

La Ley de Economía sostenible: la sostenibilidad financiera del sector público

MARÍA PETRA SÁIZ

Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers de Catalunya

Fecha recepción: 9/03/2011

Fecha aceptación: 25/07/2011

RESUMEN

La crisis económica ha obligado a la Unión Europea y a los Estados miembros a adoptar políticas coordinadas que concilien el desarrollo económico, social y medioambiental para garantizar una economía competitiva, con empleos de calidad, cohesionada socialmente, garante de los recursos naturales y que no hipoteque hoy el desarrollo de las generaciones futuras. En este artículo se analizan las medidas sobre la sostenibilidad financiera del sector público aprobadas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, haciéndose especial referencia a su repercusión en el subsector público local, a partir de los criterios marcados en el Plan Europeo para la Recuperación Económica de la Unión Europea, en la Actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en Estrategia para la Economía Sostenible aprobados por el Estado Español.

PALABRAS CLAVE

Sector público, déficit público, desarrollo sostenible, sostenibilidad económica, social y medioambiental, subsector público local.

ABSTRACT

The economic crisis has forced the European Union and the country members to adopt coordinated policies that combine economic, social and environmental development that allows a competitive economy, with qualified jobs and socially unified, that takes care of natural resources and that avoids putting at risk future generations.

In this paper we analyze the financial sustainability measures for the public sector that have been included in the new law 2/2011 issued on the 4th of march, 2011. This regulation refers to sustainable economy, starting from the criteria established in the European Plan for the Economic Recuperation of the European Union, and makes special reference to the local public sector.

KEYWORDS

Public sector, public deficit, sustainable development, environmental economic and social sustainability, local public sector.

1. Introducción

La crisis económica actual, la más grave de las últimas décadas, ha afectado a todos los países y sectores con mayor o menor intensidad según su situación concreta. En el sector público mientras el PIB crecía por la actividad constructora y la población activa aumentaba sobre la población total se produjeron superávits presupuestarios.

Cuando estalla la burbuja inmobiliaria la situación se degrada rápidamente, el sector financiero entra en crisis, las familias pierden riqueza, el desempleo crece de prisa y la economía en los tres subsectores del sector público: Estatal, autonómico y local empeora notablemente entre los años 2007 a 2009 por la caída de la recaudación y el incremento del gasto social.

Las exigencias de la UE para que los estados miembros cumplieran con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento hacen que el gobierno estatal adopte medidas, en el marco de la denominada Estrategia para una Economía Sostenible, para abordar reformas estructurales y conseguir un crecimiento sostenible a largo plazo.

En este artículo se analizan las medidas contempladas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, (en adelante LES), enca-

minadas según su exposición de motivos, a establecer los principios, reglas y mecanismos de sanción y evaluación para conseguir la sostenibilidad financiera del sector público como apoyo a la solidez del sistema productivo y el impulso económico mediante políticas de racionalización y contención del gasto público que cumplan los principios de estabilidad presupuestaria y permitan a las Administraciones Públicas hacer frente a la financiación del estado del bienestar cumpliendo los objetivos de endeudamiento.

En la actual coyuntura de consolidación fiscal el rigor de las políticas presupuestarias y de control del sector público son factores clave, por lo que es indispensable reforzar los medios a disposición de los funcionarios públicos responsables de la contabilidad y del control interno del sector público —Intervención General de la Administración del Estado, Interventores Generales de las Comunidades Autónomas e Interventores Generales de la Administración Local— garantes independientes del control económico financiero del sector público, de su sujeción a la legalidad y a los principios de eficacia, eficiencia y economía de la gestión que es el objeto del número monográfico de esta revista.

1.1. El desarrollo económico sostenible en la Unión Europea

La LES define la economía sostenible como un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía competitiva, favorecedora de un empleo de calidad, de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social con un uso razonable de los recursos naturales que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin hipotecar las de las futuras.

Muchos de los principios incluidos en la LES son anteriores a la misma. El concepto de desarrollo sostenible aparece por primera vez en 1987 en el Informe Brundtland, como un tipo de desarrollo socio-económico «que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas».

La *Estrategia de Lisboa*, elaborada por el Consejo Europeo el año 2000 ya tenía como objetivo coordinar las políticas estructurales en la UE y de los Estados Miembros en los cuatro niveles de administrativos —europeo, nacional, regional y local— para convertir a la economía europea en 10 años «en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», e incrementar el

crecimiento medio de la economía de la UE en un 3%, crear 20 millones de empleos para el 2010 y priorizar la calidad y la continuidad de las finanzas públicas.

