS DE LARGO PLAZO**

Flavio E. Buchieri, Alejandro Pereyra y Tomás Mancha

**WP-04/12 EVALUACIÓN Y SIMULACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LAS PYMES A TRAVÉS DEL USO DE MODELOS BASADOS EN AGENTES**

Tomás Mancha, Federico Pablo Martí, Juan Luis Santos, Antonio García Tabuena, María Teresa Del Val, María Teresa Gallo, Ricardo Buendía, Neftis Atallah y Paolo D'arminio

**WP-05/12 DEVELOPMENT STRATEGIES AND LAW IN LATIN AMERICA: ARGENTINE, BRAZILIAN AND CHILEAN CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

Gastón Pierri

**WP-06/12 SISTEMA FINANCIERO Y PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA**

Antonio Torrero Mañas

**WP-07/12 PROFUNDIZANDO EN LA SEGREGACIÓN LABORAL. SECTORES, OCUPACIONES Y TIC EN ESPAÑA**

Carlos Iglesias-Fernández, Raquel Llorente-Heras y Diego Dueñas-Fernández

**WP-08/12 KEYNES Y LA CRISIS FINANCIERA ACTUAL: REFLEXIONES A LA LUZ DE SU OBRA**

Antonio Torrero Mañas



INSTITUTO UNIVERSITARIO  
de Análisis Económico y Social



Universidad  
de Alcalá

Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225

Fax (34)918855211 Email: [iaes@iaes.es](mailto:iaes@iaes.es). WEB: [www.iaes.es](http://www.iaes.es)

## LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

### RESUMEN

En este trabajo se lleva a cabo un análisis del marco de la política de estabilidad presupuestaria establecido en España a raíz de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Con carácter previo al examen de los nuevos esquemas, se ofrece una perspectiva general de las disposiciones que jalonan la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Unión Europea, así como de los antecedentes de la normativa española en dicha materia.

Como consecuencia de la reforma constitucional del año 2011, España incorporó a su ordenamiento jurídico las normas previstas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria no ya antes de su entrada en vigor, sino de su propia creación. Por otro lado, ya la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001 se había decantado por el criterio de excluir el déficit como forma de financiación del gasto público, yendo más allá de la tradicional "regla de oro" de las finanzas públicas.

**Palabras claves:** Estabilidad presupuestaria, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Unión Económica y Monetaria, España. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2012.

**Códigos JEL:** E61, E62, E63. H61, H2, H63.

### ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the framework of the budgetary stability policy established in Spain after the approval of the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability 2/2012. Prior to the analysis of the new schemes, an overview of the fiscal rules implemented in the European Union is provided, as well as of the previous rules applied in Spain.

Through a reform of the Constitution in 2011, Spain has introduced the principles of the Economic and Monetary Union Stability, Coordination and Governance Treaty well before not just its effective implementation but its own creation. On the other hand, the Budgetary Stability General Law approved in 2001 did not allow deficit as a normal way for public expenditure financing, beyond the requirements of the traditional "golden rule" of public finance.

**Key words:** Budgetary stability, Stability and Growth Pact. Economic and Monetary Union. Spain, Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability 2/2012.

**JEL Codes:** E61, E62, E63. H61, H2, H63.

### AUTOR:

**JOSÉ M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ.** Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga.

**JOSÉ M<sup>a</sup> LÓPEZ JIMÉNEZ.** Abogado

## ÍNDICE

1. Introducción.....	8
2. La política de estabilidad presupuestaria en la UE.....	10
2.1. Tratados constitutivos de la Unión Europea: TUE y TFUE .....	11
2.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) .....	11
2.3. Una nueva gobernanza económica.....	13
2.4. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) .....	15
2.5. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) .....	18
2.5.1. Pacto presupuestario .....	20
2.5.1.1. Déficit público .....	20
2.5.1.2. Deuda pública .....	22
2.5.1.3. Procedimiento de déficit excesivo .....	23
2.5.2. Coordinación de las políticas económicas y convergencia .....	23
2.5.3. Gobernanza de la zona del euro.....	24
3. Antecedentes de la regulación de la estabilidad presupuestaria en España .....	25
4. Los nuevos esquemas derivados de la Ley Orgánica 2/2012: estabilidad presupuestaria más sostenibilidad financiera .....	29
4.1. El carácter instrumental de los principios rectores de la política presupuestaria.....	30
4.2. Ámbito de aplicación.....	30
4.3. Principios generales incluidos en la Ley Orgánica 2/2012, y la regla de gasto .....	32
4.3.1. El principio de estabilidad presupuestaria .....	32
4.3.2. La regla de gasto .....	32
4.3.3. El principio de sostenibilidad financiera .....	33
4.3.4. Otros principios .....	33
4.3.4.1. Plurianualidad .....	33
4.3.4.2. Transparencia .....	34
4.3.4.3. Eficiencia, eficacia, economía y calidad.....	35
4.3.4.4. Responsabilidad .....	36
4.3.4.5. Lealtad institucional.....	37

5. Procedimiento .....	38
5.1. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.....	38
5.2. Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera .....	40
5.3. Requisitos para emitir deuda pública y contraer crédito, y prioridad en el pago a inversores. Planes de tesorería .....	41
5.4. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda para el conjunto de las Administraciones Públicas.....	42
5.4.1. Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública .....	42
5.4.2. Especificidades del objetivo de deuda pública .....	42
5.4.3. Criterios comunes para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y procedimiento para su aprobación .....	42
5.4.4. Establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda para cada Comunidad Autónoma .....	44
5.4.5. Informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto.....	44
6. Instrumentos.....	45
6.1. Medidas preventivas .....	46
6.2. Medidas correctivas .....	47
6.2.1. Limitaciones al endeudamiento y a la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.....	47
6.2.2. Plan económico-financiero.....	47
6.2.3. Plan de reequilibrio .....	48
6.2.4. Tramitación de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio.....	49
6.2.4.1. Presentación, aprobación y publicidad .....	49
6.2.4.2. Planes de la Administración Central .....	49
6.2.4.3. Planes de las Comunidades Autónomas .....	49
6.2.4.4. Planes de las Corporaciones Locales.....	49
6.2.5. Informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio .....	50
6.3. Medidas coercitivas.....	51
6.3.1. Medidas coercitivas propiamente dichas.....	51
6.3.2. Medidas de cumplimiento forzoso.....	52
6.3.2.1. Comunidades Autónomas .....	52
6.3.2.2. Corporaciones locales.....	53
6.4. Planes de ajuste de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que se acojan a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez .....	53

7. Criterios y limitaciones en la gestión presupuestaria .....	54
7.1. Marco presupuestario a medio plazo .....	54
7.2. Límite de gasto no financiero .....	54
7.3. Fondo de contingencia .....	55
7.4. Destino del superávit presupuestario .....	55
8. Período transitorio y aplicación efectiva de los límites establecidos ..	55
9. Referencias bibliográficas .....	56
Relación de cuadros y esquemas .....	59
Relación de acrónimos.....	60

## 1. INTRODUCCIÓN

A estas alturas, es más que evidente que la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea ha adolecido de graves carencias institucionales. Durante la etapa de expansión económica que acompañó la entrada en funcionamiento de la moneda única europea, tales deficiencias quedaron un tanto camufladas, pero la persistencia de una crisis poliédrica ha mostrado, sin efectos edulcorantes, las grietas del entramado de la integración monetaria europea, que amenazan con derrumbar completamente su maltrecha estructura.

Es patente que, en el curso de los años, se ha ido acumulando una auténtica cascada de errores. Intentar rebatirlo carecería de sentido, pero sería no menos injusto pretender negar que la noción de estabilidad presupuestaria ocupaba, desde el inicio, un papel clave en la plasmación y el desarrollo de la unión monetaria. Falto, eso sí, de elementos compensatorios a escala europea y de firmeza en la exigencia de su cumplimiento, sin ningún tipo de excepciones a la carta, pero una cosa estaba clara: la pertenencia al club monetario llevaba aparejada la renuncia a la autonomía de la política fiscal y, por ende, el abandono del déficit público como forma de financiar el gasto público, salvo circunstancias excepcionales en el marco de una recesión económica. Quizás, la pérdida de soberanía nacional —a la que ha de añadirse, nada menos, que las correspondientes a las políticas monetaria y cambiaria— pueda, con sobradas razones, ser considerada excesiva, pero eran piezas con la suficiente enjundia para haberlas calibrado adecuadamente en el momento de adoptar la decisión de entrada en el seno de la unión monetaria.

El argumento anterior en nada empece, sino, más bien, todo lo contrario, las iniciativas orientadas a dotar a la UEM de los elementos institucionales imprescindibles para dar pleno sentido a la integración monetaria. En cualquier caso, no es objeto de este artículo adentrarnos en el debate económico acerca de la deseabilidad o no de la política de estabilidad presupuestaria, incorporada con plenos efectos en nuestro ordenamiento jurídico desde la promulgación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. En diversos trabajos precedentes nos hemos ocupado de esa y otras cuestiones relacionadas con la aplicación de dicha política en el contexto de la UEM (Domínguez y González, 2004; Domínguez, 2005; 2012a). Asimismo, en otro trabajo reciente hemos analizado la reforma legislativa en virtud de la cual el principio de estabilidad presupuestaria fue elevado al rango constitucional en nuestro país (Domínguez y López, 2011). El presente

se centra en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), por la que se desarrollan los principios de la reforma constitucional del verano de 2011, y se introducen otros no previstos explícitamente en ella, como la regla de gasto. Una incursión en la regulación que emana de esta norma requiere, sin embargo, llevar a cabo una adecuada contextualización, aludiendo a los elementos normativos comunitarios y estatales en los que se enmarca la Ley Orgánica 2/2012.

No obstante, como se podrá comprobar, no son pocas las dificultades para delimitar el «terreno de juego», pues, por un lado, se están bosquejando en la actualidad, a ritmo pausado pero continuo, los contornos del nuevo marco de la gobernanza económica europea, y, por otro, de forma refleja, la evolución del régimen jurídico español no es ajena a esta transformación, como atestigua la propia existencia de la LOEPSF, que, en apenas unos meses desde su nacimiento, ya ha resultado modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre y ha sido desarrollada por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre<sup>1</sup>.

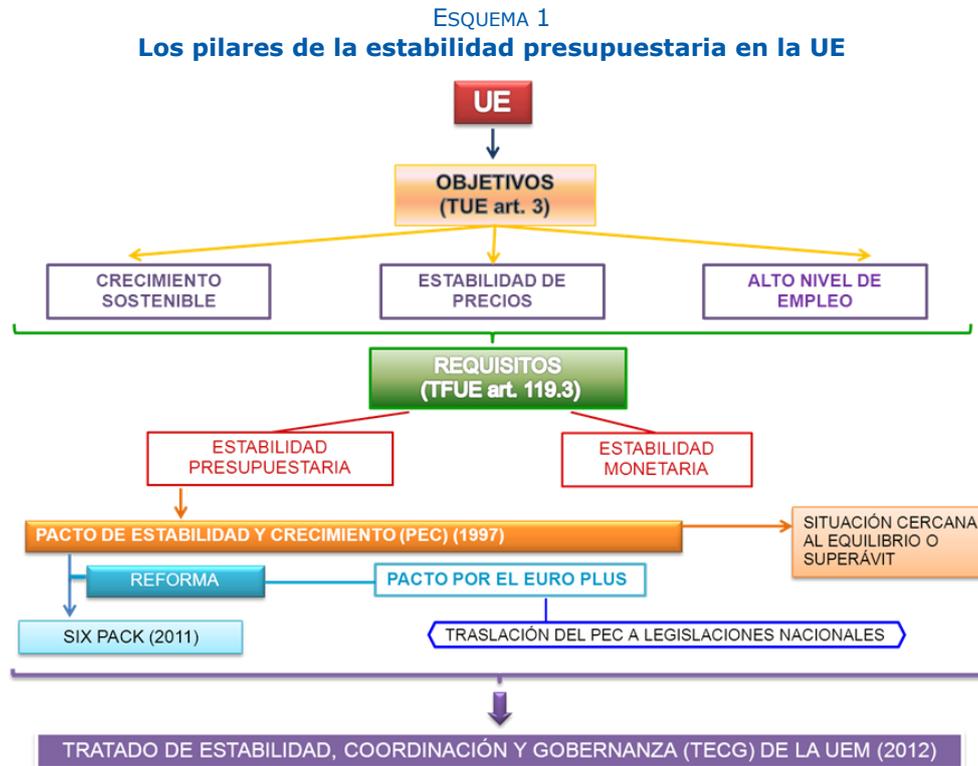
El trabajo está organizado de la siguiente manera: en primer término, tras este apartado introductorio, se efectúa un rastreo de las disposiciones que jalonan la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria en el seno de la Unión Europea (UE); un tercer apartado va dedicado a exponer los antecedentes de la normativa española en dicha materia; las secciones cuarta y siguientes se ocupan ya específicamente del análisis de la LOEPSF; tras esbozar su alcance y las principales novedades que incorpora, se examinan los diferentes apartados en los que se basan los nuevos esquemas diseñados: carácter instrumental de los principios rectores de la política presupuestaria, ámbito de aplicación, principio de estabilidad presupuestaria, regla de gasto, principio de sostenibilidad financiera, otros principios, procedimiento, instrumentos, gestión presupuestaria, período transitorio y aplicación efectiva de los límites de déficit y deuda pública establecidos.