Los Consejos europeos celebrados en los años siguientes, perfilan el concepto de desarrollo sostenible y definen indicadores económicos de seguimiento de la Estrategia Lisboa, aunque el Consejo de Bruselas del año 2004 concluye que las medidas introducidas por la reforma de Lisboa se habían aplicado insuficientemente e incita a los Estados Miembros a superar los retrasos impulsando inversiones en el conocimiento, investigación, educación, formación y refuerzo de la competitividad.

La Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005, «Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible,» señala que la estrategia para el desarrollo sostenible a largo plazo ha de combinar políticas sustentadas en cuatro pilares —económico, social, medioambiental y gobernanza mundial— y que éstas se han de ejecutar coordinadamente entre todos los Estados mediante acciones conjuntas nacionales y comunitarias.

El impacto de la crisis económica y financiera se refleja en la Comunicación de julio de 2009, sobre la «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», que concreta diversas medidas ligadas al concepto de sostenibilidad.

Las políticas presupuestarias de la Unión Europea están reguladas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el Reglamento CE n.º 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, sobre la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, referente al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Dichos reglamentos son modificados a raíz del informe del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, ECOFIN, de marzo de 2005: «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», pero mantienen los dos criterios nominales básicos del Pacto —los valores del 3% para la ratio déficit-PIB y del 60% para la ratio deuda-PIB— como referencia de control presupuestario y de la deuda pública, valores que se trasladan al Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera que contiene el marco presupuestario común para el período 2007-2013.

La crisis económica obligó a la UE a adoptar medidas excepcionales para impulsar la economía, reducir el desempleo, fomentar la cohesión social y devolver la confianza a los mercados. La Comisión, el 26 de noviem-

bre de 2008, presenta el «Plan de Recuperación Económica», con un conjunto de medidas macroeconómicas a corto y largo plazo para paliar la crisis, incrementar el poder adquisitivo, reactivar el crecimiento y crear empleo mediante una acción coordinada con los Estados miembros.

1.2. Políticas del Estado español en el marco de la estrategia de la economía sostenible

En España la crisis dispara el déficit público pasándose de un superávit de un 1.9% del PIB en el año 2007 a un déficit del 11.1% del PIB en el año 2009, invalidando el contenido Programa Nacional de Reformas denominado «Convergencia y Empleo. Programa Nacional de Reformas de España» aprobado por el Consejo de Ministros para el periodo 2005-2008 lo que obligó al Gobierno a adoptar las siguientes medidas para paliar los efectos de la crisis.

12.1. PLAN ESPAÑOL PARA EL ESTÍMULO DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO

Aprobado el año 2008 con más de 100 medidas y dos Fondos extraordinarios: *El Fondo Estatal de Inversión Local* (FEIL) dotado con 8.000 millones de euros para financiar inversiones de las corporaciones locales generadoras de empleo y *el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo* con 3.000 millones de euros para actuaciones de inmediata ejecución para mejorar la situación de determinados sectores económicos estratégicos y proyectos con alto impacto en la creación de empleo.

1.2.2. LA ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA SOSTENIBLE

Incluye medidas para cambiar el patrón de crecimiento de la economía, impulsar su recuperación, garantizar el bienestar social futuro y crear empleo. Dicha Estrategia se concretará en la LES y en distintos planes que se aprobaron durante el ejercicio 2010 incardinados en el Plan Europeo para la Recuperación Económica de la UE, en las decisiones adoptadas por el ECOFIN, y en la actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2010. Las reformas de la Estrategia para la Economía Sostenible se concretan en:

- a. Renovar el patrón de crecimiento de la economía. Para garantizar una economía más competitiva que cumpla con los preceptos de sostenibilidad económica, social y medioambiental.
- b. Aprobar reformas modernizadoras. Como la LES o otras normas ya aprobadas: La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y su modificación por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el Real Decreto-Ley 6/2010, de 10 de octubre, que crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y las que se puedan aprobar en el futuro.
- c. Diseñar instrumentos de financiación de la Estrategia para una Economía Sostenible. Se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad, con 5.000 millones de euros para financiar por los entes locales inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social y el Fondo para la Economía Sostenible, con 20.000 millones de euros para 2010 y 2011.
- d. Concretar los escenarios para acordar y aprobar las reformas: El parlamentario, la Mesa del Diálogo Social, la Comisión del Pacto de Toledo y la Conferencia de Presidentes.

1.2.3. PLAN DE ESTABILIDAD PARA EL PERIODO 2009-2013

El Programa de Estabilidad del 2009-2013, actualizado en mayo de 2010, atendiendo la Recomendación del Consejo de la UE de diciembre de 2009 de corrección del déficit excesivo, preveía un recorte del déficit público del 1.6% del PIB el año 2010 y del 2.3% del PIB entre el año 2010 y 2013, la adopción de medidas de ingresos y gastos conducentes a cumplir los criterios de la UE de déficit público y de endeudamiento del 3% y en el 60% del PIB respectivamente, para el conjunto de las Administraciones Públicas el año 2013. Dichas medidas son:

- a. Reforzar las finanzas públicas. Los Presupuestos Generales del Estado del 2010 preveían un incremento de los tipos impositivos al ahorro y del IVA, una disminución de los gastos corrientes, eliminan el FEIL, el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y la subvención de 400€por rendi-

mientos del trabajo. Se crea el Fondo Estatal de Sostenibilidad Local y se aprueban, en enero de 2010, dos planes de recorte del gasto público para la Administración General del Estado:

- El Plan de Acción Inmediata 2010. Supuso un acuerdo de no disponibilidad de 5.000 millones de euros que afectó a todos los Ministerios, una reducción de la oferta pública de empleo con una tasa de reposición de efectivos del 10%, la aprobación de un plan de racionalización del gasto farmacéutico y de las estructuras de la Administración General del Estado y del sector público empresarial.
 - El Plan de Austeridad 2011-2013. Incluye un recorte adicional del gasto público del 3.8% con el horizonte del 2013 con una revisión exhaustiva de todos los programas y políticas de gasto de la Administración Central del Estado y del sector público empresarial racionalizando sus estructuras y la obligación de que los aumentos de recaudación que sobrepasen las previsiones de ingresos se destinen íntegramente a la reducción del déficit.
- b. Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit Público. Contiene, entre otras acciones, la reducción de un 5% de la masa salarial del sector público y la suspensión de la revalorización de las pensiones para el 2011 de forma excepcional.
 - c. Acuerdo Marco sobre las Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con las Comunidades Autónomas y con los Entes Locales. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local aprueban el año 2010 respectivamente, la modificación del Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que las obliga a revisar sus planes de reequilibrio y el Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013 para el conjunto de las entidades locales, para adaptarlos al nuevo escenario de consolidación fiscal.
 - d. Fortalecer el sector financiero. Pieza clave para garantizar el acceso al crédito y sentar las bases de un crecimiento sólido como forma de garantizar el equilibrio presupuestario. Se aprueban: El Fondo de Adquisición de Activos, el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de las entidades de crédito y la ampliación de las líneas de intermediación del Instituto de Crédito Oficial.

2. Sostenibilidad financiera en el sector público. Aplicación al sector público local

La LES es una norma extensa, tiene 114 artículos, un Título preliminar y cuatro más, 20 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 60 disposiciones finales y una derogatoria.

En este apartado analizaré el capítulo IV del Título primero, que bajo el título «Mejora del entorno económico,» dedica los artículos 32 a 36 a la «Sostenibilidad financiera del sector público», pero antes haré unas reflexiones previas.

Como se ha señalado, entre los años 2007 y 2009 el deterioro de las finanzas públicas fue considerable por lo que era evidente que la LES debía contener reformas que permitieran al Gobierno mantener las previsiones de déficit para el 2013, pero la LES decepciona en el tratamiento de la sostenibilidad financiera del sector público al recoger declaraciones de buenos deseos y pocas reformas concretas, excepto por la medida sancionadora de retener las transferencias de la participación de los tributos estatales a aquellos entes locales que no remitan sus liquidaciones presupuestarias en los términos previstos en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real decreto 2/2004, de 4 de marzo (en adelante TRLHL). Pero el resto de medidas abordadas son modestas y se centran en principios generales contenidos en otras normas, como la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), que se podrían llevar a cabo sin que la LES las incluyera.

2.1. Regulación de la LES sobre la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas, especial referencia a los entes locales

Según el artículo 32.1 de la LES: «Todas las Administraciones Públicas deben de contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas definida como la capacidad de financiar los compromisos de gastos presente y futuros».

Mientras que el artículo 32.2 de la LES establece: «Para garantizar dicha sostenibilidad presupuestaria, las Administraciones Públicas aplicaran una política de racionalización y contención del gasto y se adecuaran a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria».

La estabilidad presupuestaria es un instrumento de política económica de la UE vinculada a la limitación del déficit público. El Tratado de la UE contemplaba que las finanzas de la UE se regirían por los principios de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y por la coordinación y supervisión de las políticas económicas contra los déficits excesivos.