---

<sup>1</sup> Aunque ahí no queda todo, pues en el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012 (Consejo de Ministros, 2012a) se anunciaron nuevas medidas, previstas en un proyecto de ley presentado al día siguiente, con impacto directo en la LOEPSF, tendentes a la mejora de la gobernanza económica, con un mayor control y disciplina presupuestaria y el compromiso de todas las Administraciones Públicas en el estricto cumplimiento de los objetivos presupuestarios, así como a la creación de una Autoridad Fiscal Independiente, que velará por el riguroso cumplimiento de la normativa presupuestaria.

## 2. LA POLÍTICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UE

Un repaso a la génesis y desarrollo de la política de estabilidad presupuestaria en la UE, desde los «criterios de convergencia» hasta los últimos hitos, en particular, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que obligará en un futuro próximo a revisar los tratados constitutivos de la Unión, aconseja subdividir este apartado para una mejor explicación. Por ello, en primer lugar se alude a la estabilidad presupuestaria en los tratados constitutivos de la UE (Tratado de la Unión Europea –TUE– y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–), posteriormente al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), algunos de cuyos elementos definitorios se incluyen en el TFUE, luego a los principios que animan la nueva gobernanza económica de la UE, muchos de los cuales se habrán de materializar en los próximos meses, entre los que merece ser destacado el Pacto por el Euro Plus, para referirnos, en cuarto y quinto lugar, respectivamente, al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y al mencionado TECG. El esquema 1 ofrece una síntesis de los distintos mecanismos institucionales relacionados con la estabilidad presupuestaria.



Fuente: elaboración propia.

## 2.1. Tratados constitutivos de la Unión Europea: TUE y TFUE

El objetivo de estabilidad presupuestaria está grabado en los códigos genéticos del proyecto de la UEM. De hecho, el examen para el ingreso en dicha Unión incluía, entre otros («criterios de convergencia»), el requisito de respetar el techo marcado al déficit público (3% del Producto Interior Bruto —PIB—). El artículo 119.3 del TFUE contiene una referencia expresa a la necesidad de contar con precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas como principios rectores de las acciones de los Estados miembros para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del TUE y, en particular, el de conseguir un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo (artículo 3.3 del TUE).

El artículo 121 del TFUE tilda las políticas económicas nacionales como de interés común, por lo que se coordinarán en el Consejo, y establece las bases de la denominada «supervisión multilateral» y de los programas de estabilidad y convergencia. En el pórtico de entrada del artículo 126 del TFUE se afirma con la mayor sencillez y rotundidad que «Los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos».

## 2.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

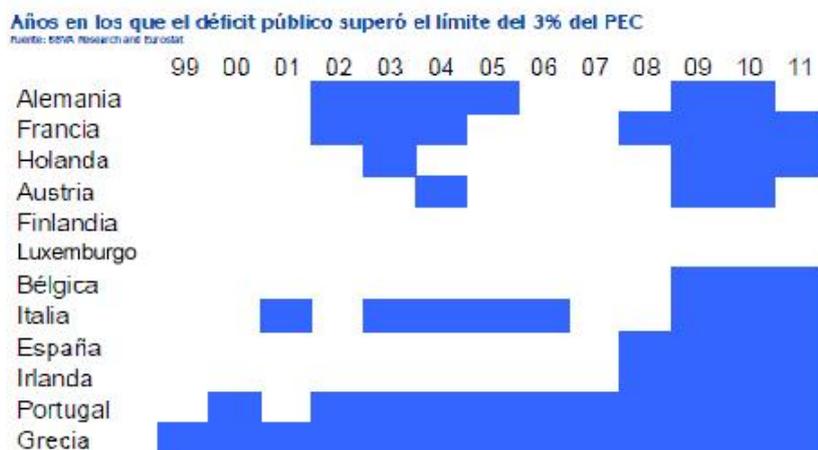
El PEC, acordado políticamente en el Consejo de Ámsterdam de 17 junio de 1997, con la posterior cobertura jurídica ofrecida por los Reglamentos (CE) 1466/97 y 1467/97, ambos de 7 de julio, establecía la obligatoriedad de que los Estados miembros mantuvieran situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit. En el Consejo Europeo de Santa María de Feira, en junio de 2000, los Estados miembros adquirieron el compromiso de continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del mínimo para cumplir los requisitos del PEC, generando un margen de maniobra adicional que permitiese la estabilización cíclica y protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda e ir tomando medidas para afrontar los desafíos presupuestarios derivados del envejecimiento de la población (Consejo de Estado, 2012; Domínguez y González, 2004).

Las insuficiencias de los citados Reglamentos de 1997, tanto en la vertiente preventiva como en la correctora, y, más veladamente, la suspensión por el Consejo, en 2003, de los procedimientos de déficit excesivo abiertos a Alemania y Francia, con el posterior contencioso planteado por la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la UE, provocaron que en 2005 se revisara el PEC<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> El Reglamento (CE) 1466/97 fue modificado por el Reglamento (CE) 1055/2005, y el Reglamento (CE) 1467/97, por el Reglamento (CE) 1056/2005.

A pesar de estar dotado de elementos preventivos y disuasorios, el PEC no pasará a la historia como modelo de eficacia<sup>3</sup>. Si no lo fue en los *años dorados* de la *Gran Moderación*, no podía esperarse gran cosa cuando el desencadenamiento de la crisis financiera internacional iniciada en 2007 impactó con fuerza sobre la actividad económica real, impulsando los estabilizadores automáticos por el lado del gasto y por el de la imposición. Ante unos desequilibrios presupuestarios completamente desbocados en una serie de países, la UE reaccionó de una manera inequívoca, con una apelación a una mayor dosis de estabilidad presupuestaria. El retorno inmediato a la senda del equilibrio era una meta inviable para aquellos Estados miembros que habían perdido el control de sus finanzas públicas ante el azote de una crisis de efectos devastadores, pero el cumplimiento de un plan escalonado de consolidación se convertía en una exigencia ineludible. Entretanto, los mercados financieros se encargaban de manifestar con contundencia sus mensajes: la elevación de las primas de riesgo en la cotización de la deuda soberana de los países más afectados empezó a causar estragos, abocando, en algunos casos, a situaciones insostenibles<sup>4</sup>.

CUADRO 1  
El incumplimiento del PEC en perspectiva histórica



Fuente: BBVA Research (2012).

<sup>3</sup> En el cuadro 1 se pueden apreciar los ejercicios en que el déficit público de determinados Estados de la UE superó los umbrales previstos en el PEC.

<sup>4</sup> No obstante, según se constata por el Profesor Valle (2011), en el caso español, las perspectivas de crecimiento económico parecen ejercer una mayor influencia en la prima de riesgo que el propio déficit público. No obstante, los niveles alcanzados por dicha prima se antojan desproporcionados (Domínguez, 2012b). En este contexto, debe tenerse presente que el análisis de la experiencia histórica de las economías avanzadas que han tenido períodos de elevadas ratios de deuda pública pone de manifiesto la necesidad de que los esfuerzos de consolidación fiscal estén complementados con medidas que favorezcan el crecimiento. Vid. FMI (2012).

### 2.3. Una nueva gobernanza económica

Se afirma con frecuencia que la UE es un «gigante económico pero es un enano político» (Fontaine, 2011, pág. 65). La anterior definición, pese a su evidente simplismo, no deja de poner de relieve la enorme asimetría existente entre una economía real cada vez más integrada y la fragmentación del poder político (Domínguez, 2009). Como la dura realidad atestigua día a día desde hace meses, las bases, políticas y económicas, sobre las que se asienta ese gigante económico son de barro, atenazadas por un persistente incumplimiento de reglas básicas de funcionamiento, convirtiendo el marasmo en cotidiano. El destino de la UE, reproducido en una especie de encefalograma errático que los medios de comunicación difunden a fogonazos permanentes, parece depender de los dictados de las incesantes declaraciones procedentes, no ya de instituciones europeas o mundiales, sino de representantes individuales sin respaldo alguno de oficialidad. No es infrecuente que algo se afirme y se niegue a un tiempo desde las diversas instancias comunitarias, ya sea el Consejo, ya sea la Comisión, o, lo que es peor, por responsables políticos o institucionales de algunos Estados miembros, que parecen arrogarse facultades que no les competen para conducir los asuntos económicos, monetarios o presupuestarios de la Unión. En otras ocasiones, a meros anuncios de propuestas se les otorga carta de naturaleza, sin que luego se pueda recuperar la pista de medidas que se volatilizan antes de tomar cuerpo.

Este delicado juego de intereses, instituciones y cancillerías, a pesar de la aparente calma que reina en la superficie, muestra la complejidad del tablero y de las reglas de juego, e incluso nos hace reflexionar acerca de la validez del lema de la UE: «unidad en la diversidad». Más que nunca cobra vigencia la célebre duda concretada en la pregunta «¿a quién llamo si quiero hablar con Europa?» (la Caixa, 2011, pág. 20), atribuida a Henry Kissinger, exsecretario de Estado de los Estados Unidos de América.

En algunos países de la UE existe un problema de déficit presupuestario, pero el conjunto de la UE adolece de un problema primario de déficit de gobernanza económica y, sobre todo, política. Por lo que se refiere a la primera, a base de avances y retrocesos, en suma, de la aplicación de la técnica del ensayo y del error, se ha ido perfilando un nuevo esquema. La fuente política del reforzamiento de la gobernanza económica se encuentra en el Consejo Europeo celebrado los días 24 y 25 de marzo de 2011 (Consejo Europeo, 2011b)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se presentó el informe «*Towards a genuine Economic and Monetary Union*», que, en síntesis, tiene por objetivo el logro de un marco financiero, presupuestario y económico integrado, reforzando la legitimidad y el control democrático, con mayor participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales (Consejo Europeo, 2011a).