La Estabilidad Presupuestaria está regulada en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante LEP), por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, y por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la LEP en su aplicación a las entidades locales. Estas normas establecen mucho más explícitamente que la LES el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la estabilidad presupuestaria y sus principios básicos:

- a. Principio de estabilidad presupuestaria. Los artículos 4 y 5 del Real Decreto 1463/2007, diferencian entre las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 del TRLHL, capitales de provincia, comunidad autónoma o con población superior a 75.000 habitantes, que ajustaran sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendida como la situación de equilibrio o de superávit computada a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación según el SEC-95 a propuesta de las asociaciones de las Entidades Locales representadas en la CNAL y el resto de entidades locales que ajustaran sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación según el SEC-95.
- b. Los principios de plurianualidad, transparencia y de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos citados en la LES están definidos y desarrollados en los artículos 4, 5 y 6 de la LEP.

Señalar que los apartados 3 y 4 del artículo 32 de la LES disponen:

Art. 32.3. «Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria».

Art. 32.4. «Todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la

productividad del sector público. En especial, el Estado promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos».

El apartado 3 del artículo 32 de la LES tiene prácticamente idéntica redacción que el artículo 5.2 de la LEP pero referido a garantizar el principio de sostenibilidad presupuestaria, y el apartado 4 hace una inconcreta declaración de intenciones de que el Estado promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, por lo que se puede concluir que el artículo 32 no aporta ninguna novedad significativa.

2.2. Efectos de la aplicación de la sostenibilidad presupuestaria y financiera en el sector público local

Las previsiones del déficit/superávit para el período 2010-2013, medidos en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el SEC-95 en los Presupuestos Generales del Estado para 2011 son las detalladas en la Figura 1, a partir de la que nos podemos hacer dos preguntas:

Figura 1. Previsión de déficit/superávit 2010-2013.

Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (en % del PIB)

Ámbito	2010	2011	2012	2013
Administración central	-6,7	-4,8	-3,2	-2,1
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AAT</i>	-5,9	-2,3		
Comunidades Autónomas	-2,4	-1,3	-1,3	-1,1
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AAT</i>	-3,1	-3,3		
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AAT</i>	-0,6	-0,8		
Seguridad Social	0,2	0,4	0,4	0,4
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0

Fuente MEH. Presupuestos Generales del Estado 2011.

- a. ¿Se conseguirá al 31 de diciembre de 2013 el objetivo del déficit de 3% del PIB del conjunto del sector público para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal?

La respuesta no es sencilla. A mi entender alcanzar dichos objetivos dependerá de diversos factores, algunos externos —evolución de los mercados internacionales o de los tipos de interés— y otros internos —cumplimiento de las previsiones de contención del gasto, de la ejecución de los ingresos, de la reducción de la deuda y de crecimiento económico—.

El Banco de España en su «Informe de proyecciones de la Economía Española» de Marzo de 2011, prevé que el déficit público para el 2011 será del 6.2% del PIB, siempre que se haga un recorte del gasto público del 2.5% del PIB y sitúa el déficit para el 2012 en el 5.2%, superior al 4.4% marcado por el Estado.

Más pesimista es el Instituto de Estudios Económicos en su «Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado para el 2011», que sitúa el déficit para el ejercicio 2011 entre un 6.5% y el 6.8% del PIB. De cumplirse estas previsiones se deberá reformular el escenario de consolidación fiscal lo que afectará también a las entidades locales.

- b. ¿Qué papel juegan los entes locales en las políticas de reducción del déficit y del endeudamiento del sector público?

La respuesta a esta segunda pregunta está relacionada con el peso del subsector público local en el conjunto del sector público y con sus posibilidades para actuar sobre sus ingresos, sus gastos y el endeudamiento.

El déficit previsto para las Corporaciones locales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 es de un 0.3% del PIB (0.8% si incluimos el efecto de las liquidaciones negativas de la Participación y de la Cesión de los Tributos del Estado), de un 0.3% para el 2012 y de un 0.2% para el 2013. Estas cifras son agregadas para el conjunto de todas las Administraciones Locales, pero individualmente éstas están también obligadas a cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En los últimos años, de forma excepcional, la Subcomisión de Régimen Económico Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) ha establecido una equivalencia entre los porcentajes de déficit para el conjunto de los entes locales en términos de ingresos no financieros consolidados para cada ente local. La CNAL estableció, el 28 de abril de 2011, que para el ejercicio 2010 el déficit global del 0,4% del PIB equivalía a un déficit para cada entidad local del 5,53% de los ingresos no financieros consolidados en la liquidación del presupuesto. Solo en este caso las corporaciones locales que estén por debajo de dicho porcentaje no están obligadas a aprobar planes económico-financieros.