Las medidas adoptadas en dicho Consejo en materia de política y de gobernanza económicas se pueden agrupar del siguiente modo:

- a. Saneamiento presupuestario y reformas estructurales: los esfuerzos de saneamiento presupuestario de los Estados miembros habrán de complementarse con reformas estructurales que potencien el crecimiento, con respeto a los compromisos de la Estrategia Europa 2020.
- b. Corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad: los Estados miembros presentarán medidas para corregir los desequilibrios macroeconómicos nocivos y persistentes y para mejorar la competitividad, en estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y los organismos consultivos de la UE (Comité Económico y Social Europeo, y Comité de las Regiones), con total implicación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las regiones y demás partes interesadas.
- c. Impulso al mercado único y a las pequeñas y medianas empresas (PYME): se dará un nuevo impulso al mercado único, con fomento del mercado único digital, la reducción de la carga reguladora que afecta a las PYME, tanto a escala europea como nacional, y el impulso de la aplicación de la Directiva de los servicios y del comercio exterior.
- d. Mejora del marco jurídico de la gobernanza económica, en especial de la regulación del PEC<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En noviembre de 2011 se aprobaron, entrando en vigor al mes siguiente, seis instrumentos legislativos (*six pack*) que suponen una profunda reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros de la UE. En concreto, cuatro son instrumentos relativos a la política fiscal: dos reglamentos que reforman el PEC, un tercero que impone sanciones para el caso de incumplimiento de aquellos por países de la zona euro y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos; de los dos reglamentos restantes, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en determinados casos de incumplimiento a países de la zona euro (Crespo et al., 2012). Se trata de los siguientes instrumentos normativos:

- Reglamento (UE) 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.
- Reglamento (UE) 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.
- Reglamento (UE) 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97, del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las

- e. Aprobación del Pacto por el Euro Plus: este Pacto persigue impulsar la competitividad y el empleo, contribuir en mayor medida a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera. Forman parte del Pacto los países de la zona del euro, aunque queda abierto a la adhesión de otros Estados miembros. El Pacto por el Euro Plus establece que «Los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un “freno del endeudamiento”, una norma relacionada con el equilibrio primario o una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional». El influjo del Pacto por el Euro Plus en el TCEG y en la reforma del artículo 135 de la Constitución española es manifiesto.
- f. Restablecimiento de la salud del sector bancario: realización de pruebas de resistencia por la Autoridad Bancaria Europea y otros organismos competentes, y exploración de la posible introducción de un impuesto de alcance mundial sobre las transacciones financieras.
- g. Establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que, tras un período transitorio, releve a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF).

#### 2.4. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

Según el Reglamento 9606/2010, de 10 de mayo, del Consejo de la Unión Europea, los Estados miembros podían tener acceso a un montante de hasta sesenta mil millones de euros a aportar por la Comisión Europea, con la financiación obtenida en los mercados de capitales o a través de operaciones con instituciones financieras. En un momento posterior se creó una sociedad anónima, la Facilidad Europea

---

situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

- Reglamento (UE) 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
- Reglamento (UE) 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

de Estabilización Financiera (FEEF), que ha permitido el acceso a financiación adicional por los Estados miembros del Eurosistema en dificultades como consecuencia de circunstancias excepcionales ajenas a su control. La FEEF puede conceder préstamos, financiándose para ello en el mercado internacional de capitales con el respaldo de los avales que concedan los Estados miembros accionistas no beneficiarios de la ayuda en el momento de la concesión del aval<sup>7</sup> (López Jiménez, 2010). Este mecanismo ha cesado, tras un período transitorio de convivencia, con la entrada en vigor del MEDE.

El Tratado constitutivo del MEDE, por su parte, se fraguó en Bruselas el 2 de febrero de 2012 y, en lo que afecta a nuestro país, fue autorizado por el Congreso en mayo de 2012, y por el Senado al mes siguiente<sup>8</sup>. Forman parte de este Tratado los diecisiete Estados del euro, quedando abierto a la adhesión de otros Estados de la UE. A la par que el Congreso autorizó el MEDE, también prestó su asentimiento a la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 (Decisión 2011/199/UE) que modifica el artículo 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, con entrada en vigor el 1 de enero de 2013, una vez obtenidas las ratificaciones oportunas, por la que se añade al citado artículo del TFUE un nuevo párrafo del siguiente tenor, que da cobertura al MEDE: «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

Según el Considerando 4 del Tratado constitutivo del MEDE, «El estricto cumplimiento del marco de la Unión Europea, la vigilancia macroeconómica integrada, en particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el marco aplicable a los desequilibrios macroeconómicos y las normas de la gobernanza económica de la Unión Europea, deben seguir siendo la primera línea de defensa contra las crisis de confianza que amenazan la estabilidad de la zona del euro».

---

<sup>7</sup> Por medio del Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, se autorizó a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación, las de la FEEF, en concreto, por importe máximo de 53.900 millones de euros, en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro.

<sup>8</sup> Fue autorizado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 17 de mayo de 2012 (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 2012, X Legislatura, núm. 31, págs. 85 y 86) y por el Senado en sesión de 6 de junio de 2012 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, X Legislatura, Senado, núm. 67, pág. 15). En el BOE de 4 de octubre de 2012 se publica el Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

El MEDE es una institución financiera internacional con un capital autorizado de 700.000 millones de euros, cuya distribución para la suscripción de capital se refleja en el cuadro 2. El número total de acciones a suscribir y el capital máximo a desembolsar por cada Estado se detallan asimismo en el cuadro 2, aunque el desembolso inicial conjunto ascenderá a 80.000 millones de euros.

CUADRO 2  
Estructura financiera del MEDE

Miembro del MEDE	Clave del MEDE (%)	Número de acciones	Suscripción de capital (euros)
Reino de Bélgica	3,4771	243.397	24.339.700.000
República Federal Alemania	27,1464	1.900.248	190.024.800.000
República de Estonia	0,1860	13.020	1.302.000.000
Irlanda	1,5922	111.454	11.145.400.000
República Helénica	2,8167	197.169	19.716.900.000
Reino de España	11,9037	833.259	83.325.900.000
República Francesa	20,3859	1.427.013	142.701.300.000
República Italiana	17,9137	1.253.959	125.395.900.000
República de Chipre	0,1962	13.734	1.373.400.000
Gran Ducado de Luxemburgo	0,2504	17.528	1.752.800.000
Malta	0,0731	5.117	511.700.000
Reino de los Países Bajos	5,7170	400.190	40.019.000.000
República de Austria	2,7834	194.838	19.483.800.000
República Portuguesa	2,5092	175.644	17.564.400.000
República de Eslovenia	0,4276	29.932	2.993.200.000
República Eslovaca	0,8240	57.680	5.768.000.000
República de Finlandia	1,7974	125.818	12.581.800.000
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7.000.000</b>	<b>700.000.000.000</b>

Fuente: Tratado constitutivo del MEDE y elaboración propia.

Preceptúa el artículo 3 del Tratado que «La finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros».

La efectividad del MEDE ha tenido que superar, entre otros obstáculos, la necesidad de que el Tribunal Constitucional alemán se pronunciara sobre su posible contradicción con el Ordenamiento Jurídico de dicho

Estado. Finalmente, el 12 de septiembre de 2012, los ocho jueces del Tribunal Constitucional fallaron que el Presidente Federal puede ratificar el Tratado por el que se crea dicho mecanismo, aunque observando dos condiciones: un límite máximo de la cantidad a aportar por Alemania, y un mayor papel informativo para el *Bundesbank* y el *Bundesrat*, es decir, el Banco Central y el Senado (Molina, 2012).

De la decisión del Alto Tribunal alemán ha derivado la necesidad de complementar el Tratado del MEDE con una declaración interpretativa de los Estados parte, que se formalizó el día 26 de septiembre de 2012 (BOE de 6 de octubre de 2012).

El día 27 de septiembre entró en vigor el Tratado, el cual, a 3 de octubre, había sido ratificado por todos los Estados del euro (Consejo de la Unión Europea, 2012). El día 9 de octubre de 2012 el MEDE estaba operativo<sup>9</sup>, tal y como se anticipó a mediados de septiembre por el Eurogrupo<sup>10</sup>.

## 2.5. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG)

Un paso adelante crucial se ha dado con el TECG, también conocido coloquialmente como el «Pacto Fiscal», firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, que se encuentra íntimamente relacionado con el MEDE<sup>11</sup>. El TECG se ha suscrito por todos los Estados miembros de la UE, salvo la República Checa y el Reino Unido. El TECG se aplicará en su integridad, una vez entre en vigor, a los Estados del euro, en tanto que a los países que lo han suscrito que no forman parte de la eurozona se les aplicará únicamente la parte relativa a la Cumbre del Euro, en algunas de cuyas sesiones podrán participar. Por medio de la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, se autorizó la ratificación por España del TECG.

---

<sup>9</sup> La puesta en marcha del MEDE estaba prevista, inicialmente, para julio de 2012 (Comunicado de los Estados miembros de la Zona del Euro, enero de 2012).

<sup>10</sup> Según la nota de prensa emitida tras la reunión informal del Eurogrupo mantenida en Chipre el día 14 de septiembre de 2012, tras dar la bienvenida a la decisión del Tribunal Constitucional de Alemania que permite a este país la ratificación del Tratado por el que se constituye el MEDE, se esperaba que dicho mecanismo estuviera operativo hacia finales de octubre de 2012 (Presidencia Chipriota del Consejo de la Unión Europea, 2012).

<sup>11</sup> El Tratado por el que se constituye el MEDE señala expresamente su complementariedad con el TECG, pues es objetivo de ambos «promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la unión económica y monetaria» (Considerando 5 del Tratado constitutivo del MEDE). Igualmente, la concesión de asistencia financiera a través del MEDE estará condicionada, a partir del mes de marzo de 2013, a la ratificación del TECG por el miembro del MEDE de que se trate.

Alemania ha sido el máximo promotor del TCEG, que, esencialmente, se considera como un vehículo para europeizar la política presupuestaria basado en la constitucionalización de la regla de control del déficit: el Tratado «germaniza» la constitución fiscal de otros miembros del euro (Closa, 2012). Es preciso advertir de que la denominada por algunos «regla de oro fiscal»<sup>12</sup> que contiene este Tratado no tiene nada que ver con la conocida «regla de oro de las finanzas públicas», asociada a la ortodoxia financiera clásica, que admite el recurso al endeudamiento sólo para financiar inversiones públicas productivas (Domínguez y López, 2011).

De la Dehesa (2012) sostiene que para la virtualidad práctica de las complejas y estrictas reglas fiscales del TCEG han de cumplirse dos condiciones: la primera, que se cree simultáneamente un Tesoro Europeo que se financie con tributos europeos, que emita Eurobonos en los mercados y que realice la política de estabilización macroeconómica para toda el área euro, suavizando el ciclo y ayudando a los Estados miembros que sufran choques asimétricos, y la segunda, que se den poderes al BCE para que sea realmente un prestamista de última instancia.

Aunque nos encontramos ante un tratado sujeto a las reglas generales de Derecho Internacional Público, es evidente, dados los Estados signatarios y los fines perseguidos, la íntima relación con la UE, pues está prevista su aplicación en cuanto no resulte incompatible con los tratados constitutivos (TUE y TFUE) y el Derecho de la UE. Es más, expresamente se prevé que, lo antes posible, se incorporarán sus disposiciones a los tratados constitutivos, no más allá del plazo de cinco años, contados desde su entrada en vigor. Si se ha optado por esta vía del tratado antes que por la de reforma de las normas «constitucionales» europeas ha sido para dotar de mayor flexibilidad al procedimiento de negociación, formalización y entrada en vigor, más que por voluntaria decisión. Asimismo, queda por resolver el problema de que no todos los Estados de la UE han suscrito el TCEG.

El TCEG entrará en vigor bien el 1 de enero de 2013, siempre que doce de los Estados signatarios cuya moneda sea el euro hayan depositado su instrumento de ratificación, o el primer día del mes siguiente al depósito del decimosegundo instrumento de ratificación por un Estado cuya moneda sea el euro, optándose por la fecha que sea anterior.

El TCEG persigue reforzar el pilar económico de la UEM mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria, reforzar la coordinación de las políticas económicas y mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social.

<sup>12</sup> Por ejemplo, así se le denomina en la referencia posterior al Consejo de Ministros celebrado el 24 de febrero de 2012 (Consejo de Ministros, 2012b).

Las medidas del TCEG se pueden agrupar en tres grandes epígrafes (esquema 2): pacto presupuestario, coordinación de las políticas económicas y convergencia, y gobernanza de la zona del euro. A su vez, dentro de las medidas concernientes al pacto presupuestario, merecen tratamiento diferenciado el déficit público, la deuda pública y el procedimiento de déficit excesivo.

ESQUEMA 2  
Medidas previstas en el TCEG



Fuente: elaboración propia.