2.2.1. INGRESOS LOCALES

La estructura de los ingresos de los municipios según el avance de la Liquidación del ejercicio 2009 del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), es la señalada en la Figura 2, en la que se clasifican los ingresos en función de si son propios o ajenos, se observa la limitada capacidad de los entes locales para adoptar medidas que les permitan incidir de forma sustancial sobre el conjunto de sus ingresos, ya que el 28,25% provienen de los impuestos, siendo de los obligatorios de los que obtienen mayor rendimiento —Impuesto sobre bienes inmuebles, e Impuesto sobre actividades económicas— pero en ellos la gestión del censo es de competencia estatal y los municipios únicamente pueden fijar los tipos impositivos, las bonificacio-

Figura 2. Ingresos municipios españoles. Liquidación 2009.

INGRESOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES. LIQUIDACIÓN 2009-				
(Importes en miles de €)				
FINANCIACIÓN PROPIA 46,35%	Impuestos directos	28,25%	IBI	57,33%
			IAE	8,93%
			IVTM	14,06%
			IIVTM	7,11%
			IRPF, IVA, ESPECIALES (*)	5,60%
		OTROS	0,13%	
	Impuestos indirectos		ICIO	6,85%
	Tasas y otros ingresos	14,58%		
	Ingresos patrimoniales	3,56%		
	Enajenación inversiones	0,00%		
FINANCIACIÓN AJENA 53,65%	Transferencias	44,84%	corrientes	26,55%
			63,5% Estado	
	24,5% CCAA			
			12% Otras	
			capital	8,81%
	Endeudamiento	8,81%		
		100,00%		

(*) Municipios régimen de cesión

Fuente: Elaboración propia a partir Informa Haciendas Locales en cifras. Avance 2009. MEH.

nes y excepciones dentro de los márgenes establecidos en el TRLHL. Mientras que sobre los tributos estatales —IRPF, IVA e impuestos especiales— que perciben los municipios incluidos en el modelo de cesión regulado en el artículo 111 del TRLHL, no tienen ninguna capacidad de decisión.

Otra magnitud a considerar son las transferencias que representan 44.84% total de los ingresos. De éstas el 26.55% son transferencias corrientes de las que un 63.50% proceden de la Participación en los Tributos del Estado que también vienen fijadas por Ley.

2.2.2. GASTOS

Los gastos totales por operaciones corrientes y de capital de los municipios del Estado Español resultantes del avance de la liquidación del ejercicio 2009 son los señalados en la Figura 3:

Figura 3. Gastos municipios españoles. Liquidación 2009.

GASTOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES. LIQUIDACIÓN 2009 (Importes en miles de €)	
Gastos personal	17.339,22
Compras bienes y servicios	16.658,14
Gastos financieros	881,92
Transferencias corrientes	4.723,87
TOTAL GASTOS CORRIENTES	39.603,15
Inversiones reales	15.925,75
Transferencias de capital	1.187,42
TOTAL GASTOS CAPITAL	61.440,19
Amortización capital	2.149,77
TOTAL GASTOS	58.866,09

Fuente: Elaboración propia a partir Informe Haciendas Locales en cifras. Avance 2009. MEH.

La clasificación funcional del presupuesto nos da la información sobre como gastan los municipios, según la Orden EHA de 20 de septiembre de 2009, vigente en ese ejercicio. En la Figura 4 se observa que un 46.88% del total se destina a bienes públicos de carácter social.

Figura 4. Gastos por clasificación funcional.

Tipos de entes	Deuda Pública	Servicios Generales	Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Seguridad, protección y prom. social	Producción bienes públicos de carácter social	Producción bienes públicos de carácter económico	Regulación económica general	Regulación económica de sectores productivos	Transfers. a otras AA.PP.	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	5,05%	12,66%	7,24%	11,04	46,88%	12,01%	2,93%	1,23%	0,98%	100,00%

Fuente: Informe Haciendas Locales en cifras. Avance 2009. MEH.

Por poner un ejemplo, el 46.88% del gasto en bienes públicos de carácter social se reparte a su vez en gastos asociados al urbanismo y vivienda, cultura y deporte, según el detalle especificado en la Figura 5.

Figura 5. Detalle clasificación funcional: producción bienes públicos de carácter social.