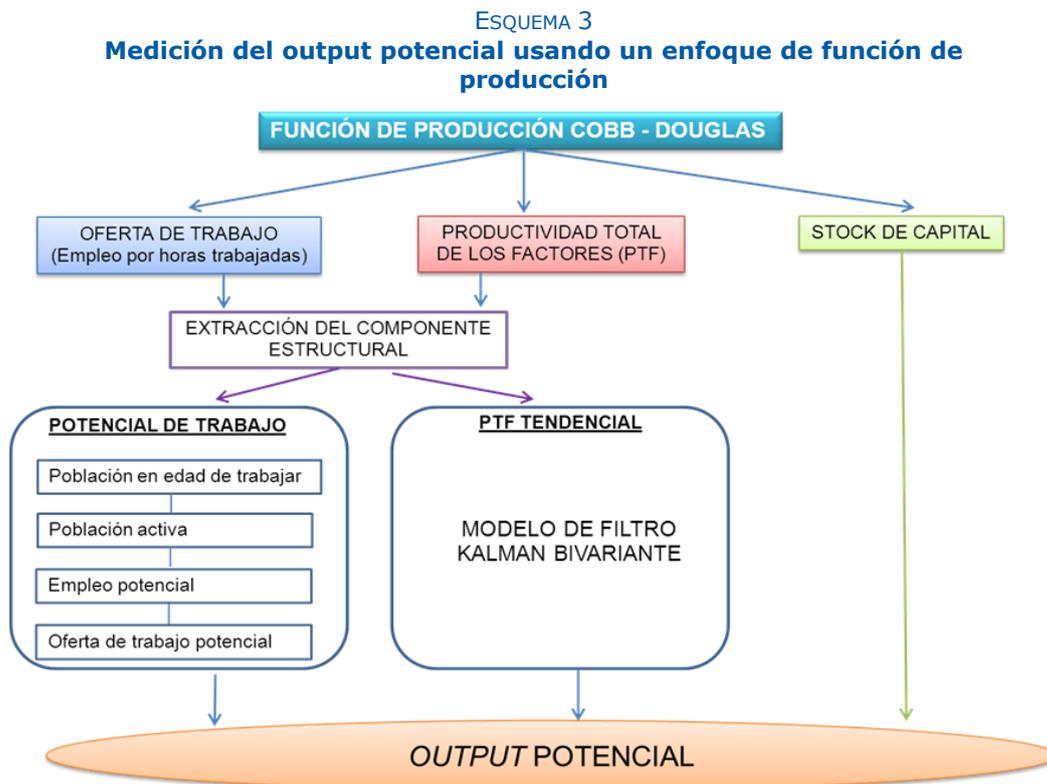
## 2.5.1. Pacto presupuestario

### 2.5.1.1. Déficit público

La concreción de las medidas que se exponen seguidamente se incorporarán al Derecho nacional de cada Estado parte a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del TCEG, 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. En la práctica, incluso antes de la entrada en vigor del TCEG, los requisitos de déficit y deuda pública se han dotado de rango constitucional en nuestro país por medio de la reforma del artículo 135 de la Carta Magna y su desarrollo por la LOEPSF.

Según el TCEG, la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas será de equilibrio o de superávit, lo que se entenderá respetado si el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC, con un límite de déficit estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado. Se entiende por «saldo estructural anual» el saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas ocasionales y las de carácter temporal.

Como se señala en Barnes et al. (2012, pág. 16), el saldo estructural es un concepto atrayente para la fijación de las reglas fiscales, pues hace abstracción del ciclo, si bien se considera una noción muy difícil de hacer operativa, debido a la dificultad de evaluar adecuadamente tanto el desfase con respecto al PIB potencial («output gap») como la sensibilidad de las finanzas públicas a dicho desfase. La UE utiliza una metodología común basada en la estimación del PIB potencial, que ha sido objeto de adaptaciones recientes (esquema 3) (Denis et al., 2006; D'Auria et al., 2010). Barnes et al. (2012, pág. 16) llegan a afirmar que «las limitaciones metodológicas hacen difícil valorar la posición de la política fiscal de forma precisa y para el cumplimiento de las reglas alcanzar el objetivo subyacente, lo que podría socavar la credibilidad de las reglas».



Fuente: D'Auria et al. (2010).

Los Estados miembros garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo, de conformidad con el calendario propuesto por la Comisión Europea, tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. Los avances hacia el objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome como referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con el PEC.

Los Estados miembros podrán desviarse temporalmente de sus respectivos objetivos a medio plazo, o de la senda de ajuste hacia dichos objetivos, únicamente en determinadas circunstancias excepcionales, que el TCEG se encarga de definir: se considerará excepcional aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control del Estado afectado y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o aquellos períodos de grave recesión económica, siempre que la desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite del objetivo a medio plazo del 0,5% podrá situarse como máximo en el 1% del PIB a precios de mercado.

En el caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo, o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector, por lo que el Estado afectado deberá aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo determinado. Este mecanismo corrector se aprobará por normativa interna de cada país, partiendo de los principios comunes que proponga la Comisión Europea.

Independientemente del criterio de la Comisión, otro u otros Estados parte podrán recurrir al Tribunal de Justicia si consideran que algún Estado incumple los principios formulados por la Comisión Europea. La sentencia que recaiga será vinculante para las partes, que adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento al fallo en el plazo conferido. El incumplimiento de la sentencia se podrá sancionar por el Tribunal de Justicia con una suma a tanto alzado o una multa que no excederá del 0,1% del PIB del infractor, que si es parte del euro se abonará al MEDE, o se imputará al presupuesto general de la UE en caso contrario.

#### 2.5.1.2. Deuda pública

Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB de un Estado rebase el valor de referencia del 60% previsto en el PEC, dicho Estado la reducirá a un ritmo medio de una veintava parte al año como referencia. El incumplimiento del criterio de deuda motivará que se inicie contra el infractor el procedimiento de déficit excesivo. Con el fin de coordinar la planificación de sus emisiones de deuda pública, los Estados

informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea acerca de sus planes de emisión de deuda<sup>13</sup>.

### 2.5.1.3. Procedimiento de déficit excesivo

El Estado contra el que se inicie un procedimiento de déficit excesivo establecerá un programa de colaboración presupuestaria y económica en el que incluya una descripción pormenorizada de las reformas estructurales que se deberán adoptar y aplicar a fin de garantizar una corrección efectiva y duradera de su déficit excesivo. El contenido y la forma de dichos programas se definirán en virtud del Derecho de la UE. La presentación de estos programas al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea para su aprobación, así como su seguimiento, tendrán lugar al amparo de los procedimientos de supervisión establecidos en el PEC. La ejecución del programa de colaboración presupuestaria y económica y de los planes presupuestarios anuales relacionados será supervisada por el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea.

Los Estados del euro se comprometen a apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión Europea cuando esta considere que un Estado del euro incumple el criterio del déficit en el marco de un procedimiento de déficit excesivo, salvo que una mayoría cualificada de estos Estados, calculada conforme al TUE y al TFUE, sin tener en cuenta a la parte afectada, se oponga a la decisión propuesta o recomendada.

### 2.5.2. Coordinación de las políticas económicas y convergencia

Sobre la base de la coordinación de las políticas económicas definida en el TFUE, los Estados se comprometen a cooperar en aras de una política económica que fomente el correcto funcionamiento de la UEM y el crecimiento económico mediante una convergencia y competitividad reforzadas, adoptando las iniciativas y medidas necesarias en todos los ámbitos que sean esenciales para el correcto funcionamiento de la zona del euro, de conformidad con los objetivos de fomento de la competitividad, la promoción del empleo, la contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y el refuerzo de la estabilidad financiera.

Los Estados del euro se comprometen a hacer uso activo de medidas específicas y de cooperación reforzada en cuestiones esenciales para el correcto funcionamiento de la eurozona, sin perjudicar al mercado interior. Los Estados se comprometen a que las grandes reformas de política económica que proyecten se debatan previamente y, en su caso,

---

<sup>13</sup> Se intuye en esta incipiente coordinación de las emisiones de deuda el que podría ser el germen de un Tesoro común. Al respecto, es necesario remitirse al informe de la Comisión Europea «*Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*» (Comisión Europea, 2011).

se coordinen entre sí. En esta coordinación participarán las instituciones de la UE.

### 2.5.3. Gobernanza de la zona del euro

Se regulan someramente las características de las reuniones informales de la «Cumbre del Euro», en las que participará el Presidente de la Comisión Europea y, en su caso, el Presidente del BCE, que será invitado a las reuniones. El Presidente de la Cumbre del Euro se elegirá por mayoría simple de los Estados parte del TEGC que integren la eurozona. Se mantendrán, al menos, dos reuniones al año. El Eurogrupo será el órgano encargado de la preparación y seguimiento de las reuniones de la Cumbre del Euro, por lo que su Presidente podrá ser invitado a tales reuniones con ese fin. También podrá ser invitado el Presidente del Parlamento Europeo. Tras cada reunión de la Cumbre, su Presidente presentará un informe al Parlamento Europeo. Se procurará, asimismo, que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales debatan sobre políticas presupuestarias y otras cuestiones objeto del TEGC.

En definitiva, desde una perspectiva económica, el nuevo marco fiscal se basa en gran medida en el mismo conjunto de reglas presupuestarias que las del PEC según la revisión de 2005, aunque hay nuevas reglas (cuadro 3).

CUADRO 3  
Síntesis de las reglas fiscales de la UE

MECANISMO DE CUMPLIMIENTO	REGLA FISCAL
Brazo correctivo del PEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Techo del 3% del PIB para el déficit público.</li> <li>• Techo del 60% del PIB para la deuda pública bruta.</li> <li>• <b>Reducción de la deuda en un 1/20 del exceso sobre el límite del 60%.</b></li> </ul>
Brazo preventivo del PEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo a Medio Plazo (OMP) para el saldo presupuestario estructural.</li> <li>• Mejora del saldo presupuestario estructural en 0,5 p.p. del PIB si no se cumple el OMP.</li> <li>• <b>Referencia para el crecimiento del gasto en línea con el PIB tendencial.</b></li> </ul>
<b>"Acuerdo fiscal" ("Fiscal Compact")</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Saldo presupuestario estructural como OMP.</b></li> <li>• <b>Mejora del saldo presupuestario estructural en 0,5 p.p. del PIB si no se cumple el OMP.</b></li> </ul>

N.B.: Las áreas sombreadas indican nuevos requerimientos.

Fuente: Barnes et al. (2012).

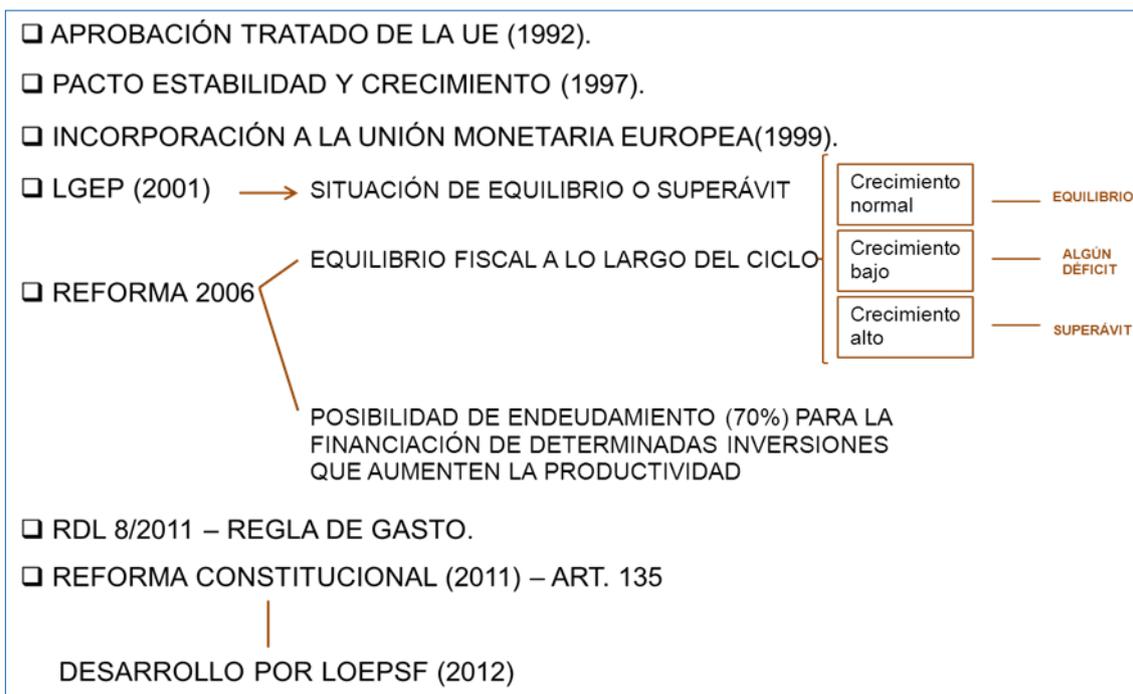
El funcionamiento del nuevo esquema fiscal de la UE ha sido calificado como "complicado y opaco" (Barnes et al., 2012, pág. 8), sobre la base de que hay cuatro medidas de objetivos/límites: déficit total (no financiero), ratio de la deuda pública, saldo presupuestario estructural y gasto. La mezcla de los indicadores hace que, en opinión de estos autores, las implicaciones de las reglas no sean obvias.

### 3. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

En el esquema 4 se reflejan los principales hitos normativos de la política de estabilidad presupuestaria en España.

ESQUEMA 4

#### La estabilidad presupuestaria en España: principales hitos normativos



Fuente: elaboración propia.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, con el complemento de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, fue la encargada, en primera instancia, de regular la aplicación del PEC en nuestro país, para, en un Estado con una enorme complejidad territorial como el nuestro, corresponsabilizar a todas las Administraciones en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria. Y lo hizo con una apuesta decidida por la mayor ortodoxia financiera, al excluir radicalmente la vía del déficit público

para la cobertura del gasto público, sin matizaciones relativas a una posible acomodación en función de la fase del ciclo económico. La ortodoxia financiera clásica, asociada a la denominada *regla de oro de las finanzas públicas*, que admite el recurso al endeudamiento para la financiación de las inversiones productivas, quedaba superada en virtud del marco legal estrenado en la primera parte de la pasada década. El ajuste del objetivo del saldo presupuestario con arreglo a la tasa de crecimiento del PIB fue establecido años más tarde, a raíz de la reforma de 2006, a la que nos referimos a continuación, que rescató parcialmente la mencionada *regla de oro*.

La eficacia de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 se hizo especialmente patente en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público estatal. Por el contrario, en otros ámbitos, la experiencia puso de manifiesto ciertas insuficiencias de la normativa sobre estabilidad presupuestaria (Consejo de Estado, 2012), lo que probablemente guarde relación con los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y Principado de Asturias)<sup>14</sup> y el intento de recurso de varios municipios, que finalmente no se llegó a sustanciar, dada la imposibilidad jurídica de su planteamiento.

Con el objetivo de subsanar las deficiencias detectadas en la aplicación de la normativa de 2001, se aprobaron la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de aquella. La novedad más importante que introdujo la reforma de 2006 fue la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, lo que exigía obtener superávit en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial, para destinarlo a compensar los déficit registrados cuando la economía se encontrase en la situación contraria, así como otras de menor calado, como la de instaurar los medios para lograr un cumplimiento más efectivo del principio de transparencia, y la eliminación, para evitar situaciones de confusión, de la agregación de los saldos presupuestarios del Estado y la Seguridad Social (Consejo de Estado, 2012)<sup>15</sup>. En el año

---

<sup>14</sup> El Tribunal Constitucional, en sentencias 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011, todas ellas de 23 de noviembre, 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011, todas ellas de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre, desestimó los recursos presentados (Consejo de Estado, 2012).

<sup>15</sup> Otras novedades de la normativa de 2006 en relación con las Comunidades Autónomas, destacadas por el Consejo de Estado en su dictamen al Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, son las siguientes:

- 1) El objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma, que con anterioridad a la Ley 15/2006 era fijado por el Gobierno, pasó a establecerse mediante acuerdo de cada Comunidad Autónoma con el Ministerio de Economía y Hacienda.

2007 se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), con implicaciones más formales y de clarificación de la regulación que de innovación material.

Posteriormente, y antes de la reforma constitucional del verano de 2011, se efectuaron dos modificaciones de la regulación de la estabilidad presupuestaria española:

- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, que modificó los artículos 12 (límite máximo anual del gasto) y 16 (modificaciones de crédito) del Real Decreto Legislativo 2/2007.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio<sup>16</sup>, por el que se modificaron determinados artículos del citado Real Decreto Legislativo, y se añadieron otros: se revisaron los artículos 7 (instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria) y 9 (informes sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria) y se introdujeron los nuevos artículos 8 bis y 10

- 
- 2) Se reforzó el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.
  - 3) Se introdujo una «cláusula de prohibición de rescate» —*no bail-out*—, en virtud de la cual «el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos».

En relación con las más importantes entidades locales, se determinó la aplicación, al igual que al Estado y a las Comunidades Autónomas, del principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación (Consejo de Estado, 2012).

<sup>16</sup> Las novedades del Real Decreto-ley 8/2011, del mes inmediato anterior al de comienzo de la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, ya dejaban ver el agobio de las autoridades españolas y la creciente presión ante los movimientos de los mercados financieros. El preámbulo de este Real Decreto-ley es significativo, por lo que lo transcribimos: «[...] el comportamiento de los mercados de deuda pública, y en especial en los países de la zona del euro, hace necesario adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española y expresen con claridad el compromiso de las instituciones españolas con las reformas acordadas en el seno de la Unión Europea en materia de control de la evolución del gasto público y con el impulso de la actividad económica en España. Ambos elementos son fundamentales para mantener la capacidad de financiación de las administraciones y las empresas españolas en el mercado internacional. Por ello, el Gobierno considera necesario anticipar la adopción de alguna de las medidas discutidas en el marco del Pacto por el Euro plus y aprobar con carácter urgente otras actuaciones vinculadas en todos los casos al impulso de la actividad económica [...]».

bis (regla de gasto y consecuencias de su incumplimiento, respectivamente).

La atípica situación vivida en el verano de 2011, con un país al borde de la intervención, propició una reforma constitucional «expres» alentada por la voluntad de los dos principales grupos parlamentarios de recoger en nuestra Carta Magna, como manifestación más firme, el compromiso con la estabilidad de las finanzas públicas (Domínguez y López, 2011). Realmente, la modificación del texto constitucional era prescindible, pues el principio de estabilidad presupuestaria ya estaba regulado, con carácter totalmente vinculante, tanto en la normativa interna (leyes de 2001 y 2006, y texto refundido de 2007) y europea (TFUE y otras normas de Derecho derivado), como hemos mostrado.

Se da una paradoja, y es que antes de la entrada en vigor del TCEG, que, como se ha señalado, obliga a incorporar las reglas del pacto presupuestario a disposiciones jurídicas nacionales con fuerza vinculante y permanente, preferentemente de rango constitucional, el Estado español ya ha cumplido con su obligación, mediante la reforma del artículo 135 de la Constitución y su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012. En materia presupuestaria, nuestro país se sitúa en vanguardia, aunque ya se sabe, por experiencia, que contar con buenas leyes, dictadas en plazo, no siempre es sinónimo de su estricto cumplimiento.

La estabilidad presupuestaria se configura, por tanto, como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública. Como señala el Tribunal Constitucional (STC 157/2011), la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria introduce un nuevo canon de constitucionalidad al que debe atenderse al resolver los recursos de inconstitucionalidad. El mandato constitucional de que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos y, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas (Consejo de Estado, 2012)<sup>17</sup>.

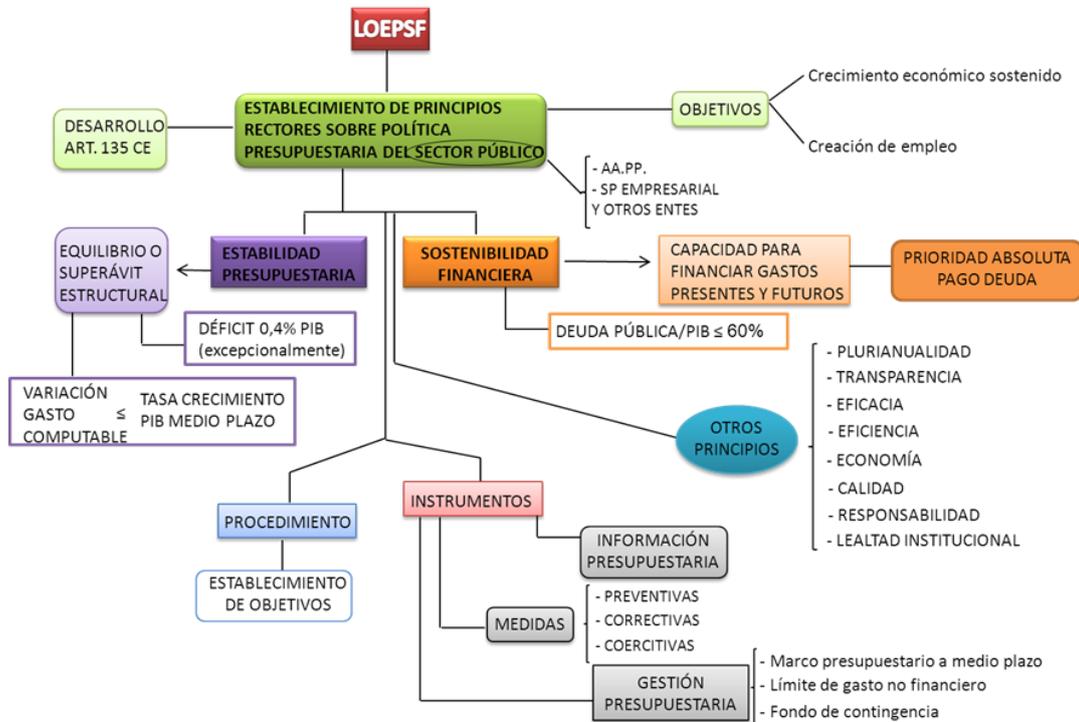
<sup>17</sup> La Disposición adicional tercera de la LOEPSF establece, en esta línea, que podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución, desarrollados por la Ley Orgánica 2/2012. Si la impugnación de una Ley de Presupuestos produce la suspensión de su vigencia, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

#### 4. LOS NUEVOS ESQUEMAS DERIVADOS DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA MÁS SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En la exposición de la LOEPSF seguiremos, en general, la estructura de la propia Ley, cuyos artículos se agrupan en capítulos. Así, el capítulo I tiene por objeto el ámbito de aplicación de esta normativa, el II sus principios generales, el III, propiamente, la instrumentación de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, junto con la regla de gasto (aunque hemos preferido tratar esta junto con los principios generales de la LOEPSF), el IV las medidas preventivas, correctivas y coercitivas, el V la instrumentación del principio de transparencia (que trataremos previamente, como prolongación de dicho principio que es), y, por último, el capítulo VI, que incluye determinados criterios de gestión presupuestaria.

En el esquema 5 hemos procurado recoger los aspectos básicos de la LOEPSF.

ESQUEMA 5  
Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF): aspectos básicos



Fuente: elaboración propia.

#### 4.1. El carácter instrumental de los principios rectores de la política presupuestaria

En línea con la doctrina imperante en la UE, desde el inicio, respecto al papel de la estabilidad presupuestaria, esta se concibe como una vía para alcanzar un crecimiento económico sostenido e impulsar la creación de empleo. La mencionada doctrina sostiene que unas finanzas públicas sólidas son un requisito imprescindible para crear un marco favorable para el crecimiento económico (Domínguez y González, 2004, pág. 10). En consonancia con esta doctrina, en el preámbulo de la LOEPSF se considera que se trata de «un reto que debemos alcanzar de la mano de Europa, participando activamente en el diseño de las políticas y estrategias que definen la nueva gobernanza económica».

El artículo 1 de la LOEPSF sostiene explícitamente que «Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como *garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo*, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española», por lo que podemos confirmar el respeto de la orientación de la ley española, en este punto, a los postulados de la ortodoxia económica imperante.

Otra característica destacable de la regulación española es el sometimiento consciente y expreso, reiterado en numerosos pasajes de la LOEPSF, al «marco de la normativa europea», actual o futura, aunque, desafortunadamente, no se han concretado las normas europeas básicas de dicho marco, lo que planteará dificultades interpretativas.