Tipos de entes	Sanidad (f 41)	Educación (f 42)	Urbanismo (f 43)	Agua (sf 441)	Residuos (sf 442)	Otros gastos comunitarios (resto f 44)	Cultura (f 45)	Otros servicios comunicativos (f 46)	TOTAL BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL (Grupo de Función 4)
Ayuntamientos	3,15%	8,64%	35,04%	5,56%	13,58%	6,86%	23,32%	3,86%	100,00%

Fuente: Informe Haciendas Locales en cifras. Avance 2009. MEH.

Con lo expuesto se quieren poner de manifiesto dos aspectos relativos a las limitaciones de las políticas de reducción de gastos municipales:

- a. La estructura del gasto corriente en los municipios es muy inelástica y de difícil reducción, lo que no quiere decir que no se puedan llevar a cabo políticas de restricción, aunque estarán condicionadas por la prestación de los servicios obligatorios y por la asunción de otros gastos (gastos sociales, inmigración etc.) de los que los municipios se hacen cargo asumiendo competencias no ejercidas por otras administraciones. Por tanto para conseguir una disminución efectiva del gasto municipal no será suficiente con reducciones porcentuales de partidas presupuestarias, si no que se requerirá un análisis profundo, bien para la supresión total o parcial de servicios no obligatorios o para recurrir a la supresión o agrupa-

ción de municipios para conseguir economías de escala en la prestación de servicios públicos.

- b. Hoy el gasto de los entes locales, según el Informe de la Fundación de Estudios de Economía, FEDEA «La nueva Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas», es de un 13.6% del total del gasto del sector público, porcentaje que se mantiene prácticamente inamovible desde 1981 en el que representaba un 10% del total, lo que reitera la dificultad de su reducción.

2.2.3. LA DEUDA DE LOS ENTES LOCALES

Según los datos publicados por el Banco de España el 18 de marzo de 2011, el total de la deuda pública del Estado Español ascendía a 638.767 millones de euros, de los cuales el 45.9% del PIB correspondían a la Administración del Estatal, el 10.9% del PIB a las Comunidades Autónomas y el 3.3% del PIB a las Entidades Locales, por lo que la incidencia sobre el endeudamiento de éstos últimos sobre el conjunto del sector público, que a finales del 2011 se situará según los Presupuestos Generales del Estado en el 68.7% del PIB, es baja.

El volumen total de deuda de los entes locales es de 35.442 millones de

Figura 6. Deuda viva de los Entes Locales.

DEUDA VIVA ENTES LOCALES. BANCO DE ESPAÑA INFORME 18-3-2010 (Importe en millones de €)		
Barcelona	1.202,00	
Madrid	6.453,00	
Málaga	743,00	
Sevilla	454,00	
Valencia	890,00	
Zaragoza	748,00	
Capitales más 500.000 hab.		10.490,00
Resto capitales provincia		3.922,00
Resto ciudades		14.357,00
Diputaciones, Cabildos		6.357,00
Ciudades autónomas		316,00
TOTAL DEUDA ENTES LOCALES		35.442,00

Fuente: Elaboración propia sobre Informe Banco de España al 18.3.2011.

euros, de los que 28.769 millones corresponden a los Ayuntamientos. 10.490 millones los aglutinan las ciudades con más de 500.000 habitantes —Barcelona, Madrid, Sevilla, Málaga, Valencia y Zaragoza—, siendo Madrid la capital más endeudada con una deuda total de 6.453 millones de euros.

2.3. Cooperación con otras administraciones públicas

El artículo 33.1 de la LES regula la cooperación de las Administraciones Públicas estableciendo que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la CNAL, el Ministerio de Economía y Hacienda informará a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, respectivamente, de las medidas adoptadas para cumplir los preceptos de sostenibilidad presupuestaria señalados en la LES, pero no concreta las medidas a las que se refiere.

Tampoco es fácil determinar como impulsará el Gobierno los acuerdos de cooperación y las actuaciones concretas entre las distintas administraciones para la racionalización y contención del gasto público, según prevé el artículo 33.2 de la LES, siendo imposible adivinar a que se refiere cuando las circunscribe en el marco de los planes económico financieros de reequilibrio previstos en la normativa presupuestaria.

2.4. Incumplimiento de las entidades locales de la obligación de remitir información relativa a la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado

El artículo 36 de la LES es el único que regula una medida concreta. Prevé que a las Entidades locales que incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda la información sobre la liquidación de sus presupuestos de cada ejercicio, señalada en el artículo 193.5 del TRLHL, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales procederá a retener, a partir del mes de septiembre del ejercicio siguiente al que corresponda la liquidación y hasta que se produzca la citada remisión, el importe que les corresponda de las entregas a cuenta de la participación de los tributos del Estado.