#### 4.2. Ámbito de aplicación

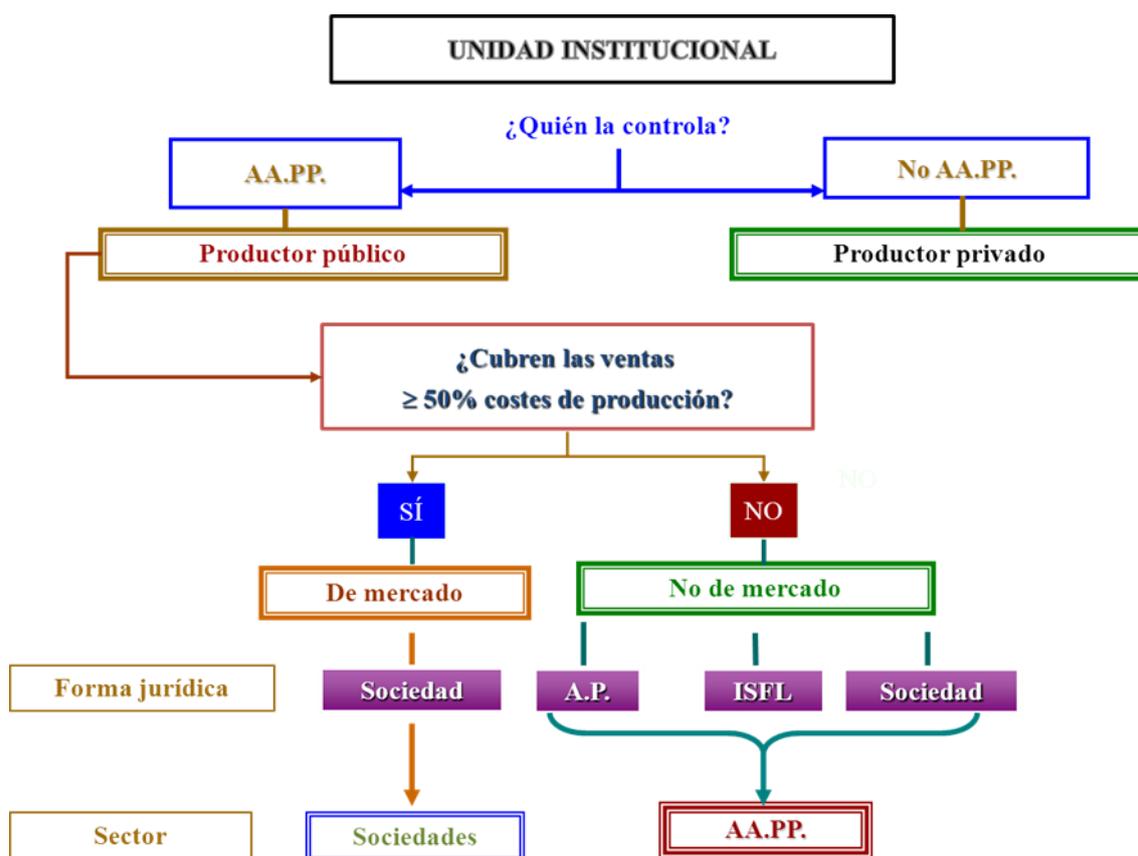
Al igual que su precursora, la LOEPSF se decanta por una definición omnicomprendensiva de los agentes públicos a efectos de su sujeción al nuevo marco normativo, con arreglo a las respectivas especificidades institucionales: de una parte, el sector público en sentido estricto, integrado por el conjunto de las Administraciones Públicas tradicionales (Administración Central, Autonómica y Local, más la Seguridad Social); de otro, a modo de cláusula de cierre, el integrado por las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público no incluidos en la primera acepción<sup>18</sup>.

El sector de las Administraciones Públicas, y los cuatro subsectores citados, se definen y delimitan conforme a lo establecido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), aprobado por el

<sup>18</sup> Una exposición de los aspectos básicos de la estructuración del sector público en España se lleva a cabo en Domínguez Martínez et al. (2012c).

Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996<sup>19</sup>. A este respecto, debe tenerse presente que el criterio sustantivo para la calificación de una unidad pública como administración pública, con independencia de su estatuto jurídico, es que su financiación no descansa mayoritariamente en ingresos por ventas, según se describe en el esquema 6 (Domínguez, 2008).

ESQUEMA 6  
Determinación del carácter de una unidad institucional: secuencia



Fuente: Domínguez (2008).

<sup>19</sup> Para el Consejo de Estado (2012), habría sido preferible que la LOEPSF hubiera adaptado las definiciones del SEC a las del sector público español, pues de tal adaptación depende no solo la determinación de los sujetos a los que resultaría de aplicación la Ley sino también la del régimen jurídico aplicable en materia de estabilidad presupuestaria, que puede variar según el sujeto de que se trate.

### 4.3. Principios generales incluidos en la Ley Orgánica 2/2012, y la regla de gasto

Se mantienen los cuatro principios de la legislación anterior (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos), y se introducen tres *ex novo* (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional).

La regla de gasto no se adscribe a ningún principio concreto de la Ley, pero se enuncia implícitamente, como se verá, y se desarrolla conjuntamente con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### 4.3.1. El principio de estabilidad presupuestaria

En relación con las Administraciones Públicas, la estabilidad presupuestaria se entiende como «la situación de equilibrio o superávit estructural». Así, a pesar de lo que la nueva norma implica de aferramiento a la disciplina presupuestaria, no puede dejar de señalarse, una vez más, que el planteamiento es algo menos estricto que el establecido en la primigenia Ley 18/2001, que no contemplaba ningún tipo de matices para el déficit, que era excluido categóricamente. Por otro lado, la estabilidad presupuestaria para los entes públicos no englobados dentro de la definición estricta de Administraciones Públicas (a efectos jurídicos) se interpreta como «la posición de equilibrio financiero».

#### 4.3.2. La regla de gasto

Aun cuando no se adscribe a ningún principio concreto, ni trae origen del artículo 135 de la Carta Magna, en el que se omite cualquier mención a ella, la Ley incorpora la denominada regla de gasto, según la cual «la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española».

El origen de la regla de gasto lo encontramos en el Reglamento (CE) 1466/1997, modificado recientemente por el Reglamento (UE) 1175/2011. Hay que detenerse en dos definiciones: la de gasto computable y la de tasa de referencia:

- Se entienden por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, 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 o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las

Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación<sup>20</sup>.

- Por su parte, la tasa de referencia, a la que se dará publicidad, se calculará por el Ministerio de Economía y Competitividad, conforme a los criterios empleados por la Comisión Europea. La LOEPSF encarga al Ministerio de Economía y Competitividad, además del cálculo en sí, el desarrollo de la aplicación de la metodología para el cálculo de la tasa de referencia de crecimiento<sup>21</sup>.

Sin embargo, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida por las medidas correctivas previstas en la LOEPSF (planes económico-financieros y de reequilibrio), que se analizan con posterioridad. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

#### 4.3.3. El principio de sostenibilidad financiera

Una de las novedades de la Ley Orgánica 2/2012 es la incorporación de otro principio esencial, como es el de sostenibilidad financiera, entendida como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública», con respeto, además de al ordenamiento jurídico español, a la normativa europea, lo que apunta, aunque no se explicita, a la observancia del PEC.

#### 4.3.4. Otros principios

Otros principios de gran importancia para la gestión presupuestaria se dan cita en el texto legal analizado: plurianualidad, transparencia, eficiencia, eficacia, economía, calidad, responsabilidad y lealtad institucional.

##### 4.3.4.1. Plurianualidad

De acuerdo con el principio de plurianualidad, la elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas, y demás sujetos a los

<sup>20</sup> Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

<sup>21</sup> Este desarrollo debía quedar completado antes de mediados de mayo de 2012, pero en el momento en que escribimos estas líneas aún no se ha cumplido este mandato.

que se aplica esta Ley, «se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos».

Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### 4.3.4.2. Transparencia

El principio de transparencia implica que la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos a los que se aplica la LOEPSF, al igual que sus presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea.

El principio de transparencia se precisa con mayor pormenor en el capítulo V de la LOEPSF, que comprende dos artículos, uno relativo a su instrumentación, otro a la nueva central de información sobre la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, que, por razones de sistemática, examinamos ahora. El capítulo V se ha desarrollado, al propio tiempo, a través de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012.

##### 4.3.4.2.1. Instrumentación del principio de transparencia

Los presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus presupuestos. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la LOEPSF, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.

La documentación suministrada, en función del periodo considerado, proporcionará información, al menos, sobre lo siguiente:

- Los proyectos de presupuestos iniciales o los de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean.
- Presupuesto general o, en su caso, estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.
- Liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos o, en su caso, balance y cuenta de resultados de las Corporaciones Locales.
- Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.
- Detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la LOEPSF.
- Cualquier otra necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

El incumplimiento de estas obligaciones de suministro de información y transparencia podrá llevar aparejada la imposición de medidas correctivas, que se comentan más adelante.

#### *4.3.4.2.2. Central de información*

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que proveerá información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas, a cuyo fin, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.

El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, o con la facilitación de otros datos concretos relativos a su endeudamiento, en los términos que, igualmente, se fijen reglamentariamente.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local podrán acceder a la información obrante en la central, en los ámbitos de competencia de cada uno de ellos.

#### *4.3.4.3. Eficiencia, eficacia, economía y calidad*

La gestión de los recursos públicos estará orientada por estos principios (Domínguez y Rueda, 2005a, 2005b), a cuyo fin se aplicarán políticas de

racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, y cualquier actuación de las Administraciones Públicas que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### 4.3.4.4. Responsabilidad

En la medida en que es el Estado el que responde ante la UE del respeto de su normativa, conforme a las normas de Derecho Internacional Público y al acervo comunitario, con independencia de que la entidad incumplidora corresponda a otro compartimento administrativo, es coherente la consagración del principio de responsabilidad, por el cual las Administraciones que incumplan o contribuyan al incumplimiento de los compromisos de España de acuerdo con la normativa europea «asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado». Se seguirá un proceso de asunción de responsabilidad, en el que se dará audiencia a la Administración o entidad presuntamente responsable<sup>22</sup>.

El principio de no corresponsabilidad financiera (*no bail-out*), inspirado en el artículo 122.2 del TFUE, se incorpora a la LOEPSF, cuando determina que el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y demás entes vinculados o dependientes de ellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Idéntico compromiso regirá en las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, o los entes dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

---

<sup>22</sup> Esta lacónica referencia a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario se desarrolla parcialmente en la Disposición adicional segunda de la LOEPSF, que es idéntica a la Disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Queda pendiente su desarrollo reglamentario por el Gobierno.

Las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del Derecho de la UE, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario.

Por excepción, los mecanismos adicionales de financiación habilitados por el Estado destinados a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales con el fin de pagar a sus proveedores, financiar los vencimientos de deuda o dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del principio de no corresponsabilidad.

#### 4.3.4.5. Lealtad institucional

La lealtad institucional<sup>23</sup>, en coherencia con lo que llevamos apuntado, se plasma en diversos mandatos específicos, por los que cada Administración deberá:

- Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la LOEPSF, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la LOEPSF y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

---

<sup>23</sup> La lealtad institucional, según el preámbulo de la Ley 4/1999, como corolario del principio general de buena fe aplicado al Derecho Público, se define como criterio rector que facilita la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas. El mandato de la LOEPSF reproduce lo establecido por el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999.

## 5. PROCEDIMIENTO

La Ley dedica su capítulo III a los aspectos procedimentales y de instrumentación.

### 5.1. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria

Se establece un claro mandato a las Administraciones Públicas, ya que ninguna «podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales».

Para el cálculo del déficit estructural se aplicará, sin más precisión, la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria, a la que anteriormente se ha hecho alusión<sup>24</sup>. Las nociones de déficit público y de deuda pública son expuestas en el Reglamento (CE) 479/2009, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, modificado posteriormente por el Reglamento (UE) 679/2010, del Consejo, de 26 de julio de 2010<sup>25</sup>.

No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Excepcionalmente, la Administración Central y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en tres supuestos tasados:

<sup>24</sup> El Consejo de Estado, en su dictamen al Proyecto de Ley Orgánica, ya mostró la insuficiencia de esta fórmula.