Esta es la primera vez que una norma estatal establece medidas coercitivas aplicables a los entes locales cuando no remiten la información presupuestaria.

La incidencia de la medida para los entes locales se puede extrapolar del informe «Haciendas Locales en cifras. Avance 2009», de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda.

En la Figura 7 se pone de manifiesto que para el ejercicio 2009, 4.959 municipios, el 61,13% del total de los 8.112 existentes, han cumplido con la obligación referida, representando éstos el 86,16% del total de la población. Siendo pues, 3.153 los municipios que no han remitido la información y los que hoy se verían afectados por la retención de las entregas a cuenta de la participación en los tributos del estado.

El hecho de que el cumplimiento de remisión de información sea total para los municipios de más de 500.000 habitantes y que de los menos de 5.000 habitantes, 2.861 municipios no la hayan enviado, hace plantearse si la estructura del mapa municipal es adecuada y si, excepto si casos ciertamente poco justificados de municipios con mayor población, la causa de la falta de remisión de la información en los municipios pequeños no será a causa la falta de medios y si en consecuencia, la medida de retención de las entregas a cuenta de la participación en los tributos del estado resolverá este problema.

Figura 7. Municipios que han remitido la información de la liquidación del presupuesto de 2009 por estratos de población.

Estratos de población	N.º Aytos. (1)	N.º Aytos. con información (2)	% (2) / (1)	Población total (3)	Población con información (4)	% (4) / (3)
> 1.000.000 hab.	2	2	100,00	4.877.481	4.877.481	100,00
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	4	100,00	2.760.036	2.760.036	100,00
De 100.001 a 500.000 hab.	56	54	96,43	11.035.190	10.791.867	97,80
De 50.001 a 100.000 hab.	81	77	95,06	5.701.979	5.456.108	95,69
De 20.001 a 50.000 hab.	249	202	81,12	7.312.406	5.926.075	81,04
De 5.001 a 20.000 hab.	910	671	73,74	8.879.796	6.655.204	74,95
≤ 5.000 hab.	6.810	3.949	57,99	6.026.785	3.886.213	64,48
TOTAL MUNICIPIOS (excepto Ceuta y Melilla)	8.112	4.959	61,13	46.593.673	40.352.984	86,61

Fuente: Haciendas Locales en Cifra. Avance 2009. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas. MEH Madrid 2010.

A mi entender la retención contemplada en la LES, parece estar más orientada a la obtención de datos estadísticos, útiles para la determinación

del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que al ejercicio de transparencia que supone la rendición de cuentas, en las que la liquidación del presupuesto es únicamente uno de los estados que las conforman.

Señalar que el «*Pla únic d'obres i serveis de Catalunya*» prevé la retención del importe subvencionado a los municipios que no haya remitido al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat de Catalunya, sus presupuestos y liquidaciones y los cuestionarios estadísticos homogeneizados y a la Sindicatura de Comptes sus cuentas anuales y que la Ley 18/2010, de 7 de junio de la Sindicatura de Comptes de Catalunya establece que el Pleno comunicará al departamento competente en materia de administración local a los efectos de inscripción en el Inventario público de control del cumplimiento de las obligaciones financieras, aquellos entes locales que hayan incumplido la obligación de remisión de cuentas sin causa justificada, para que se adopten medidas de suspensión del libramiento de las subvenciones o transferencias a que tengan derecho a cargo del presupuesto de la Generalitat, siempre que éstas no provengan de otras administraciones.

La LES señala que la reanudación de los pagos a cuenta de las cantidades retenidas a partir del mes siguiente a la recepción de la liquidación y que a los entes locales que, mediante acuerdo del Pleno, justifiquen una imposibilidad material para la remisión de la información de la liquidación, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas les suspenderá el tiempo que determine la retención de fondos.

3. Plan de austeridad de la Administración General del Estado y sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas

El artículo 34 señala que la política de racionalización y contención del gasto público de la Administración General del Estado se instrumentalizará mediante la confección de un Plan de Austeridad del que anualmente el Gobierno dará cuenta a las Cortes Generales. El Plan permitirá la consecución de dos objetivos: Mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico y adaptar los programas de gasto de la Administración General del Estado a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo garantizando la sostenibilidad presupuestaria.