<sup>25</sup> El artículo 1.3 del Reglamento (CE) 479/2009 dispone que por «déficit (superávit) público» se entenderá la necesidad (capacidad) de financiación (EDP B.9) del sector «administraciones públicas» (S.13), tal como se define en el SEC 95. Los intereses incluidos en el déficit público estarán constituidos por los intereses (EDP D.41), tal como se definen en el SEC 95.

Por «deuda pública» (artículo 1.5) se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector «administraciones públicas» (S.13) pendientes a final del año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector «administraciones públicas» (S.13).

La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las administraciones públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos (AF.2), títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos financieros derivados (AF.33) y préstamos (AF.4), conforme a las definiciones del SEC 95.

- Catástrofe natural.
- Recesión económica grave, definida de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea<sup>26</sup>, de la que resulte una tasa de crecimiento real anual negativa del PIB, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.
- Situación de emergencia extraordinaria que escape al control de las Administraciones Públicas y perjudique 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 excepcional y temporal no es absoluta, puesto que no podrá poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En estos tres supuestos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural, teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Las Administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario, pero, excepcionalmente, podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>27</sup>. En este caso, el déficit estructural máximo admitido

<sup>26</sup> Según el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) 1467/97, en la redacción dada en la primera revisión del PEC en 2005, una grave recesión económica es excepcional «si el exceso sobre el valor de referencia se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial».

<sup>27</sup> Según el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, «La disposición de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y sólo será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social, no podrá exceder en cada año del tres por ciento de la suma de ambos conceptos y precisará de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía».

El Consejo de Ministros celebrado el 27 de septiembre de 2012 aprobó un acuerdo para la disposición, por primera vez desde su constitución, de excedentes presupuestarios afectos al sistema de Seguridad Social, consignados en el Fondo de Reserva, por importe de 3.063 millones de euros. El importe de esta disposición se destinará, según la información difundida, con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, haciendo frente, con ello, a los efectos de la crisis económica sobre el sistema de pensiones, ya que la caída de los ingresos acumulada en los últimos años, unida al incremento de gasto, ha provocado el cierre de dos ejercicios consecutivos en déficit (2010 y 2011), cuando la Ley prevé únicamente un mínimo de dieciocho meses para acceder a la financiación de los excedentes del Fondo de Reserva (Consejo de Ministros, 2012a).

para la Administración Central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, sin excepción, a diferencia de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones de Seguridad Social.

## 5.2. Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera

El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo núm. 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que como anexo forma parte del TFUE, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

La deuda pública, se define, por tanto, en consonancia con el referido Protocolo, como deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, y consolidada, perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la Administración de Seguridad Social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal y como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

El límite del 60% se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del PIB nacional:

- 44% para la Administración Central.
- 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas (a su vez, el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su PIB regional).
- 3% para el conjunto de Corporaciones Locales.

Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60%, el reparto del mismo entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales respetará las anteriores proporciones.

La Administración Central y las Comunidades Autónomas podrán superar sus límites de deuda, en los supuestos y en las circunstancias anteriormente reseñados de catástrofe natural, recesión económica grave y situación de emergencia extraordinaria, siendo preceptiva la aprobación de un plan de reequilibrio que permita respetar el límite de deuda, teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

En relación con el límite de endeudamiento, la Disposición adicional única de la Ley Orgánica 4/2012, de 29 de septiembre, señala que el

incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración Central, de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente, en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos.

### 5.3. Requisitos para emitir deuda pública y contraer crédito, y prioridad en el pago a inversores. Planes de tesorería

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas, y la del Estado, o, en su caso, la de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales, para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, tendrán en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el respeto a los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la LOEPSF.

Los créditos presupuestarios 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 no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto<sup>28</sup>.

La Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, ha añadido una nueva Disposición adicional cuarta a la LOEPSF, que establece en su primer apartado que las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

---

<sup>28</sup> A pesar de que la elevación de este compromiso a rango constitucional ha despertado críticas de algunos sectores, cabe recordar que ya la Constitución española de 1812, en su artículo 355, se declaraba bastante autoexigente respecto al cumplimiento: «La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue...».

## 5.4. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda para el conjunto de las Administraciones Públicas

### 5.4.1. Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública

En el primer semestre de cada año, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, en su caso, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del PIB nacional nominal.

A estos efectos, antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá las respectivas propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera y a la Comisión Nacional de Administración Local, que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días a contar desde la fecha de recepción de la propuesta.

El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

### 5.4.2. Especificidades del objetivo de deuda pública

La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. La superación de los límites de deuda del Estado y de las Comunidades Autónomas por concurrir circunstancias de catástrofe natural, recesión económica grave o situación de emergencia extraordinaria, implicará que el objetivo de deuda deba garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea.

### 5.4.3. Criterios comunes para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y procedimiento para su aprobación

Se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la UE sobre el Programa de Estabilidad de España, o que sean consecuencia de otros mecanismos de supervisión europea<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> El vigente Programa de Estabilidad del Reino de España para el período 2012-2015, se actualizó en abril de 2012, siendo aprobada su remisión a la Unión

La propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos, que será elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, previa consulta al Banco de España, teniendo en cuenta las previsiones del BCE y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual, en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del PIB, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores.

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones de la UE y del informe aludido en el párrafo anterior. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo

---

Europea y a la Comisión Europea por acuerdo tomado en el Consejo de Ministros de 27 de abril (Consejo de Ministros, 2012c). Inicialmente, se estableció una senda de consolidación fiscal para alcanzar en 2012 un déficit público del 5,3% del PIB, mantener el objetivo del 3% del PIB fijado para 2013 y alcanzar en 2015 un déficit del 1,1%, un superávit primario a partir de 2013 e iniciar una senda de reducción del porcentaje deuda pública/PIB a partir de 2014. Sin embargo, finalmente, con el visto bueno de la Comisión Europea, los objetivos de déficit para el conjunto de las Administraciones han quedado fijados en el 6,3% del PIB en 2012, en el 4,5% en 2013, y en el 2,8% en 2014.

La Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, subraya los escasos resultados últimamente registrados por las Comunidades Autónomas en cuanto a sus objetivos presupuestarios, y recuerda la segmentación del mercado interior español por la multiplicidad de Administraciones, la falta de coordinación y la proliferación normativa.

Se recomienda a España que tome medidas en 2012 y 2013 en diversos ámbitos, aunque en el fiscal se sugiere lo siguiente: realizar un esfuerzo presupuestario estructural medio anual que sea superior al 1,5% del PIB en el período 2010-2013; adoptar y aplicar medidas a nivel autonómico de conformidad con los planes de reequilibrio aprobados y aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en materia de transparencia y control de la ejecución del presupuesto, y seguir mejorando la puntualidad y exactitud de los informes presupuestarios en todos los niveles de la Administración Pública; crear una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria; aplicar reformas en el sector público destinadas a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público en todos los niveles de la Administración Pública.

que se someterá al mismo procedimiento<sup>30</sup>. Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso y el Senado, la elaboración de los proyectos de presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

#### 5.4.4. Establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda para cada Comunidad Autónoma

Tras la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno, previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades.

#### 5.4.5. Informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto

Se prevé la emisión de varios informes, todos los cuales serán objeto de publicación:

- Antes del 15 de octubre de cada año, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hará público un informe sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de la información sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las diversas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- Antes del 1 de abril de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Igualmente, el informe recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.
- Antes del 1 de octubre de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial

<sup>30</sup> En este punto, la norma no contempla la hipótesis de que la segunda presentación de la propuesta sea rechazada de nuevo por el Congreso o el Senado.

contenida en el informe que acompaña a la propuesta de fijación de objetivos, formulada por el Consejo de Ministros. El informe incluirá también una previsión sobre el grado de cumplimiento en el ejercicio corriente, coherente con la información que se remita a la Comisión Europea de acuerdo con la normativa europea.

El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

## 6. INSTRUMENTOS

El sistema encuentra su apoyo en un conjunto de medidas preventivas, correctivas y coercitivas (esquema 7), amén de una serie de exigencias en materia de información presupuestaria.



Fuente: elaboración propia.

## 6.1. Medidas preventivas

Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Como se expuso previamente, el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones no podrá exceder el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, que a su vez se reparte del siguiente modo: Administración Central, 44%; Comunidades Autónomas, 13%; Corporaciones Locales, 3%. Consecuentemente, se toma la cautela por la LOEPSF de que cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95% de dichos límites, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente sean las de tesorería.

El Gobierno, si proyecta un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social<sup>31</sup>.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable, previa audiencia a la misma, a la que se dará publicidad.

Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local.

La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán medidas correctivas.

Es relevante que la advertencia no será por el incumplimiento de los objetivos, sino por un mero riesgo de incumplimiento, por lo que el Gobierno de la Nación deberá ponderar cuidadosamente su actuación,

<sup>31</sup> En el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012 se anunció la remisión a la Comisión del Pacto de Toledo, antes de la finalización del ejercicio, de una propuesta de regulación del factor de sostenibilidad y otras nuevas medidas (Consejo de Ministros, 2012a).

que puede ser origen de ulteriores medidas correctivas, máxime si se tiene en cuenta el daño que puede provocar a la Administración advertida la difusión que se dará a aquélla.

## 6.2. Medidas correctivas

### 6.2.1. Limitaciones al endeudamiento y a la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios

Si el Gobierno constata que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública por una Comunidad Autónoma, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad incumplidora precisarán de autorización de la Administración Central, que se podrá prestar gradualmente por tramos.

Como excepción, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización.

Adicionalmente, en los supuestos mencionados de incumplimiento de estos objetivos, y en el de infracción de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuando el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública se incumpla por determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes) o Comunidades Autónomas uniprovinciales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la entidad incumplidora precisarán autorización de la Administración Central, o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

### 6.2.2. Plan económico-financiero

En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el plazo de un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto.

El plan económico-financiero contendrá, como mínimo, la siguiente información:

- Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, de la regla de gasto.

- Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos<sup>32</sup>.
- La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe que acompaña a la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública emitida por el Gobierno Central.
- Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.
- Cualquier otra información adicional exigida, de quedar el Estado sujeto a un Procedimiento de Déficit Excesivo, u otros mecanismos de supervisión europeos.

### 6.2.3. Plan de reequilibrio

La Administración Central o la Autonómica que excepcionalmente hubieran incurrido en déficit estructural por el acaecimiento de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria, presentarán un plan de reequilibrio que, además de incluir el contenido mínimo de los planes económico-financieros, recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permitan cumplir dicha senda.

Si la Administración Central o una Autonómica, por idénticos motivos, hubieran superado el volumen permitido de deuda pública, se presentará un plan de reequilibrio, comprensivo del contenido previsto para los planes económico-financieros, y, suplementariamente, de la siguiente información:

- a. La senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución que permiten el cumplimiento de la misma.

---

<sup>32</sup> La LOEPSF encarga al Ministerio de Economía y Competitividad el desarrollo de la aplicación de la metodología para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos.

- b. Un análisis de la dinámica de la deuda pública que incluirá, además de las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda.

#### 6.2.4. Tramitación de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio

##### 6.2.4.1. Presentación, aprobación y publicidad

Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio serán presentados en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento o se aprecien las circunstancias excepcionales que permitan superar los límites de déficit y deuda, respectivamente.

Estos planes deberán ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento o de la apreciación de las circunstancias excepcionales.

##### 6.2.4.2. Planes de la Administración Central

Los planes económico-financieros y de reequilibrio de la Administración Central serán elaborados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y se remitirán al Congreso y al Senado para su aprobación.

##### 6.2.4.3. Planes de las Comunidades Autónomas

Los planes económico-financieros y de reequilibrio elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. A efectos de valorar esta idoneidad, se tendrá en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal.

Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan.

Si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas.

##### 6.2.4.4. Planes de las Corporaciones Locales

Los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales se aprobarán por el Pleno de la Corporación.

Los planes elaborados por determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes), o Comunidades Autónomas uniprovinciales, serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales, en cuyo caso, el plan será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local.

#### 6.2.5. Informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en vigor, para lo cual recabará la información necesaria, y lo enviará al Consejo de Política Fiscal y Financiera o a la Comisión Nacional de Administración Local, según corresponda, a efectos de conocimiento del seguimiento de dichos planes.

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán medidas coercitivas.

En relación con determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes) o Comunidades Autónomas uniprovinciales, el informe de seguimiento se efectuará semestralmente, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera.

La inobservancia de las medidas, con el correlativo incumplimiento del objetivo de estabilidad, motivará la aplicación de medidas coercitivas.

## 6.3. Medidas coercitivas

### 6.3.1. Medidas coercitivas propiamente dichas

Ante la falta de presentación o aprobación, o por incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá:

- Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la UE, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por la Administración Central.

De no adaptarse estas medidas, si resultan insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora.

No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la LOEPSF, hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

- Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% de su PIB nominal. Tratándose de Entidades Locales, el depósito será de un 2,8% de sus ingresos no financieros. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento, se podrá acordar que el depósito se convierta en multa.

Se plantea con meridiana claridad que la efectividad de las medidas coercitivas, y más aún el de las forzosas, puede poner en entredicho el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para gestionar sus propios intereses (artículos 2 y 137

de la Constitución), y su autonomía financiera (artículo 156, para las Autonomías, y artículo 142 para las Entidades Locales).

Sin embargo, entiende el Consejo de Estado (2012) que es conforme con la Constitución «el establecimiento de un respaldo sancionador (configurado en este caso como “medidas coercitivas”) que garantice, en última instancia, la corrección de las desviaciones que se produzcan sobre los límites de déficit y de deuda, habida cuenta de que la propia Constitución impone, de forma expresa, la corrección de esas desviaciones» a través del nuevo artículo 135.

### 6.3.2. Medidas de cumplimiento forzoso

#### 6.3.2.1. Comunidades Autónomas

Cuando una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. De no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa.

La mención al artículo 155 de la Constitución, atendiendo a la vigorosidad de la medida, merece algún comentario. Este artículo, en su apartado 1, establece que «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Hasta el momento, tras más de 30 años de vigencia de la Carta Magna, nunca se ha hecho uso de esta posibilidad que se brinda al Gobierno Central.

El artículo 155 complementa la previsión de vías o medios de control (ordinario) de la actividad de las Comunidades Autónomas al contemplar un mecanismo de control subsidiario, de carácter excepcional o extremo (y alcance incluso coercitivo), para situaciones igualmente excepcionales o extremas, consistentes en el incumplimiento por aquéllas de obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes o en actuaciones de las mismas que atenten gravemente al interés general de España (Bacigalupo Sagesse, 2003).

La severidad de las eventuales medidas de cumplimiento forzoso vendría originada por la vulneración del artículo 135 de la Constitución y la misma LOEPSF, así como por las consecuencias derivadas del incumplimiento de la normativa europea, en la medida en que será el Estado quien deba responder ante la UE de la vulneración imputable a una Comunidad Autónoma.

La Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, ha introducido una nueva disposición adicional cuarta en la LOEPSF, cuyo apartado segundo dispone que la situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general, lo que habilitará para iniciar las medidas de cumplimiento forzoso.

Como con las medidas preventivas, no se sanciona el efectivo incumplimiento de las obligaciones de pago ligadas a la deuda financiera de una Autonomía, sino el simple riesgo de impago, por lo que la potencialidad de situaciones de conflicto es patente.

#### 6.3.2.2. Corporaciones locales

En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito o no tomase las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. Si no se atiende el requerimiento, el Gobierno, o, en su caso, la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

La persistencia en el incumplimiento de alguna de estas obligaciones, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, por lo que se podrá proceder a la disolución de los órganos de la Corporación Local.

#### 6.4. Planes de ajuste de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que se acojan a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez

La Disposición adicional primera de la LOEPSF, que ha sido expresamente modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, reglamenta esta materia. Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a mecanismos

extraordinarios de apoyo a la liquidez<sup>33</sup> o lo hayan solicitado durante 2012 (o en ejercicios posteriores, de acordarse la prórroga de esta medida por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos), estarán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

## 7. CRITERIOS Y LIMITACIONES EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

**A**un cuando se ubican en el capítulo VI y último, la Ley incluye una serie de criterios y limitaciones de gran trascendencia en el ámbito de la gestión presupuestaria.

### 7.1. Marco presupuestario a medio plazo

Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo, que servirá de base para la elaboración del Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Los marcos presupuestarios a medio plazo abarcarán un periodo mínimo de tres años.

### 7.2. Límite de gasto no financiero

La Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

---

<sup>33</sup> Estos mecanismos de liquidez son los que se han habilitado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, por el que se crea el Fondo de Liquidez Autonómico, con una dotación de 18.000 millones de euros, que se suma al constituido para atender a los proveedores de las Entidades Locales, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, dotado con 35.000 millones de euros (Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores).

### 7.3. Fondo de contingencia

La Administración Central, las Comunidades Autónomas y determinadas Entidades Locales (provincias, municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes), incluirán en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La cuantía, y las condiciones de aplicación de dicha dotación, será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

### 7.4. Destino del superávit presupuestario

En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto, y, en el de la Seguridad Social, al Fondo de Reserva.

## 8. PERÍODO TRANSITORIO Y APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS LÍMITES ESTABLECIDOS

A pesar de que la Ley entró en vigor el día 1 de mayo de 2012, los límites previstos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entrarán en vigor el día 1 de enero de 2020.

No obstante, a lo largo de un período transitorio, se prevé una senda para la reducción del volumen de deuda pública, así como para la disminución del déficit público estructural. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, que se autorizarán por la Administración Central.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACIGALUPO SAGESSE, M. (2003): Sinopsis del artículo 155 de la Constitución, página Web del Congreso de los Diputados, [www.congreso.es](http://www.congreso.es).
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2012): Características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa, nota de prensa, 6 de septiembre.
- BARNES, S.; DAVIDSSON, D., Y RAWDANOWICZ, L. (2012): «*Europe's new fiscal rules*», *OECD Economics Department Working Papers No. 972*.
- BBVA RESEARCH (2012): «La crisis del euro», Foro BBVA, Colombia, septiembre.
- CLOSA, C. (2012): «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro», Real Instituto Elcano, ARI 15/2012, 7 de marzo.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): «*Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*», COM (2011) 818 final, 23 de noviembre.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012): Diario de sesiones, núm. 31.
- CONSEJO DE ESTADO (2012): «Dictamen sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas», 1 de marzo.
- CONSEJO DE MINISTROS (2012a): Referencia al Consejo de Ministros de 27 de septiembre.
- CONSEJO DE MINISTROS (2012b): Referencia al Consejo de Ministros de 24 de febrero.
- CONSEJO DE MINISTROS (2012c): Referencia al Consejo de Ministros de 27 de abril.
- CONSEJO EUROPEO (2012a): «*Towards a genuine Economic and Monetary Union*», report by President of the European Council, 26 de junio.
- CONSEJO EUROPEO (2011b): Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo, 20 de abril.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012): *The European Stability Mechanism (ESM) inaugurated*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 8 de octubre.

- CORTES GENERALES (2012): Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 67.
- CRESPO ET AL. (2012): «El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea», Boletín Económico del ICE, núm. 3.022, del 1 al 31 de enero.
- D'AURIA, F. ET AL. (2010): «*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*», *European Economy, Economic Papers No. 4201*.
- DE LA DEHESA, G. (2012): «Dos reglas fiscales diferentes», diario *El País*, 5 de febrero.
- DENIS, C.; GRENOUILLEAU, K.; MC MORROW, K., Y RÖGER, W. (2006): «*Calculating potential growth rates and output gaps —A revised production function approach—*», *European Economy, Economic Papers No. 247*.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005): «Nuevas ideas y políticas fiscales y presupuestarias: el papel del sector público en el siglo XXI», *Sistema*, núms. 184-185.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008): «El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados», Colegio de Economistas de Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2009): «Economía y poder político: un esquema analítico», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 208.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012a): «El futuro de la UEM: las cuestiones principales», *eXtoikos*, nº 6.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012b): «Funambulismo sobre la prima de riesgo», diario *Sur*, 15 de septiembre.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. (DIR.), CORRAL DELGADO, S., LÓPEZ DEL PASO, R. Y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2012c): «El escenario presupuestario de las administraciones públicas andaluzas», Observatorio Económico de Andalucía, abril.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. Y GONZÁLEZ MORENO, M. (2004): «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 183.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., Y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2011): «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», *Diario La Ley*, núm. 7.760, 22 de diciembre.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., Y RUEDA LÓPEZ, N. (2005a): «Una aproximación de la valoración de la eficiencia pública», *Economistas*, núm. 104.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., Y RUEDA LÓPEZ, N. (2005b): «Los indicadores de producción pública», *Economistas*, núm. 105.
- ESTADOS MIEMBROS DE LA ZONA DEL EURO (2012): Comunicado, 30 de enero.
- FMI (2012): «*The good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs*», *World Economic Outlook*, octubre.
- FONTAINE, P. (2011): Doce lecciones sobre Europa, Unión Europea.
- LA CAIXA (2011): *Informe mensual*, diciembre.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2010): «El establecimiento de un mecanismo europeo de estabilización financiera», *Diario La Ley*, núm. 7.457, 30 de julio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2012a): Declaración conjunta de los Ministros de Economía y Competitividad de España, Luis de Guindos, y de Finanzas de Alemania, Wolfgang Schaüble, 24 de julio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2012b): Comunicado conjunto de los Ministros de Economía y Competitividad de España, Luis de Guindos, y de Economía y Finanzas de Francia, Pierre Moscovici, 25 de julio.
- MINISTERIO DE FINANZAS DE FINLANDIA (2012): *Joint Statement of the Ministers of Finance of Germany, the Netherlands and Finland*, press release 175/2012, 25 de septiembre.
- MOLINA, I. (2012): «La crisis del euro ante 10 millones de holandeses y ocho jueces alemanes», Comentario Elcano 20/2012, Real Instituto Elcano, 13 de septiembre.
- PRESIDENCIA CHIPRIOTA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012): *Eurogroup: ESM to be fully operational by the end of October*, press conference following the informal Eurogroup meeting, 14 de septiembre.
- STEINBERG, F. (2012): «El BCE mueve ficha», Comentario Elcano 17/2012, Real Instituto Elcano, 7 de septiembre.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2011): «La falsa ilusión de la austeridad. Un comentario», *Cuadernos de Información Económica*, nº 221.

## RELACIÓN DE CUADROS Y ESQUEMAS

### Cuadros

Cuadro 1. El incumplimiento del PEC en perspectiva histórica

Cuadro 2. Estructura financiera del MEDE

Cuadro 3. Síntesis de las reglas fiscales de la UE

### Esquemas

Esquema 1. Los pilares de la estabilidad presupuestaria en la UE

Esquema 2. Medidas previstas en el TCEG

Esquema 3. Medición del output potencial usando un enfoque de función de producción

Esquema 4. La estabilidad presupuestaria en España: principales hitos normativos

Esquema 5. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF): aspectos básicos

Esquema 6. Determinación del carácter de una unidad institucional: secuencia

Esquema 7. Principales medidas de disciplina presupuestaria

## RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

BCE	Banco Central Europeo
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
FEEF	Facilidad Europea de Estabilización Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	Producto Interior Bruto
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

## AUTORES

### **José M. Domínguez Martínez**

Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad de Málaga.

Director de la División de Secretaría Técnica de Unicaja Banco y Presidente del Consejo de Administración de Analistas Económicos de Andalucía.

Director del proyecto de educación financiera "Edufinet" y de "eXtoikos, revista digital para la difusión del conocimiento económico".

Ha sido Vocal del Consejo Directivo de la Organización de Economistas de la Educación y miembro de la Comisión sobre la Innovación Docente en la Universidad Andaluza.

Autor de varios libros y numerosos artículos e investigaciones sobre diversos aspectos de la economía del sector público y del sistema financiero.

### **José M<sup>a</sup> López Jiménez**

Licenciado en Derecho, abogado en ejercicio. Diplomado en Ciencias Políticas.

Asesor Jurídico en la Dirección de Gabinete Técnico de Unicaja Banco.

Ha sido profesor de Derecho Civil en la Universidad de Málaga.

A través de diversos libros y artículos ha analizado el marco jurídico del sistema financiero, con especial atención a los medios de pago y a la protección de los consumidores.