Para conseguir dichos objetivos, el Plan de Austeridad revisará los programas y políticas de gasto, racionalizará las estructuras de la Administra-

ción General del Estado y del sector público empresarial estatal de acuerdo con los principios de eficiencia, economía en la ejecución del gasto público y garantizará la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo. Pero la LES no contempla plazo para la elaboración del Plan, a diferencia del anteproyecto que preveía seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

El artículo 35 de la LES, otorga a las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales de la Administración General del Estado el plazo de un año, a partir de su entrada en vigor, para adaptar su gestión a los principios enunciados en la LES y para ajustar sus planes estratégicos a una serie de requisitos que poco tienen que ver con la sostenibilidad presupuestaria sino más bien con la sostenibilidad medioambiental, innovación tecnológica, mejora del consumo energético, cumplimiento de las normas medioambientales europeas, la sostenibilidad social, igualdad de género, buen gobierno corporativo, movilidad de los trabajadores.

Las medidas señaladas en los artículos 34 y 35 de la LES no son aplicables a la Administración Autonómica, a las Administraciones Locales ni a sus sociedades mercantiles dependientes.

4. Responsabilidad por incumplimiento de normas del derecho comunitario

La DA 1.^a de la LES prevé que las Administraciones Públicas de cualesquiera de las entidades integrantes del sector público que en ejercicio de sus competencias incumplieran obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea y dieran lugar a que el Reino de España fuera sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que les sea imputable, las responsabilidades derivadas del incumplimiento.

El apartado 2 de la DA 1.^a establece que el Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el competente para declarar el incumplimiento y, en su caso, la compensación de las deudas con las cantidades que se deban transferir al Estado por la Administración o entidad responsable.

Un antecedente de la asunción de responsabilidades por parte de las Administraciones Públicas, está en el artículo 10.5 de la LEP referida a que los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de la LGP que hayan incumplido la ejecución de los acuerdos adoptados por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas que provoquen o contribuyan al incumplimiento de las obliga-

ciones asumidas por España derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades derivadas del mencionado incumplimiento. Hasta la fecha no se ha hecho uso de la potestad sancionadora, lo que puede ser una referencia de las dificultades para aplicación de las responsabilidades señaladas en la DA 1.^a.

5. Conclusiones

Según su exposición de motivos, la LES regula los principios de actuación, mecanismos y reglas de sanción destinadas a lograr la sostenibilidad financiera del sector público para dar solidez al modelo productivo con políticas de racionalización y contención del gasto público mediante el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

No obstante cuando se analizan dichas políticas se observa que son una declaración de principios más que normas concretas que en algunos casos ya estaban contempladas en otras leyes.

La reflexión que hay que hacer es si una única ley ha de incluir políticas globales de sostenibilidad financiera del sector público o si al contrario no resulta más eficaz la elaboración de normas concretas de contención del déficit y el endeudamiento dirigidas específicamente a los tres subsectores el sector público.

La aprobación del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que contempla entre otras medidas una línea de préstamos del ICO para los Entes locales y una reforma de la LEP, reafirma que éste es el camino que se va seguir, por lo que se puede concluir que la LES no es más que un marco general de regulación de la sostenibilidad financiera del sector público.

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA. Informe de proyecciones de la economía Española. Boletín económico marzo 2011.
- DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE. Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001. (COM (2001) 264 final)) y Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, (COM (2005) 658 final)

- ESPADAS MONCALVILLO, L., «La nueva normativa sobre la estabilidad Presupuestaria». Revista *Española de Control Externo*. 2006 Vol.8., núm. 24
- ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA SOSTENIBLE. (Síntesis) 2 de diciembre de 2009. . Ministerio de Economía y Hacienda.
- HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS. AVANCE 2009. Ministerio de Economía y Hacienda.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado para el 2011.
- INFORME DE ECOFIN. Al Consejo Europeo de 20 de marzo de 2005, Para mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- INFORME 2009 SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE. (COM (2009) 400 final)
- INFORME DE LA FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA
- FEDECA. «La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas»:
- LIBRO BLANCO. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Ejercicios 2009, 2010, 2011. Ministerio de Economía y Hacienda.
- MATÍAS CLAVERO, M. «La estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: La nueva economía». ICE. Enero-Febrero 2005. Núm. 820.
- MULAS GRANADOS, C, «La Estrategia de Lisboa, el programa Nacional de reformas y las políticas de oferta en España.». ICE. Julio-Agosto 2007. Núm. 837
- PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. Resolución del Consejo Europeo 97/C236/01, de 17 de junio.
- PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA. (COM (2008) 800 final)
- PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2009-2013. ACTUALIZACIÓN. Ministerio de Economía y Hacienda.
- REGLAMENTOS (CE) NÚM. 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, Relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y NÚM. 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, Relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA.