

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EMPRESA**

**TITULACIÓN**

**MASTER EN GESTIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS E  
INSTITUCIONES TURÍSTICAS**

**TRABAJO FIN DE MASTER**



**TÍTULO**

**Los Entes Públicos de ámbito turístico de la Región de Murcia  
ante el nuevo marco estabilidad presupuestaria**



**Alumno: Luis Manuel Alarcón Martínez**

**Director: Dr. Isidoro Guzmán Raja**

**Septiembre 2013**

## Índice

Resumen .....	2
0. Introducción.....	3
1. La estabilidad presupuestaria como pilar de la Unión Europea.....	7
2. Evolución de la normativa presupuestaria española. De la Ley de Estabilidad Presupuestaria a la reforma constitucional .....	15
3. La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ....	24
3.1. El ámbito de aplicación de la Ley .....	24
3.2. Los principios de la nueva ley .....	29
3.3. El “hexágono” de la austeridad.....	33
3.4. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas .....	37
3.5. Instrumentación contable de la estabilidad presupuesta en las comunidades autónomas. Los ajustes SEC-95 .....	40
4. Las instituciones turísticas de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Identificación. Régimen Jurídico y aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .....	50
5. Análisis práctico del cálculo de las magnitudes de estabilidad presupuestaria a distintos niveles de clasificación institucional.....	60
5.1. Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro Pinatar .....	61
5.2. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.....	63
5.3. Estado español .....	69
6. Conclusiones .....	71
7. Bibliografía.....	75

## **Resumen**

---

El presente trabajo relaciona dos realidades económicas de vital importancia: las reformas en materia de estabilidad presupuestaria y el gasto público en materia turística, con especial hincapié en la estructura institucional, las funciones y las cuentas anuales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM).

En este sentido, a través de un análisis jurídico de la nueva legislación y sus precedentes se presentarán propuestas en torno a la conveniencia del fortalecimiento del control del gasto público en la Unión Europea y España, y la controversia que suscita en círculos económicos. Igualmente, a través de un enfoque contable y económico se plantearán los aspectos relacionados con la sostenibilidad económica de acuerdo a la información mostrada en las cuentas presentadas de un grupo de entes con referencia al ejercicio 2012, su relación con las magnitudes correspondientes de la totalidad del estado español como miembro de la Unión Europea, así como los compromisos pendientes de cumplimiento respecto a los principios de estabilidad presupuestaria y transparencia.

---

## **0. Introducción**

---

La sociedad española ha reflejado en su ordenamiento jurídico la importancia que el sector turístico detenta en su economía, encomendando a los poderes públicos la responsabilidad de determinados aspectos relacionados con aquel, tales como la promoción, el fomento y la ordenación del turismo. Como consecuencia de ello, y fundamentalmente durante los últimos años, han venido aflorando numerosos organismos públicos que bajo distintos regímenes jurídicos (fundaciones, consorcios, organismos autónomos, sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales...) vienen desarrollando tareas fundamentales para el sector como su planificación desde el orden político, la rehabilitación o creación de activos turísticos y su posterior explotación y promoción, la actividad museística e incluso la participación en el mercado de servicios turísticos más convencionales.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no ha permanecido al margen de esta situación y en su seno se han constituido para tales fines entidades como el Instituto de Turismo de la Región de Murcia, el Consorcio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca, el Consorcio Vía Verde del Noroeste, la Fundación Teatro Romano de Cartagena o el Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar, entre muchos otros. Cualquiera que fuera el régimen jurídico de estos entes, su gestión no podrá en el futuro permanecer ajena a la crisis económica que comenzara en el año 2007 y que ha devenido en la generación de un déficit y una deuda pública que ha colocado a nuestras cuentas públicas en el centro de las preocupaciones de los dirigentes europeos, el coste de su financiación en un nivel inasumible y finalmente a nuestra política económica en una intervención de facto.

La necesaria reforma de la normativa europea en materia de sostenibilidad de las cuentas públicas, y su rápida transposición al ordenamiento español a través de la reforma del artículo 135 de la Constitución y la aprobación de una nueva *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* constituyen el mayor desafío al que, en materia económica, deberán enfrentar los gestores de las instituciones

públicas, por lo que es preciso analizar la sujeción del sector turístico regional, en su faceta pública, al nuevo marco jurídico, determinar las obligaciones a las que se verá sometido y los instrumentos contables que deberán manejarse, así como dimensionar el papel de estos entes en la compleja dinámica del cálculo de las principales magnitudes de la contabilidad pública y nacional.

En el contexto descrito, en este trabajo se intenta dar respuesta a estas cuestiones analizando la problemática a través de un triple enfoque jurídico, contable y económico. Así, a través del primer enfoque se realizará una revisión jurídica de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, analizando los precedentes más relevantes y su evolución en la normativa europea y española, atendiendo a la prolija literatura en la materia. Igualmente se analizará el articulado de la nueva ley reflejando las principales novedades y modificaciones respecto a las normas preexistentes, así como la normativa complementaria necesaria para su interpretación, extrayendo las principales conclusiones respecto a la sujeción de todos los entes públicos relacionados con el sector turístico de la CARM a la Ley y las obligaciones que se derivan de ella.

Bajo un segundo enfoque contable se analizarán las instrucciones emanadas de la Intervención General de la Administración del Estado respecto a la definición de determinadas magnitudes de especial importancia en la Ley, y de modo fundamental, los ajustes a realizar en los resultados contables de los entes públicos para llegar a sus equivalentes en el sistema de contabilidad nacional SEC95. En este sentido, a partir de las cuentas anuales de uno de estos entes, concretamente el Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar, y de la Cuenta General de la propia CARM, se mostrará la metodología de cálculo y determinación del cumplimiento o no del principio de estabilidad presupuestaria, y se concluirá respecto a la relevancia de los ajustes realizados.

Finalmente, un tercer enfoque económico, propio de las teorías de la Hacienda Pública y de la Economía Pública, estará presente tanto en el análisis de los objetivos

apriorísticos y consecuencias reales de las distintas normativas de estabilidad presupuestarias que han ido jalonando las cuentas públicas europeas y españolas en los últimos años, como en el análisis de la formación de las magnitudes correspondientes al déficit del Estado Español en 2012 notificado a la Unión Europea, mostrando de este modo la dimensión de las cuentas de los entes analizados respecto al total estatal y el proceso de integración de sus datos.

Para alcanzar los objetivos planteados, el trabajo que se presenta se estructura en cinco apartados:

En el primer apartado se analiza el alegato de la estabilidad presupuestaria, su constitución como un axioma insoslayable para el europeísmo, y la evolución de la normativa correspondiente, sus aciertos y sus errores.

En el segundo apartado se estudia la evolución de la normativa española, pareja a la de la normativa europea, los conceptos propios de nuestro ordenamiento, así como la caída y ascenso de determinadas posiciones políticas y económicas.

El tercer apartado, el más extenso de los presentados, versa sobre la nueva Ley, dividiéndose a su vez en cinco subapartados: el complejo ámbito de aplicación de la misma y los criterios necesarios para determinarlo, los viejos y nuevos principios en los que se fundamenta la ley atendiendo especialmente a los estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el resto de medidas en pos de la austeridad en el gasto público, la notoriamente concreta enumeración de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas y su proceso de adopción, y finalmente los principales ajustes a realizar entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional SEC95.

El cuarto apartado supone un análisis del sector público regional en materia turística, sus regímenes jurídicos, participación, régimen contable y presupuestario, funciones y, consecuentemente, sujeción a la nueva Ley.

Por último, se realiza un análisis práctico del cálculo de las magnitudes de estabilidad presupuestaria a distintos niveles institucionales, tanto en un ente público regional, como en la CARM y en España como estado miembro de la Unión Europea.

## **1. La estabilidad presupuestaria como pilar de la Unión Europea**

---

La Unión Europea se constituye como el resultado de la incesante búsqueda de paz y cooperación entre los países integrantes de la vieja Europa, que se inicia tras la segunda guerra mundial y que ha devenido en el periodo más próspero de su historia, sin conflictos bélicos internos generalizados. La paz y la prosperidad son por tanto los principales objetivos y logros de la Unión Europea.

En este sentido, para conseguir los logros mencionados, los estados miembros pretenden que la libertad, la seguridad y la justicia imperen en un espacio común donde sus ciudadanos estén protegidos por la ley y tengan idéntico acceso a la justicia, se colabore en un modelo de sociedad humanista y progresista, y sea posible la solidaridad económica a escala europea articulada en torno a un gran mercado interior y una moneda única (Fontaine, 2003).

Así, el mercado interior se configura como un requisito primordial para conseguir la estabilidad política, social y económica de los países europeos y la colaboración entre ellos, e igualmente la moneda única es ineludible para la apertura de un mercado interior, planteamientos ambos que pretender dar respuesta a la cuestión de que no sería posible el funcionamiento del mercado único, basado en la libre circulación de personas, mercancías y capitales, si las distintas monedas pudieran ser objeto de una devaluación competitiva que falseara el libre juego de los intercambios y la competencia (Fontaine, 2003).

Por otro lado, y desde un enfoque principalmente jurídico, el artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece como objetivo *«promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no*



*inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».* No es éste un precepto singular en el ordenamiento europeo, puesto que el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea establece así mismo el objetivo de conseguir un crecimiento sostenible no inflacionista y un alto nivel de empleo, mientras que el artículo 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determina que para lograrlo debe haber precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, del mismo modo que de manera directa su artículo 126 establece el mandato de evitar el déficit excesivo.

Así pues, el pilar económico de la visión de la nueva Europa se articula, política y jurídicamente, en primer lugar a través del tándem mercado-moneda, y en segundo lugar en torno a los principios fijados en los tratados constituyentes; la armonía y equilibrio, la predictibilidad para inversores y consumidores, el empleo y alto nivel de vida, la lucha contra la inflación, y la estabilidad y solidez de las cuentas públicas con particular alusión al control del déficit.

Sin embargo, esta visión no nace como consecuencia de un elaborado plan estratégico, pétreo e inalterable, seguido a modo de guión por todos los actores de una obra de más de 50 años de duración, sino que, antes al contrario, la evolución, la adaptación e incluso la improvisación han modelado las actuales políticas económicas europeas a lo largo de un proceso complejo no exento de problemas, desaciertos y ambigüedades, donde el común sentir de la sociedad europea es que el gigante económico ha demostrado ser aún un enano político.

La idea inspiradora del control sobre las cuentas públicas europeas surgiría en el presunto fracaso de las políticas fiscales expansivas que se activaron como respuesta a la crisis del petróleo de los años 70 (Carrau, 2002). La teoría económica monetarista mantiene que la estanflación es el resultado inevitable de la aplicación de estas políticas en una economía moderna, donde los agentes económicos presentan

comportamientos basados en expectativas racionales. A esta circunstancia se sumaría que los déficits públicos no se mostraran como puntuales, no fueran corregidos en el ciclo, y se establecieran de modo permanente en torno al 5% del PIB en la Unión Europea a principios de los años 90. Este alto nivel de déficit puede considerarse perjudicial en tanto que genera inflación y drena recursos a la inversión privada, y si se sostiene a lo largo del tiempo, como es previsible en sistemas democráticos donde el poder político suele caer en la tentación de atenerse al cortoplacismo del ciclo electoral, es responsable de altos niveles de deuda pública.

Inflación, déficit y deuda pública generan un potente corrosivo contra la economía: la incertidumbre. Si las políticas fiscales plantean dudas a los mercados, los inversores y ahorradores, sobre su sostenibilidad, del mismo modo podrán éstos cuestionar la credibilidad de la política monetaria y generarse una dinámica alcista de tipos de interés para compensar el riesgo inherente a la insostenibilidad de la deuda apreciada por los mercados (González Iban, 2000).

Sería el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 el que estableciera unas primeras bases de la disciplina financiera de la unión monetaria reflejando en gran medida las condiciones de Alemania para su participación (artículos 104 y Protocolo anejo sobre el procedimiento por déficits públicos excesivos):

- Sanciones para los déficit y endeudamientos individuales, cuya imposición no sería ni automática ni competencia del futuro BCE, sino del Ecofin que decidiría por mayoría cualificada.
- Criterios de convergencia para las finanzas públicas nacionales (la regla del 3% y 60% para déficit y deuda respectivamente).

Alemania, y en particular las actitudes más austeras del Bundesbank, seguían considerando que esta regulación era ambigua y en exceso interpretable en cuanto a los criterios de convergencia, lo cual restaría efectividad a la disciplina financiera.

No obstante, su adhesión era políticamente inevitable, consiguiendo al menos el triunfo sobre posiciones que consideraban aún más “*débiles*”.

Efectivamente, estos principios de convergencia, demasiado flexibles y más parecidos a una declaración de intenciones y de buenas prácticas, no serían observados por varios países, entre ellos dos grandes; Italia y, paradójicamente, la propia Alemania, imbuida en el costoso proceso de reunificación, sin que por ello pareciera ocurrir nada (Carrau, 2002).

No sería hasta el 17 de junio de 1997 en Ámsterdam cuando los estados miembros de la unión monetaria aceptaran las carencias del Tratado de Maastricht y lo completaran con una serie de medidas a las que se les diera el nombre de “Pacto por la Estabilidad y Crecimiento”, que venía a establecer el compromiso de mantener la disciplina presupuestaria, la obligatoriedad de proximidad al equilibrio o superávit, que se garantizaría mediante una supervisión multilateral, y la presentación anual de un programa de estabilidad por parte de cada miembro con los objetivos a medio plazo, y la prohibición de déficits excesivos añadiendo un mecanismo de sanciones concretas.

El planteamiento expuesto se fortalecería y ampliaría en junio de 2000 en el Consejo Europeo de Santa María de Feire, con el establecimiento por parte de los estados miembros de un nuevo y mejor compromiso de cumplimiento excelente de los parámetros de disciplina financiera del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el objeto de lograr márgenes adicionales para el triple objetivo de reducir la deuda, poder afrontar imprevistos y, de manera fundamental, enfrentarse al envejecimiento de la población europea (Domínguez y López, 2012).

Aunque se perseguía el superávit en todos los estados miembros para el año 2004, de nuevo las dificultades de grandes países como Francia, Alemania e Italia para lograr los objetivos llevarían a cierta readaptación de los procedimientos en los ejercicios 2002 y 2003, con la consiguiente pérdida de credibilidad del sistema, pero sin perjuicio de que, objetivamente, se pudiera considerar que la situación hubiera mejorado mucho

(Carrau, 2002). La posterior revisión del Pacto en el año 2005 no conseguiría desviar el rumbo de las finanzas europeas a pesar de los años de bonanza, tal vez porque el crecimiento imparable era en aquel momento una constante a nivel mundial, o como consecuencia de que las cuentas públicas apenas eran calificables como no muy buenas y se mantenían en unos niveles económica y políticamente asumibles, motivos por los que los dirigentes europeos no fueron capaces de prever el abismo al que pocos años después se asomarían, y que probablemente ya era en cualquier caso inevitable en aquellos momentos.

En el año 2007 se iniciaría un periodo de crisis económica global por la burbuja financiera derivada del exceso de oferta monetaria a través de bajos tipos de interés mantenida durante años por las principales políticas monetarias mundiales. En los últimos años, el estancamiento del crecimiento económico, cuando no directamente la recesión, han disparado el funcionamiento de los estabilizadores automáticos: aumento del gasto público por prestaciones por desempleo, y disminución de la recaudación por impuestos ligados al nivel de actividad económica. Así mismo, numerosas iniciativas públicas dirigidas a reactivar la economía, rescatar a distintos países o a entidades financieras, han elevado en pocos años las cifras de déficit público y deuda pública a una situación insostenible: aquella donde los estados no pueden asumir el coste de acudir a los mercados a obtener financiación. No obstante, no faltan posiciones dentro de la teoría económica que defienden que el coste de financiación, prima de riesgo,... obedece más a la baja expectativa de crecimiento de la economía europea que a la política fiscal expansiva, y que los poderes públicos no deben adherirse alegremente a la drástica austeridad reclamada desde diversos púlpitos (Valle, 2011).

En cualquier caso, la Unión Europea no ha reaccionado contra la erosión de las finanzas públicas hasta el año 2010, y lo ha hecho con tres mecanismos que persiguen conseguir liquidez para los estados a corto plazo, estabilidad presupuestaria a medio plazo y la constitucionalización de este último concepto a largo plazo, naciendo de este modo, respectivamente, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera

(MEDE), un paquete de medidas normativas conocidas como six-pack y el Tratado de Estabilidad y Convergencia (TECG).

EL MEDE es un mecanismo creado por el Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, según el cual los Estados miembros pueden acceder a setenta mil millones de euros que aporta la Comisión Europea financiándose en los mercados de capitales o a través de operaciones con instituciones financieras, y por el que se crea una sociedad anónima que permite el acceso a financiación adicional para los Estados en una difícil situación económica por causas excepcionales que no puedan controlar (López, 2010).

De otro lado, el six-pack es el conjunto de cinco reglamentos y una directiva dictados por la Unión Europea en 2011 para combatir la inestabilidad de las finanzas públicas. Dos reglamentos reforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, otros dos imponen sanciones por incumplimientos, la directiva impone unos requisitos mínimos a los marcos fiscales nacionales, y un último reglamento crea un procedimiento para identificar y corregir desequilibrios macroeconómicos. Su análisis conjunto permite establecer una distinción de las medidas en función de su carácter correctivo o preventivo (Crespo *et al.*, 2012).

Constituyendo el pilar correctivo del six-pack, los Estados miembros cuya deuda pública exceda el 60 por 100 del PIB deberán adoptar las medidas necesarias para reducir su deuda pública a un ritmo predefinido. Por tanto, se introduce un factor de concreción cuya ausencia pudo bien suponer el fracaso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Del mismo modo se prevé un mayor automatismo en la toma de decisiones sobre la imposición de sanciones en el Consejo, y se mantienen los límites de déficit público con respecto al PIB del 3%, y de la deuda pública del 60%.

Constituyendo el pilar preventivo se introducen los Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo cercanos al equilibrio o en superávit, debiendo para ello someterse los Programas de Estabilidad y Convergencia a tales objetivos, y definiéndose

explícitamente tanto el concepto de objetivo como el de gasto computable en los siguientes términos:

- **Objetivos:** el crecimiento del gasto público computable no excederá una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB.
- **Gasto computable:** será el gasto de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en subsidios de paro (para permitir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos) y el asociado a fondos comunitarios (la cual constituye financiación afectada para los estados).

Igualmente preventivas son una serie de obligaciones formales para los estados miembros: poseer requisitos mínimos exigibles a los marcos presupuestarios, tener sistemas de contabilidad pública que permitan preparar y obtener la información en términos de devengo según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), publicar la información por el criterio de caja mensualmente para la administración central, regional y de seguridad social, y trimestralmente para las entidades locales, y establecer un Marco Presupuestario a Medio Plazo de al menos tres años.

Por último el TCEG o “pacto fiscal”, firmado el 2 de marzo de 2012, puede considerarse una germanización de las finanzas europeas, un compromiso de incluir en las normas constituyentes de los Estados miembros la regla de control del déficit, persiguiendo asegurar la disciplina presupuestaria, la coordinación de las políticas económicas y la mejora de la gobernanza (Domínguez, 2012). En España ha supuesto la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución, y su desarrollo por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en definitiva han venido a establecer la siguiente regla:

- *El saldo presupuestario estructural no podrá exceder el 0,5%:* La introducción del término estructural supone una novedad no carente de ambigüedades y

dificultades operativas, debiendo excluirse medidas ocasionales o temporales. Además, tampoco es una cuestión amable la concepción de PIB potencial sobre la que calcular el porcentaje (Barnes, 2012), imponiéndose también el seguimiento del déficit y las correspondientes medidas correctivas.

- *La deuda pública no podrá superar el 60% del PIB.*
- *Procedimiento de déficit excesivo:* Se presentará un programa de colaboración económica y presupuestaria que constituya un plan de reformas estructurales.

Así pues parecen coexistir en el complejo entramado legal de la Unión Europea un techo de déficit del 3% del PIB, de deuda pública del 60% del PIB y del saldo presupuestario estructural del 0,5%<sup>1</sup>.

**Cuadro 1. Síntesis de las reglas fiscales de la UE**

<b>Mecanismo de cumplimiento</b>	<b>Regla Fiscal</b>
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>• Reducción de la deuda en un 1/20 del exceso sobre el límite del 60%.</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>• Referencia para el crecimiento del gasto en línea con el PIB tendencial.</li></ul>
"Acuerdo fiscal" (" <i>Fiscal Compact</i> ")	<ul style="list-style-type: none"><li>• Saldo presupuestario estructural como OMP</li><li>• Mejora del saldo presupuestario estructural en 0,5 p.p. del PIB si no se cumple el OMP.</li></ul>

**Fuente:** *Domínguez, 2012*

<sup>1</sup> Es necesario distinguir entre déficit fiscal o déficit presupuestario del saldo presupuestario estructural o déficit estructural.

Se entiende por déficit fiscal o presupuestario a la diferencia entre los ingresos y gastos presupuestarios no financieros de una unidad pública, sin perjuicio de que posteriormente puedan ajustarse para obtener su capacidad/necesidad de financiación en términos SEC 95 para permitir su consideración y comparación en el ámbito de la UE.

Se entiende por saldo presupuestario estructural o déficit estructural a la diferencia entre el déficit fiscal y su componente cíclico, es decir, aquella parte del mismo que se debe al ciclo económico de crecimiento o recesión coyuntural.

## ***2. Evolución de la normativa presupuestaria española. De la Ley de Estabilidad Presupuestaria a la reforma constitucional***

---

La incorporación de España a la Unión Monetaria Europea en 1999 suponía para nuestro país la necesaria trasposición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, habiendo sido preciso aprobar en 2001 una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria que junto a la Ley General Presupuestaria constituyera el marco jurídico para la gestión financiera del sector público, atendiendo igualmente a su peculiar complejidad territorial y administrativa.

La citada ley presentaba cuatro principios fundamentales (González, 2003):

- En primer lugar el equilibrio presupuestario en su concepción más ortodoxa, planteando la imposibilidad de déficit en términos de necesidad de financiación según el SEC-95 en todo el sector público.
- En segundo lugar la elaboración de los presupuestos en un marco plurianual de tres años.
- En tercer lugar la transparencia de la información presupuestaria del sector público, aunque paradójicamente en la propia ley no se realizara una descripción detallada del contenido de este principio, si bien es cierto que sí se establecía por primera vez la utilización del sistema SEC-95 para evitar problemas de manipulación de los datos.
- Y por último, el principio de eficiencia, por el cual los agentes del sector público debían valorar las repercusiones que las disposiciones que dictaran tuvieran sobre las cuentas públicas.

Establecer la obligatoriedad del superávit o equilibrio presupuestario en una norma con rango de ley representaba una aplicación aventajada del espíritu de los



dictámenes europeos. Del mismo modo los Programas de Estabilidad Presupuestaria instaurados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fueron también incorporados al procedimiento regulado en la ley, de tal modo que debieran acompañar a los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el gobierno para todas las administraciones públicas a modo de marcos plurianuales.

No obstante, se presentaban también preceptos novedosos para legislación española que no provenían de la normativa comunitaria, y que constituían una suerte de *pacto de estabilidad interno*, como los siguientes:

- La fijación previa de un límite o techo de gasto anual que no podría rebasarse y que evolucionaría cada año en atención a determinadas magnitudes macroeconómicas, aunque el citado límite únicamente era aplicable a los presupuestos del Estado pero no a los de las comunidades autónomas y a los de las administraciones locales
- La creación de un Fondo de Contingencia en el presupuesto de gasto estatal limitado al 2% del techo de gasto, con el cual debían financiarse todas las modificaciones presupuestarias que requirieran financiación adicional y que quedaban por tanto igualmente limitadas.
- El necesario destino de los superávits de la Administración General del Estado y de la Seguridad Social a reducir la deuda pública y a engrosar el Fondo de Reserva respectivamente.
- La supeditación de la autonomía de las comunidades autónomas a la capacidad del Estado para aprobar un nuevo sistema de financiación, para fijar sus objetivos de déficit, autorizar sus operaciones de crédito y emisiones de deuda, y repercutir en ellas la parte de responsabilidad correspondiente por los incumplimientos de España frente al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En definitiva la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001 constituía una alineación palpable con los principios de Santa María de Feira, persiguiendo la creación de un margen financiero suficiente para el futuro. No obstante, si bien es cierto que contribuiría de manera decisiva a reducir el déficit y la deuda pública de nuestras administraciones, no lo es menos que tanto su redacción como su posterior aplicación presentarían problemas que sería necesario resolver años después. De este modo pronto se oirían voces descontentas tanto en el ámbito político como en el académico contrarias al equilibrio presupuestario anual y sus presuntos efectos negativos en la actuación de los estabilizadores automáticos, apostando por vincular los objetivos de estabilidad presupuestaria al ciclo económico (Monasterio y Fernández, 2008).

En primer lugar, existen planteamientos que manifiestan que las normas numéricas respecto a la reducción del déficit público y el endeudamiento pueden generar un bajo nivel de inversión, la huida del presupuesto por parte de los responsables políticos y el alza de medidas impositivas temporales. Paradójicamente, todo ello puede tanto generar incertidumbre en el futuro de las cuentas públicas y la propia estabilidad presupuestaria, como limitar el crecimiento a largo plazo, lo cual a su vez reduciría la recaudación afectando nuevamente al objetivo de déficit público (Bellod, 2007). El caso más representativo sería el de las comunidades autónomas que ocultarían su deuda pública a través de sociedades y empresas públicas y de los mecanismos de colaboración público-privada, con la consiguiente pérdida de transparencia.

En segundo lugar se pueden calificar como de ambiguos los preceptos de la ley que regulaban las sanciones sobre incumplimientos y la diferenciación entre los déficits/superávits de Seguridad Social y Estado (Monasterio y Fernández, 2007).

En tercer lugar, la falta de concreción y desarrollo del principio de transparencia daría como resultado una escasa cuando no nula difusión de los datos relevantes para el cumplimiento, en particular en cuanto a las proliferantes empresas públicas, y que no se crearan las centrales de datos de carácter público previstas en la norma ni se llevara a cabo la actividad encomendada a la Intervención General del Estado.

En cuarto lugar, tampoco la mera enunciación del principio de eficiencia desembocaría en el generalizado cálculo y difusión de los indicadores correspondientes del grado de cumplimiento de los objetivos, ni en la implantación de sistemas de contabilidad analítica que podría haberse esperado.

En quinto lugar, cabe cuestionarse incluso la eficacia de la ley en su principal objetivo; el control del déficit y la deuda pública. Superávit/déficit público pueden definirse en gran medida en función del PIB (inversamente) de modo que en la fase alcista del ciclo, se reduce el déficit, y viceversa. Si elimináramos del cómputo del superávit/déficit público el efecto del ciclo, podríamos comprobar cuál es el comportamiento estructural de la estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas. La pasada fase de crecimiento podría enmascarar situaciones insostenibles dado que *“los comportamientos irresponsables de los gestores públicos pueden encontrar acomodo en la bonanza económica [...] Por esa misma razón cabe esperar que un eventual cambio de ciclo conlleve el desmoronamiento del aparente equilibrio presupuestario del que hoy goza la hacienda autonómica”* (Bellod, 2007).

Estas circunstancias, y otras de índole política como la flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión Europea, los recursos de inconstitucionalidad presentados por parte de las comunidades autónomas y el cambio de gobierno en 2004, generarían la necesidad de una nueva reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria española.

En junio de 2004 el pleno del Congreso aprobó una Proposición no de Ley instando al Gobierno a modificar las Leyes de estabilidad presupuestaria, remitiendo el Gobierno en julio de 2005 a las Cortes Generales dos proyectos de ley que culminarían en la Ley 15/2006, de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y en la Ley Orgánica 3/2006, de reforma de la Ley Orgánica complementaria a aquella, aprobada en su momento para salvar el requisito constitucional de que las normas que afecten a las haciendas autonómicas deben tener tal carácter.

En suma, las principales novedades introducidas por la reforma son las que seguidamente se recogen (Iglesias, 2007):

- *Equilibrio a lo largo del ciclo.* Para el Estado, Comunidades Autónomas y determinados municipios, el principio de estabilidad se definía como equilibrio o superávit a lo largo del ciclo, en los mismos términos de necesidad/capacidad de financiación según el sistema SEC-95. El objetivo de estabilidad presupuestaria anual se fijaba atendiendo a dos umbrales de crecimiento (dos tasas de variación del PIB nacional real): uno superior, por encima del cual el objetivo de estabilidad sería obligatoriamente de superávit; y otro inferior, por debajo del cual el objetivo podría ser de déficit; entre ambos umbrales el objetivo sería de equilibrio. Se fijaba un límite de déficit público a medio y largo plazo del 1% del PIB, distribuido del modo siguiente: 0,20 % para el Estado, 0,75 % para las Comunidades Autónomas, y 0,05 % para las Entidades Locales. Estas reglas eran objetivas y transparentes, y la fijación de los umbrales requería el consenso entre las administraciones. En términos procedimentales, si una administración previera un déficit a consecuencia del ciclo, presentaría al Ministerio de Economía y Hacienda una memoria plurianual demostrando que la evolución prevista de los futuros déficits permitiría la estabilidad en el total del ciclo.
- *Estabilidad compatible con crecimiento y productividad.* Se establecía la posibilidad de incurrir en déficit adicional al debido al ciclo, para financiar inversiones con el fin de aumentar la productividad, en total coherencia con el espíritu de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este déficit adicional se permitía hasta en un 0,5 % del PIB, distribuido en un 0,20 % en el Estado, un 0,25 % para las Comunidades Autónomas y un 0,05 % para los grandes municipios.
- *Mecanismo bilateral de consulta Estado-Comunidades Autónomas:* se establecía nuevamente en un mecanismo de consulta y negociación bilateral

entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los objetivos de cada una de ellas, en contraposición con el sistema jerárquico donde preponderaba la postura estatal. Junto con el complejo papel que se asignaba al Consejo de Política Fiscal y Financiera pudo suponer un paso atrás respecto a la anterior regulación (Monasterio y Fernández, 2007).

- *Eliminación compensación déficit estatal superávit Seguridad Social:* se eliminaba la disposición adicional cuya ambigüedad consideraba la compensación del déficit estatal con el superávit de la Seguridad Social; igualmente, en atención a la normativa europea, se introducía una cláusula del tipo *no bail-out* (no rescate) por la que el Estado no podría asumir los compromisos y obligaciones reconocidas por las comunidades autónomas.
- *Refuerzo medidas preventivas:* se reforzaban las medidas preventivas, correctivas y de transparencia, a través de nuevas obligaciones de suministro de información, de difusión y de acceso por parte de la ciudadanía.

La reforma podría considerarse positiva, en tanto que permitía a las comunidades autónomas más solventes endeudarse para financiar inversiones productivas, en aplicación de su autonomía financiera. No obstante, la cosecha de críticas ha sido más abundante que la de elogios, puesto que la vuelta al bilateralismo en la fijación de los objetivos de déficit de las comunidades autónomas, la pérdida del Estado del papel tutelar en un federalismo fiscal de facto, la ambigüedad de conceptos como “*inversión productiva*”, y la falta, de nuevo, de un sistema de presupuestación orientado hacia la eficiencia, constituyen algunas de estas críticas (Monasterio y Fernández, 2007).

A pesar de las críticas, esta normativa presupuestaria ha permanecido inalterable durante cinco años, cuatro de ellos coincidentes con la crisis financiera que estallara en 2007, no habiendo sido hasta 2011 cuando debido a los importantes problemas de financiación del sector público español, fuertemente endeudado con motivo de las políticas fiscales expansivas puestas en marcha como reacción a la mencionada crisis y

la activación de los estabilizadores automáticos (fundamentalmente prestaciones por desempleo en un país con tasas de paro superiores al 25%), se aprobara el *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.*

Esta suerte de norma ómnibus pretende, en cuanto a la cuestión que nos ocupa, reforzar la confianza internacional en la capacidad de la economía española para responder de su pasivo documentado en deuda pública, así como mostrar el compromiso con las reformas para el control del gasto público. Estas medidas se toman de manera anticipada respecto a lo discutido en el Pacto del Euro Plus aprobado inmediatamente antes, y que auguraba los cambios en el gobierno económico de la Unión Europea analizados en el primer epígrafe. En concreto, para contrarrestar la inestabilidad de los mercados de deuda pública se introduce una nueva regla que limita el crecimiento interanual del gasto de las administraciones públicas. Se trata pues de limitar la evolución del ya limitado en el ejercicio “techo de gasto”, tomando como referencia la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia para la economía española.

La regla, atendiendo a lo dispuesto en la exposición de motivos, presenta dos condicionantes básicos: su carácter complementario al principio de estabilidad presupuestaria en el ciclo, actuando como contrapeso de éste a juicio del legislador, y su ámbito de aplicación circunscrito exclusivamente a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades locales que participen en impuestos estatales, pero en ningún caso a las comunidades autónomas, persiguiendo con ello el gobierno una mayor agilidad en la implantación de la norma (Bellod, 2011).

En cuanto al análisis de la fórmula determinada en la norma, ésta consiste en realizar una media móvil de la tasa de variación del PIB nominal de 9 años; los 5 anteriores, el año en cuestión y los 3 posteriores, ajustados por un deflactor del PIB. El resultado

supondrá la tasa de variación que podrá aplicarse al límite de gasto para el ejercicio siguiente. Este sistema permite que el gasto público actúe de modo anticíclico; cuando el PIB del ejercicio se incremente en menor medida que el del ciclo de 9 años, el gasto estará variando conforme a este último y por tanto crecerá más que lo que hubiera correspondido de hacerlo conforme al del ejercicio. Quedan fuera del cálculo del gasto público los gastos financieros, sus intereses y las prestaciones por desempleo, a modo de garantía para los beneficiarios de que sus derechos no se verán afectados por el devenir de la situación económica y presupuestaria.

Este procedimiento plantea varios problemas (Bellod, 2011). En primer lugar, las tasas de variación de los 3 años posteriores son meras predicciones que difícilmente pueden tener en cuenta coyunturas económicas y cambios de ciclo como los que actualmente padecemos. En segundo lugar, el legislador ha optado por un índice deflactor del PIB predeterminado del 1,75% que no se corresponde con la tasa de variación media de la inflación en España desde su incorporación a la eurozona (3,2%), y cuya aplicación daría como resultado que la media móvil de las tasas de variación del PIB nominal fuera inferior a la real y por tanto el gasto debiera contenerse en mayor medida. En tercer lugar, en ocasiones no existiría la pretendida compatibilidad entre el objetivo de estabilidad presupuestaria y la aplicación de esta regla de gasto de carácter anticíclico, ya que el gasto estaría doblemente limitado por ambos sistemas de tal modo que prevalecería el más restrictivo de ambos, con lo que una eventual moderación de los recortes de gastos ante decrementos importantes del PIB no sería posible habida cuenta de la necesidad de cumplir el objetivo de déficit en el ciclo.

Sin embargo, ha sido la aprobación del *fiscal compact* en 2012 la que ha convulsionado la normativa de las finanzas públicas españolas, comprometiéndose el estado español a consagrar el control del déficit de manera más concreta en su carta magna.

Es importante destacar que la introducción del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución Española no obedece a su necesidad jurídica, en tanto que ya estaba regulado desde hace años en el Tratado de Funcionamiento de la UE y el derecho

derivado y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria vigentes en aquel momento, sino a la conveniencia de fomentar la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo (Domínguez y López, 2012). En este sentido, a tenor de lo dispuesto en el segundo epígrafe del modificado artículo 135, en cuanto a la prioridad absoluta del pago de la deuda pública, se estima que los sujetos de la buscada confianza son los acreedores e inversores en nuestro país. No obstante, esta reforma, técnicamente innecesaria, puede considerarse también razonablemente insuficiente, por cuanto los ahorradores e inversores seguirán guiándose más por las evaluaciones de las entidades calificadoras que por una expresión de la buena voluntad del Estado, aun de rango constitucional. En particular, se excluye la posibilidad de superar los límites establecidos por la UE para el déficit estructural y deuda pública, preceptos a desarrollar por una ley orgánica antes de 30 de junio de 2012, para cuyo cumplimiento se establece un periodo transitorio que finaliza en 2020.



### ***3. La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera***

---

El 30 de abril de 2012 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, con el objeto de cumplir el mandato fijado en el reformado artículo 135 de la Constitución Española y desarrollar su contenido. Con ello España se convierte en uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno, así como en dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, o pacto fiscal.

El objetivo del legislador, a tenor de lo dispuesto en el preámbulo de la ley, es implementar en las finanzas públicas españolas la estabilidad presupuestaria de modo permanente a través de la introducción del novedoso concepto de “sostenibilidad financiera”, como la senda más conveniente para lograr el crecimiento económico y la creación de empleo, alineándose de este modo con la ortodoxia defendida desde Alemania, debiéndose enfatizarse que, al contrario que otros textos anteriores, el presente texto normativo es único para todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social), estableciéndose en todas ellas el mismo nivel de exigencia presupuestaria, de responsabilidad y de lealtad institucional.

Para profundizar en el contenido de esta importante ley, procedemos a su análisis a través de cinco epígrafes:

#### **3.1. El ámbito de aplicación de la ley**

Un aspecto crucial de la nueva ley es el regulado en su artículo 2, en el que se determina a que instituciones públicas les es de aplicación la norma y con qué alcance, y que por la importancia de su contenido reproducimos literalmente:

*“Artículo 2. Ámbito de aplicación subjetivo.*

*A los efectos de la presente Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:*

*1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>2</sup> aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:*

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.*
- b) Comunidades Autónomas.*
- c) Corporaciones Locales.*
- d) Administraciones de Seguridad Social.*

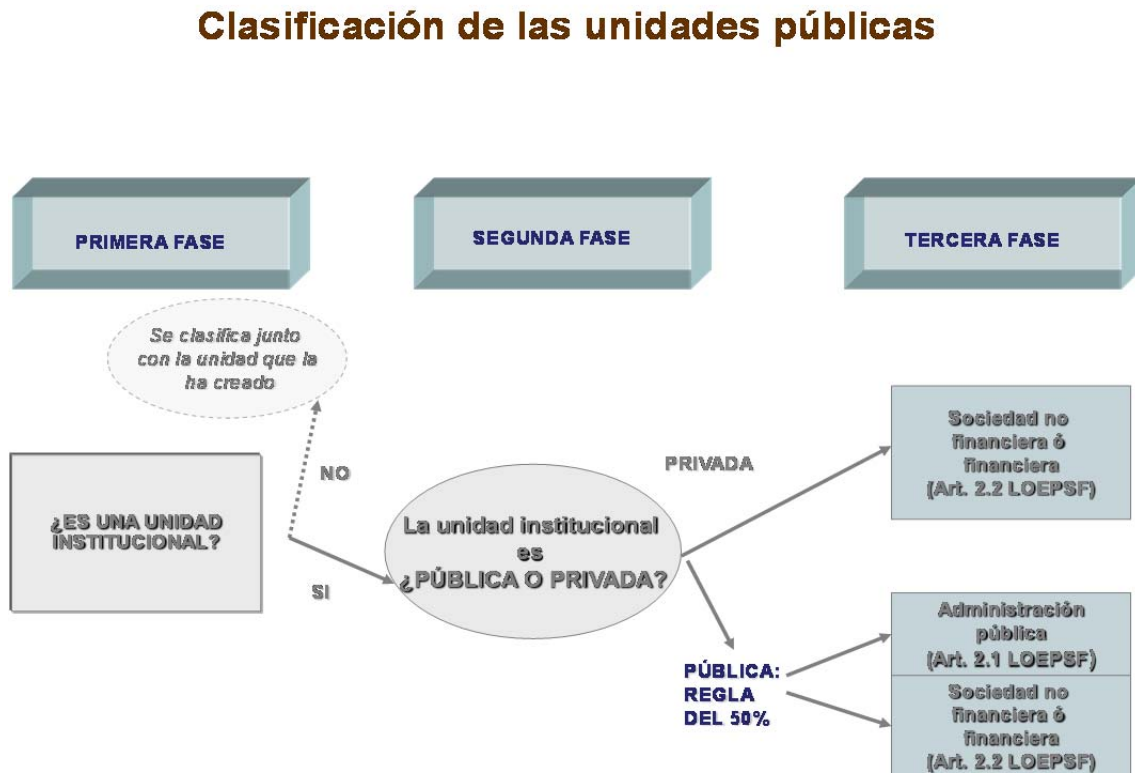
*2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas”.*

Se trata pues de una clasificación que sigue criterios contables y no jurídicos, y cuya interpretación corresponde a un grupo de trabajo integrado por el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado (Martínez, 2012), siguiendo el esquema definido en el Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública de las Comunidades Europeas de 2002 y que se reproduce en el Gráfico 1.

---

<sup>2</sup> Conocido como SEC95. Al cierre de este trabajo se encuentra desarrollada por la Unión Europea una nueva versión de este sistema, pendiente de aplicación, y a la que ya se la conoce como SEC2010.

Gráfico nº 1. Clasificación de las Administraciones Públicas según la LOEPSF



Fuente: Martínez, 2012

Así pues, y conforme al mencionado manual, en primer lugar debe decidirse si la entidad en cuestión es o no una “unidad institucional”. De este modo hablaremos de unidad institucional cuando el productor de servicios públicos posea personalidad jurídica propia o, careciendo de ella, se comporte económicamente como una sociedad con autonomía de decisión y cuentas propias (cuasisociedad). En este sentido, se entenderá que una unidad goza de autonomía de decisión cuando dispone sobre los activos y bienes, toma decisiones económicas y contrae obligaciones en nombre propio; igualmente se entenderá que la unidad posee cuentas propias cuando disponga de documentos y balances de activos y pasivos que registren sus operaciones económicas. A título de ejemplo no cabría la consideración como unidad institucional en el caso de una Concejalía o una Consejería de una Comunidad Autónoma, debiendo estas clasificarse o integrarse en el sector al que pertenezca la unidad que las controla, que en este caso sería el Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar debe determinarse si la unidad institucional es “pública o privada”, según que esté o no controlada por las administraciones públicas. De este modo se entenderá que la unidad institucional es pública cuando su política general es determinada por una administración pública mediante el nombramiento de los administradores, cuando esta posee más de la mitad de las acciones de su capital social, o cuando el control se asegura mediante una disposición legal o reglamentaria. Continuando con los ejemplos, una unidad institucional productora de servicios públicos de transporte como consecuencia de una concesión administrativa no tendría por qué ser necesariamente pública (concesionarias de líneas de autobuses), mientras que en las instituciones sin fines de lucro la consideración de su carácter público requeriría además de la determinación de la política general, la financiación mayoritaria de una administración pública.

En tercer lugar se procederá a clasificar en el sector correspondiente de la “nomenclatura SEC-95” a la unidad institucional pública, para lo que habrá que prestar atención a su función principal. Así, en el caso de que la función principal de la unidad institucional pública fuera la redistribución de la renta y la riqueza nacional, ésta será clasificable en el sector administraciones públicas, estando por tanto incluida en el ámbito de aplicación de la LOEPSF de acuerdo con su artículo 2.1, quedando plenamente sujeta a todos sus preceptos, como ocurre con la Administración de la Seguridad Social. En el caso de que la función principal de la unidad institucional pública fuera la intermediación financiera, se la clasificará en el sector instituciones financieras, estando también incluida en el ámbito de aplicación de la LOEPSF de acuerdo con su artículo 2.2, si bien quedando sujeta solamente a los preceptos que expresamente se refieran a ella, como ocurre con el Banco de España.

No obstante es en el resto de los casos, los más numerosos, donde es necesario comprobar si la unidad institucional pública es o no de mercado. La distinción se realiza en función de si sus “precios son económicamente significativos”, esto es, que sean precios de equilibrio que vengan determinados por la relación entre oferta y demanda o que sean fijados por motivos políticos, administrativos o sociales. De esta

forma el productor de mercado venderá su producción sometido a la presión que ejercen costes, precios, beneficios, oferta, utilidad y demanda, mientras que el productor no de mercado suministrara su producción de manera gratuita o al menos sin atender a estos parámetros.

Para aplicar el concepto de precios económicamente significativos, el SEC95 se atiene a si las ventas de los productores son o no iguales o superiores al 50% de sus costes de producción considerando una serie de años. Para calcular el valor de las ventas se considerarán todos los cobros recibidos relacionados con el volumen de la producción, excluidos impuestos, mientras que para determinar sus costes de producción se tendrán en cuenta salarios, amortizaciones, impuestos y demás consumos intermedios. Conforme a esta consideración, si la unidad institucional pública genera unas ventas anuales inferiores al 50% de sus costes de producción (no de mercado), se clasificará en el sector administraciones públicas y estará incluida en el ámbito de aplicación de la ley según lo dispuesto en el art. 2.1, quedando sujeta a todos sus preceptos, como ocurre con entidades públicas fuertemente subvencionadas como las Universidades Públicas y otras financiadas principalmente por las administraciones públicas. En caso contrario, cuando las ventas sean superiores al 50% de los costes de producción (de mercado), se clasificará en el sector que corresponda en función de la naturaleza de su actividad, pero no en el de administraciones públicas, quedando dentro del ámbito de aplicación de la ley a tenor de lo dispuesto en el art. 2.2 y sujeta exclusivamente a los preceptos que expresamente se refieran a ella, como ocurre con empresas públicas con fuertes ingresos de mercado procedentes de empresas y hogares como Lotería y Apuestas del Estado, AENA, SEPES, RENFE,... En este último caso las unidades institucionales públicas podrían recaudar ingresos de mercado también de otras administraciones públicas cuando concurren competitivamente con otros productores privados o, en ausencia de estos, se trate de la contraprestación de servicios efectivos más que de una simple cobertura de costes.

Finalmente, el sector administraciones públicas se encuentra dividido a su vez en cuatro subsectores:

- a) administración central (S.1311)
- b) comunidades autónomas (S.1312)
- c) corporaciones locales (S.1313)
- d) administraciones de seguridad social (S.1314)

### **3.2. Los principios de la nueva ley**

La LOEPSF reitera principios ya presentes en la legislación precedente, modifica o adapta otros a la realidad actual e introduce otros nuevos en línea con la política europea de consolidación fiscal.

De este modo el *principio de estabilidad presupuestaria*, eje central de la ley, se establece como el *déficit o superávit estructural*, lo cual supone dos modificaciones fundamentales:

- *Se elimina la referencia al ciclo*, medida cargada de dureza presupuestaria pero coherente con el objetivo de la ley de generar confianza en las cuentas públicas españolas.
- *Se califica al déficit o superávit como estructural*, es decir, neto de medidas excepcionales o temporales. El cálculo de estas magnitudes estructurales debe realizarse conforme a la normativa comunitaria al efecto, pero no está exento de dificultades prácticas, pues es una estimación no contrastable de la diferencia existente entre el superávit o déficit total y el cíclico, que a su vez obedece a las diferencias (output gap) entre el crecimiento real del PIB y su crecimiento potencial hasta su capacidad máxima de producción a largo plazo. Por tanto, se trata de una magnitud teórica que depende en gran medida de unos criterios de cálculo fijados por la UE, en los que pueden existir divergencias con los establecidos por otras organizaciones (FMI,...), y en consecuencia, puede no estar exenta de consideraciones ideológicas respecto a gastos con un componente

político importante, como las prestaciones por desempleo. En este trabajo no ahondaremos exhaustivamente en los ajustes que la complejidad de esta concepción del déficit requiere.

No obstante para las unidades a las que les sea de aplicación la ley por el artículo 2.2, la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria consiste en que se les exigirá una posición de equilibrio financiero, es decir; la carencia de pérdidas que requieran la aportación adicional de recursos por parte de las administraciones de las que dependen, no aplicándose lo establecido sobre el déficit o superávit estructurales.

Los límites que la ley establece al respecto del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (5%) así como el deuda pública (60%), entrarán plenamente en vigor en 2020, siendo vinculantes hasta entonces los límites que fije el gobierno central cada año acordes a una senda de reducción de estas magnitudes a partir de la situación actual.

En segundo lugar, el *principio de transparencia* se ve reforzado, siéndole dedicado por entero el capítulo V, y sin perjuicio de la extensa regulación presupuestaria que contiene la previsible Ley de Transparencia y Buen Gobierno, aun en tramitación. La instrumentación del citado principio presenta dos novedosos preceptos:

- Conforme al artículo 27.1 de la ley, *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*, es decir; deben contener la previsión de los ajustes que relacionan las magnitudes presupuestarias previstas con la contabilidad conforme al Sistema Europea de Cuentas 95 (SEC-95).

Además, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 *“la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de*

*aplicación de esta Ley, así como 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 en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley”,* por lo que también es presumible que al menos las cuentas generales de las administraciones estatal, autonómicas y locales deberán mostrar la información correspondiente al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En todo caso puede considerarse ésta una medida para la transparencia de cara a las instituciones políticas u administrativas, nacionales y comunitarias, y no así para el ciudadano común, debido a la especificidad y complejidad técnica de la materia.

- Se confía el desarrollo de la obligación de suministro de información de comunidades autónomas y corporaciones locales a una futura orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la cual se ha concretado en 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, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, y que especifica, en mayor medida que anteriores regulaciones, el contenido de la información, su frecuencia y la forma de suministro. Igualmente prevé la ley la creación de una central de información que centralice y explote tanto esta información como la recabada del Banco de España y las entidades de crédito de sus relaciones con las administraciones públicas, previsión que aún no se ha cumplido.

Pero es con toda seguridad el *principio de sostenibilidad financiera* el más novedoso de los incorporados por la LOEPSF, hasta tal punto que se ha considerado su inclusión en la denominación de la norma junto con el de estabilidad presupuestaria. En este sentido, y de acuerdo al artículo 4.2, se entiende por *sostenibilidad financiera* la



*capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.*

Al respecto, es necesario precisar que el cálculo del déficit/superávit en torno al cual se articula el principio de estabilidad presupuestaria excluye las operaciones financieras, fundamentalmente la emisión de deuda pública o cualquier otro mecanismo de endeudamiento del sector público, así como su devolución o amortización, por lo que con este principio se pretende que en la anualidad correspondiente al vencimiento de los débitos existan ingresos de tipo no financiero suficientes como para poder responder de la devolución de pasivos financieros sin que ello suponga la desatención de la estabilidad presupuestaria del ejercicio, y que por tanto, la adquisición de estos compromisos atienda previamente a esta circunstancia.

Si bien la aplicación de este principio puede tener muchas implicaciones, en particular con la exigencia de responsabilidades (incluso penales) a los gestores públicos con competencias de gasto que empiezan a ser exigidas por nuestra sociedad y a tener su reflejo en actuales y futuras regulaciones legislativas, su efectiva instrumentación en la ley se ha concretado tan solo en limitar el volumen de deuda pública a un 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, distribuido de acuerdo con los siguientes porcentajes: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales. Precisar que no se hace referencia alguna en la instrumentación de este principio a la deuda comercial de las administraciones públicas en tanto que constituye una fuente de financiación poco ortodoxa, si bien, de acuerdo con el reciente informe para la reforma de la administración pública, es previsible que una Ley de Deuda Comercial de las Administraciones Públicas regule esta circunstancia.

Por lo expuesto se puede afirmar que la inclusión del principio comentado de sostenibilidad financiera constituye el comienzo de un camino al que se le supone aun un largo recorrido hasta su completa formulación y aplicación con eficacia.

Finalmente, la LOEPSF se completa con la regulación de los principios de lealtad institucional, responsabilidad, eficiencia y plurianualidad, ya recogidos en mayor o menor medida en anteriores normativas.

### **3.3. El “hexágono” de la austeridad**

La instrumentación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a través de la fijación de los límites de déficit estructural y deuda pública no son los únicos condicionantes a tener en cuenta por los responsables de gasto de las administraciones públicas tras la entrada en vigor de la LOEPSF. Existen cuatro mecanismos adicionales que, en unas ocasiones reforzando a los dos anteriores y en otras completándolos, constituyen un perímetro que delimita cualquier actuación conducente a la desviación de los objetivos de sostenibilidad de las cuentas públicas.

Por un lado la LOEPSF mantiene tanto la fijación del techo o límite de gasto anual, como la limitación a su variación o regla de gasto. La regla de gasto, magnitud cuyo análisis ya se ha realizado con anterioridad, extiende su uso a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Además, la variación permitida que resultara de su cálculo podría verse reducida por la aplicación de planes económico-financieros o de reequilibrio que fueran necesarios por incumplimiento del déficit/superávit estructural. Ambos límites, regla de gasto y objetivo de déficit, pueden por tanto solaparse. La variación medida se aplica al concepto de *gasto computable*, constituido por:

**Cuadro 2. Cálculo del Gasto Computable**

(+) GASTOS PRESUPUESTARIOS NO FINANCIEROS (Capítulos 1 a 7)
(-) Gastos financieros de Capítulo 3 del Presupuesto de Gastos
(+) Gastos de emisión, cancelación y formalización de deuda
(+) Gastos por ejecución de avales
(-) Ingresos del Capítulo 6 "Enajenación de inversiones reales"
(+) Ingresos derivados de reintegros de operaciones de capital
(±) Inversiones por cuenta de la Administración pública
(+) Ejecución de avales de capítulo, en su tercera ejecución
(+) Aportaciones de capital clasificadas como transferencias de capital
(-) las efectuadas a unidades dependientes clasificadas como públicas
(±) Gastos pendientes de aplicar a presupuesto (las populares <i>facturas en el cajón</i> )
(+) Asunción y cancelación de deudas
(-) Transferencias unidades dependientes clasificadas como públicas
(±) Gastos de asociación público privada
(±) Contratos de arrendamiento financiero
(-) Gastos financiados con fondos afectados

**Fuente:** Martínez, 2012

Es importante aclarar que la regla de gasto es una limitación que implica a los subsectores estatales, autonómicos y locales, al máximo nivel. Consecuentemente, una unidad institucional perteneciente a estos sectores, pero dependiente de las administraciones territoriales no debe calcular una regla de gasto, tan solo deben hacerlo estas últimas, sin perjuicio de como repercutan, en su caso, la limitación correspondiente a las entidades que sufragan.

Igualmente se mantiene la aplicación del límite de gasto no financiero, también conocido como techo de gasto. Esta magnitud constituye un límite desde la previsión

misma de los presupuestos públicos, con el objeto de que la negociación con todos los agentes implicados en la elaboración de los correspondientes proyectos no devenga en un incremento de las cifras inicialmente manejadas para paliar el descontento de los departamentos inicialmente más perjudicados.

Además, la fijación del límite debe ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, lo que quiere decir que, por una parte, el límite de gasto debe calcularse introduciendo como condicionante el déficit/superávit previsto, y por otra, que el resultado no podrá rebasar, en cuanto a gasto computable, el nivel determinado por la aplicación de la regla de gasto. Su cálculo, que en todo caso excluye las transferencias vinculadas al sistema de financiación de comunidades autónomas y corporaciones locales, se articula de acuerdo con las variables que se incluyen en el Cuadro 3:

**Cuadro 3. Cálculo del Límite de Gasto**

(+) Previsión de ingresos presupuestarios para el ejercicio
(±) Déficit permitido/Superávit obligado
(±) Ajustes en ingresos en contabilidad nacional (SEC95)
(±) Ajustes en gastos en contabilidad nacional (SEC95)

**Fuente** Martínez, 2012

En la misma línea de la consideración de la sostenibilidad de las cuentas públicas desde el momento de la elaboración de los proyectos de presupuesto se encuentra el artículo 14, estableciendo que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozarán de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

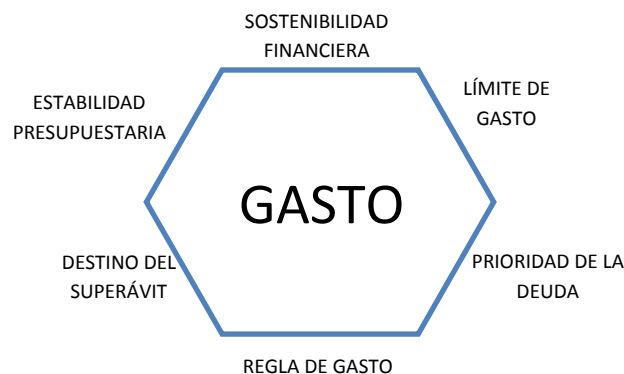
Tras la aplicación de estos límites, que previsiblemente generarían en mayor o menor medida superávit en muchas unidades institucionales, podría pensarse que el gestor del gasto responsable de dicho cumplimiento dispondría de las holguras que su buena gestión hubiera generado para realizar un mayor gasto o acometer inversiones

aplazadas. Nada más lejos de la realidad, por cuanto la LOEPSF aun contempla una medida más para mantener el nivel de gasto de forma constante en los mínimos posibles, con el objeto de que la austeridad no quede en un concepto coyuntural y se logre la pretendida sostenibilidad de las cuentas públicas.

En esta línea, tal y como establece el artículo 32 de la Ley, *“en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema”*, lo que implica que la excelencia en el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria tiene que coadyuvar al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera.

Con estos seis límites se configura un perímetro de austeridad en torno a las decisiones de presupuestación y gasto de los gestores públicos, cuya vulneración puede traer graves consecuencias para los mismos; sancionadoras por las previsiones recogidas en el Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, penales por las recientes modificaciones del Código Penal en tal sentido (Arias, 2012) y políticas por la creciente presión social. De manera directa, la propia LOEPSF establece una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas en atención a la posibilidad de que el perímetro se rebase.

### **Gráfico 2. Delimitación del gasto / Hexágono de la austeridad**



**Fuente:** *Elaboración Propia*

### **3.4. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas**

La LOEPSF establece una serie de medidas para corregir las desviaciones en la gestión económica de las administraciones, y que se clasifican en preventivas, correctivas y coercitivas en función de su posición temporal en el proceso.

- *Medidas preventivas:* se trata de una serie de medidas a llevar a cabo por la propia administración pública durante la ejecución del gasto, tales como el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria, la imposibilidad de realizar operaciones de endeudamiento cuando el volumen de deuda pública se sitúe sobre el 95%, y la revisión del factor de sostenibilidad de las pensiones si se proyectara un déficit en el largo plazo, como actualmente se está debatiendo en el seno del Pacto de Toledo.

En un nivel superior de control, el Gobierno central, en caso de apreciar riesgos de incumplimientos de la estabilidad presupuestaria, de los objetivos de la deuda pública o de la regla de gasto de una comunidad autónoma o corporación local, deberá formular una advertencia pública. Al respecto, la Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias, o en su defecto se aplicarán las medidas correctivas.

- *Medidas correctivas:* Dentro de las medidas de corrección existe también un primer nivel automático, en el cual la administración incumplidora precisará la autorización del Estado para realizar operaciones de endeudamiento e informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que se puedan financiar a través de subvenciones o convenios estatales. Esta medida es simultánea a la formulación de advertencia de riesgo, constituyendo un primer escollo insalvable para una eventual administración *aventurera*.

Si se constata el incumplimiento, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los

objetivos, cuyo contenido mínimo contendrá: causas del incumplimiento; previsiones de ingresos y gastos si no se producen cambios; descripción, cuantificación y calendario de las medidas propuestas; previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; análisis de sensibilidad; e información adicional que exija, en su caso, el Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea.

Sin perjuicio de lo anterior, la administración incumplidora formulará un plan de reequilibrio en caso de que la causa del incumplimiento fuera una catástrofe natural, recesión grave, emergencia extraordinaria u otra que escapara de su control, o que el objetivo incumplido haya sido el de deuda pública, cuyo contenido será similar al del plan económico-financiero, debiendo recogerse la senda prevista para alcanzar los objetivos incumplidos, con la evolución de las magnitudes de las que depende el mismo.

Estos planes, en cuya tramitación intervienen varios órganos de distintas administraciones, y donde puede tener especial relevancia la aprobación preceptiva del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el caso de los de las Comunidades Autónomas, deberán someterse a comunicación pública y a un estricto seguimiento a través de informes trimestrales y semestrales para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respectivamente, también públicos, realizados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para lo cual éste podrá recabar de la administración incumplidora la información necesaria.

Si en los informes de seguimiento se verifica una desviación en la aplicación de las medidas, la administración incumplidora deberá justificarlo, y aplicar las medidas previstas así como otras que garanticen el cumplimiento. Si persiste un trimestre, o un semestre más, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en la legislación.

- *Medidas coercitivas:* En caso de producirse un incumplimiento de los planes económico-financieros o de los planes de reequilibrio, deberán ser aprobadas de forma inmediata una serie de medidas de naturaleza bastante drástica, cuales son la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido, la recentralización en el Estado de las competencias normativas sobre los tributos cedidos y la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España del 0,2 % de su PIB nominal (por poner un ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia serian entorno a cincuenta millones de euros actualmente).

Si transcurridos tres meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado un nuevo plan, el depósito dejará de devengar intereses en favor de la administración incumplidora, y transcurridos tres meses más podrá convertirse en multa coercitiva.

En todo caso, si no se corrige esta situación, el Gobierno central estará normativamente habilitado para enviar una comisión de expertos con el objeto de realizar una valoración de la situación de la administración incumplidora, estando esta comisión plenamente facultada para obtener cualquier dato acerca de sus ingresos o gastos. Las medidas propuestas por esta comisión de expertos serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora; además, en tanto no se produzca la implementación razonable de estas medidas, la administración incumplidora no tendrá acceso a operación de crédito o mecanismo de financiación alguno.

Si el incumplimiento persiste, el Gobierno central requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma o Corporación Local correspondiente, y caso de que el requerimiento no se atendido, el Ejecutivo, previa aprobación del poder legislativo, podrá adoptar medidas de ejecución forzosa, pudiendo llegar incluso a disolver una Corporación Local.



### **3.5. Instrumentación contable de la estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: los ajustes SEC-95**

La dimensión contable del análisis de la LOEPSF radica en las diferencias existentes entre las magnitudes de entrada, esto es, los datos procedentes de la gestión presupuestaria tanto de ingresos como de gastos, y las de salida, representadas por el déficit o superávit en términos de necesidad o capacidad de financiación según la contabilidad nacional que sigue las reglas del SEC95, sin perjuicio de posteriores ajustes para excluir los efectos del ciclo y calcular de ese modo el déficit estructural, conforme al siguiente esquema:

- En la aprobación del presupuesto:
  - (+) Diferencia entre la previsión de ingresos no financieros del presupuesto de ingresos (capítulos 1 a 7) y los créditos iniciales no financieros del presupuesto de gastos (capítulos 1 a 7).
  
  - (±) El conjunto de las diferencias de criterio entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional.
  
- En la liquidación del presupuesto:
  - (+) Diferencia entre los derechos reconocidos netos no financieros del presupuesto de ingresos (capítulos 1 a 7) y las obligaciones reconocidas no financieras del presupuesto de gastos (capítulos 1 a 7).
  
  - (±) El conjunto de las diferencias de criterio entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional.

El SEC95 es el criterio único vinculante jurídicamente para las cuentas de todos los estados miembros de la Unión Europea, que permite la fiabilidad y comparabilidad de

la información contable de la que depende el seguimiento de la estabilidad presupuestaria y económica comunitaria.

Desde el año 2000 se edita y actualiza por parte de la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas un manual que analiza las diferencias entre el saldo presupuestario de las administraciones públicas y el déficit/superávit de contabilidad nacional, examinando a continuación las más relevantes:

- a) *Diferencias en el registro de ingresos*: El criterio en contabilidad nacional para el registro de los ingresos es el de “caja” y afecta a los capítulos de 1 a 3 del presupuesto de ingresos (Impuestos directos, Impuestos indirectos y Tasas y otros ingresos).

Por tanto, procedería efectuar, en su caso, los siguientes ajustes:

Ajuste positivo: si el importe de los derechos reconocidos netos de los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos es inferior a sus cobros en caja, con independencia de si el devengo de esos ingresos corresponde al ejercicio presupuestario corriente o a ejercicios presupuestarios cerrados.

Ajuste negativo: si el importe de los derechos reconocidos netos de los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos es superior a sus cobros en caja, con independencia de si el devengo de esos ingresos corresponde al ejercicio presupuestario corriente o a ejercicios presupuestarios cerrados.

Para ilustrar el planteamiento contable anterior, supongamos que una unidad institucional turística participara en un año dado en un evento de relevancia, por el cual facturaría una importante cantidad como servicios prestados de Capítulo 3, pero no cobrara esos créditos en una primera instancia, sino que su recaudación se dilatara en los dos o tres años siguientes. En este caso los ingresos correspondientes se tendrían en cuenta para la determinación del

cumplimiento de los objetivos de la estabilidad presupuestaria en los ejercicios en los que se recaudaran efectivamente, produciéndose un ajuste negativo el ejercicio del devengo y ajustes positivos en los ejercicios de cobro.

b) *Diferencias por transferencias y subvenciones entre administraciones públicas:*

El criterio en contabilidad nacional es que se da prioridad a la información de la administración concedente, y por tanto deben primar en la contabilidad consolidada dichos importes. No tendrán consideración de transferencias concedidas las aportaciones de capital que deban considerarse gastos de Capítulo 8, activos financieros (todas aquellas en las que se espera una rentabilidad económica de la inversión), las cuales no generan déficit público en contabilidad nacional.

Los ajustes a realizar, en su caso, serían los siguientes:

Ajuste positivo: si el importe de los derechos reconocidos netos de transferencias corrientes y de capital de los capítulos 4 y 7 del Presupuesto de Ingresos de las unidades institucionales públicas receptoras es inferior a las obligaciones reconocidas por el mismo concepto en el presupuesto de gastos de las concedentes.

Ajuste negativo: si el importe de los derechos reconocidos netos de transferencias corrientes y de capital de los capítulos 4 y 7 del Presupuesto de Ingresos de unidades institucionales públicas receptoras es superior a las obligaciones reconocidas por el mismo concepto en el presupuesto de gastos de las concedentes.

Así, supongamos que una unidad institucional turística de una comunidad autónoma recibe de ésta tan solo una subvención para funcionamiento corriente en el que hay disparidad de criterios temporales de imputación, de tal modo que la comunidad autónoma reconoció la obligación en un ejercicio ya

cerrado. La unidad institucional turística debería ajustar negativamente los ingresos en el importe de la subvención, que ya computó como gasto en la comunidad autónoma el ejercicio anterior.

- c) *Diferencias por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*: Los cobros y pagos pendientes de aplicación se corresponden con operaciones de tesorería que la unidad institucional no ha aplicado aún a presupuesto, bien porque se trata de una trámite provisional y previo con el fin de cuadrar sus flujos de caja, bien cuando excepcionalmente se desconoce su naturaleza, origen o destino. Sin embargo, estas operaciones afectan al déficit/superávit en contabilidad nacional en el ejercicio en que se hayan efectuado, con independencia de que se hayan aplicado o no a presupuesto, por lo que, en su caso, se deberían de realizar los siguientes ajustes:

Ajuste en ingresos: por la variación neta en el ejercicio de los cobros pendientes de aplicación a presupuesto. El ajuste será positivo o negativo en función del signo de la variación.

Ajuste en gastos: por la variación neta en el ejercicio de los pagos pendientes de aplicación a presupuesto. El ajuste será positivo o negativo en función del signo de la variación.

Desde un punto de vista práctico, si suponemos que una unidad institucional turística, al cierre de cuentas, posee un cobro en su tesorería del que desconoce su naturaleza, y aunque esta operación no se aplicaría al presupuesto, sino a la cuenta extrapresupuestaria cobros pendientes de aplicación, se debería realizar un ajuste positivo en los ingresos por el importe de los cobros.

- d) *Diferencias por acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*: Las actuaciones presupuestarias están sujetas a derecho

administrativo, por lo que toda imputación al presupuesto de gasto debe realizarse mediante el pertinente acto administrativo dictado por órgano competente. Sin embargo, si por alguna circunstancia el acto administrativo de reconocimiento de la obligación no es emitido en el ejercicio en cuestión, el gasto, que efectivamente se ha realizado en tal ejercicio, no puede imputarse al presupuesto, pudiendo a lo sumo quedar recogido en las cuentas 409, 411 o 413 (según el Plan General Contable Público de que se trate) de la contabilidad financiera de la entidad. En este mismo sentido, ocasionalmente puedan estar dentro de estas operaciones las conocidas popularmente como *facturas en el cajón*, situación que se produce cuando la circunstancia que ha impedido formular el acto administrativo de reconocimiento de la obligación para imputación al presupuesto de gastos es la inexistencia de crédito adecuado o suficiente. No obstante, cualquiera que fuera la causa estos gastos, cuando están efectivamente satisfechos, deberán registrarse en contabilidad nacional.

De acuerdo a lo anterior, los ajustes que deberán, en su caso, ponerse de manifiesto son los que se exponen a continuación:

Ajuste positivo: Por los gastos efectivamente abonados en el ejercicio que no hayan sido imputados al presupuesto para el reconocimiento de la obligación.

Ajuste negativo: Por las obligaciones reconocidas imputadas al ejercicio que correspondieran a gastos efectivamente abonados en ejercicios anteriores, a cuyos presupuestos no fueron imputados.

Como ejemplo de las situaciones expuestas, supongamos que en una unidad institucional turística la nueva gerencia se encuentra con que la saliente no había imputado a presupuesto unos gastos y pagos de finales del ejercicio pasado por reparaciones urgentes al no disponer de crédito para ello. En el ejercicio cerrado, o que esté en vías de ello, deberá realizar el ajuste positivo correspondiente, mientras que el ejercicio corriente deberá hacer el ajuste

negativo por el mismo importe, sin perjuicio de las responsabilidades que en derecho deban asumir los anteriores gestores.

- e) *Diferencias por deudas asumidas*: La asunción de deudas de unas unidades institucionales por parte de otras puede utilizarse para el saneamiento de las cuentas de una empresa, no teniendo reflejo presupuestario alguno en la entidad que asume la deuda, generalmente una administración territorial. En contabilidad nacional debe computarse como un aumento de gasto como transferencia de capital concedida y un aumento de la deuda pública, procediendo llevar a cabo los siguientes ajustes.

Ajuste en gasto: Por el importe de la deuda asumida se incrementa el gasto computable en contabilidad nacional.

Ajuste en deuda pública: Se incrementa en el mismo importe.

La operación es más compleja cuando la entidad saneada es una unidad institucional pública que forme parte del mismo subsector a efectos de calcular el déficit/superávit en términos de contabilidad nacional. Así, supongamos que una comunidad autónoma asume las deudas de una empresa pública dedicada a la explotación turística de unos restos arqueológicos que no tiene consideración de unidad institucional pública; en este sentido, el importe de la deuda asumida, sea por operaciones de crédito o deuda comercial, será considerada una transferencia de capital concedida por la comunidad autónoma, que se contabilizará como gasto en contabilidad nacional, llevando, además, aparejado un incremento de la deuda pública, sin que ni en un caso ni en el otro se produzca operación presupuestaria alguna.

- f) *Diferencias por condonación de deudas*: La condonación de deudas de empresas o particulares por parte de unidades institucionales públicas es una operación similar a la asunción de deudas, donde la deuda en cuestión es del

sector privado con una unidad institucional pública, e igualmente no tiene reflejo presupuestario, por lo que con el mismo criterio anteriormente descrito para la asunción de deudas, en contabilidad nacional deberá computarse como un aumento de gasto como transferencia de capital concedida, si bien en ese caso la contrapartida será la cancelación de un activo financiero.

Los ajustes a registrar serían los siguientes:

Ajuste en gasto: Por el importe de la deuda asumida se incrementa el gasto computable en contabilidad nacional como transferencia de capital.

Ajuste en activo financiero: Se disminuye en el mismo importe.

Así, por ejemplo, supongamos que una comunidad autónoma concede con anterioridad al ejercicio un anticipo reembolsable a una empresa turística del sector privado, y que en el ejercicio corriente le condona la deuda correspondiente. El importe de la deuda condonada será considerado una transferencia de capital concedida por la comunidad autónoma, a contabilizar como gasto en contabilidad nacional, que se corresponderá con una disminución de los activos financieros públicos, sin que ni en un caso ni en el otro se produzca operación presupuestaria alguna. Adviértase también que de no ser por este ajuste, la concesión de anticipos y su posterior condonación podrían utilizarse como forma de concesión de subvenciones eludiendo su preceptivo reflejo en el déficit.

- g) *Diferencias por compras a plazos*: En contabilidad nacional las cantidades aplazadas en una compra por parte de una unidad institucional pública constituyen una deuda de carácter financiero, e igualmente deben hacerse ajustes en un sentido y otro en el ejercicio de la compra y en el de los pagos restantes, en los términos siguientes:

Ajuste en el ejercicio que se firma el contrato de compra: se debe registrar un mayor gasto no financiero por el importe total del activo adquirido y el correspondiente aumento de la deuda, procediendo un ajuste negativo con relación al saldo del presupuesto, aumentando de este modo el déficit de la Administración pública.

Ajuste en el ejercicio en que se abona las cantidades aplazadas: se registra como amortización de un pasivo financiero, lo cual no es un gasto de cara al déficit en contabilidad nacional, disminuyendo la deuda, por lo se debe practicar un ajuste positivo de menor gasto en contabilidad nacional con relación al Presupuesto, disminuyendo de este modo el déficit de la unidad institucional pública.

Desde una perspectiva práctica, supongamos que una unidad institucional pública turística adquiere unos céntricos terrenos para levantar un proyecto museístico aplazando su pago en diez años tras el de su adquisición. El año de la adquisición no tendrá reflejo presupuestario gasto o pago alguno pero el déficit se verá incrementado notablemente por la adquisición. Sin embargo en los restantes ejercicios, los plazos aplazados que serán gastos presupuestarios deberán ajustarse reduciendo déficit.

- h) *Diferencias por arrendamientos operativos*: El arrendatario operativo es una modalidad de arrendamiento donde el arrendatario adquiere el derecho a utilizar un inmovilizado durante un período determinado inferior a la vida útil del bien, al final del cual, el arrendador espera que su bien le sea devuelto en un estado de conservación razonable, correspondiendo a este último los servicios de mantenimiento y reparación y la sustitución por avería.

En este sentido, los posibles ajustes a practicar por contratos de arrendamiento operativo serían los siguientes:



Ajustes en ingresos: Si el arrendador es una unidad institucional pública, los cobros recibidos deben registrarse como producción de servicios de alquiler.

Ajustes en gastos: Si el arrendatario es una unidad institucional pública, los pagos realizados se estiman consumos intermedios de su sistema productivo.

Un caso práctico de esta problemática podría ser el pago de un arrendamiento operativo por parte de una empresa turística del sector privado por ocupar un edificio de propiedad de una unidad institucional pública. En este supuesto, el importe recibido por la administración debe considerarse un ingreso en términos de contabilidad nacional.

- i) *Diferencias por arrendamientos financieros*: En el arrendamiento financiero el arrendatario adquiere el derecho a utilizar un inmovilizado a cambio de un número determinado de pagos durante el periodo acordado, el cual suele coincidir con la vida útil del bien, transfiriéndosele la propiedad, en cuanto a riesgos y beneficios, no responsabilizándose, por tanto, el arrendador de la reparación, mantenimiento o sustitución, por lo que su papel es meramente financiero, teniendo generalmente el arrendatario la opción de compra sobre el bien al finalizar el contrato de alquiler.

En este sentido, a efectos de contabilidad nacional la propiedad económica del bien corresponde al arrendatario, por lo que el bien forma parte de su activo, y el arrendador proporciona al arrendatario un préstamo.

- j) *Diferencias por asociación público privada*: Son contratos a largo plazo entre entes públicos y privados para la creación de un activo concreto con un importante desembolso inicial y pagos regulares, donde el comprador de los servicios vinculados a ese activo es una administración pública. Sus áreas de actividad son servicios públicos fundamentales, tales como sanidad, educación, transporte. Al respecto, los criterios para la consideración de la inversión como

pública o privada y su registro o no en contabilidad nacional son la asunción de riesgos y el origen de la financiación. En la inversión privada solo el canon anual pagado por la unidad institucional pública en la fase de explotación deberá considerarse gasto, mientras que si la inversión se considera pública, tanto la inversión inicial junto al endeudamiento, como el canon anual deben considerarse gasto.

#### **4. Las instituciones turísticas de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: identificación, régimen Jurídico y aplicación de la LOEPSF**

---

El artículo 10.1.16 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, establece entre las competencias autonómicas la promoción, el fomento y la ordenación del turismo en su ámbito territorial. Igualmente la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, en su artículo 2.e, extiende su ámbito de aplicación a todos los organismos autónomos y entidades de derecho público que sean creados por cualquiera de las anteriores Administraciones para la gestión del sector público turístico.

Realizada esta prevención jurídica, es un hecho que la CARM ha creado numerosos organismos dependientes con el fin de desarrollar las competencias que el ordenamiento jurídico le otorga, los cuales son susceptibles de verse afectados en su gestión económica y contable por la aplicación de la LOEPSF.

Conforme a los acuerdos al efecto del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y precisamente a efectos de clasificar las entidades autonómicas de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC95, la CARM tiene la obligación de publicar y suministrar la información necesaria al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de un inventario de los entes que la integran.

La última publicación a este respecto corresponde al 1 de enero de 2013, y en particular, en la CARM se detecta un importante número organismos a través de los cuales se realizan las labores de promoción, fomento y control de carácter público de la actividad turística, existiendo además otros de contenido urbanístico o medio ambiental, pero con una fuerte relación con dicha actividad turística regional.

En concreto, los órganos a los que estamos haciendo referencia se encuentran recogidos en el Cuadro 4:

**Cuadro 4. Organismos relacionados con el sector turístico en la CARM**

Tipo de Ente	Nombre	Alta Desde
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	Instituto de Turismo de la Región de Murcia	01/01/2013
CONSORCIOS	Consortio Turístico Mancomunidad del Nordeste de Murcia	10/12/2007
CONSORCIOS	Consortio Año Jubilar 2010	10/09/2009
CONSORCIOS	Consortio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca	06/10/1998
CONSORCIOS	Consortio Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar	10/12/2001
CONSORCIOS	Consortio Vía Verde del Noroeste	04/03/2003
CONSORCIOS	Consortio Turístico de Medina Nogalte	03/06/2004
CONSORCIOS	Consortio Turístico Murcia Cruce de Caminos	07/06/2004
CONSORCIOS	Consortio Turístico Desfiladero de Almadenes	10/06/2004
CONSORCIOS	Consortio Marina de Cope	03/12/2004
CONSORCIOS	Consortio Turístico Mancomunidad del Noroeste de Murcia	26/04/2007
FUNDACIONES	F. Anfiteatro Romano-Museo de Arte Contemporáneo Reg. Murcia	30/01/2009
FUNDACIONES	Fundación Teatro Romano de Cartagena	23/05/2003
SOCIEDADES MERCANTILES	Murcia Cultural, S.A.	21/01/1991
SOCIEDADES MERCANTILES	Región de Murcia Turística, S.A.U.	15/12/1992
SOCIEDADES MERCANTILES	Caravaca Jubilar, S.A.U.	22/11/1999
SOCIEDADES MERCANTILES	Lorcatour, Lorca Taller del Tiempo, S.A.U.	27/05/1999
SOCIEDADES MERCANTILES	Ctro Turis. de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar,S.A.U.	01/10/2002

**Fuente:** Inventario de entes CARM, 2013

No obstante, a fecha 13 de junio de 2013, la Consejería de Economía y Hacienda hacía pública a través de los medios de comunicación (Diario La Verdad de Murcia) su decisión de suprimir numerosos entes, algunos de ellos incluidos en la relación anterior (en color rojo), por lo que, aunque no es un dato oficial, se ha reducido el ámbito de este trabajo a los eventuales entes supervivientes, no siendo cuestión irrelevante ésta, ya que la decisión de supresión responde a la necesidad de las cuentas regionales de ajustarse a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera determinados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para el ejercicio 2013. Por consiguiente, de acuerdo a las previsiones de la CARM, la relación de entes relacionados con el turismo quedaría conformada por los que se relacionan en el Cuadro 5:

**Cuadro 5. Organismos relacionados con el sector turístico en la CARM con previsión de no extinción**

Tipo de Ente	Nombre	Alta Desde
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	Instituto de Turismo de la Región de Murcia	01/01/2013
CONSORCIOS	Consortio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca	06/10/1998
CONSORCIOS	Consortio Vía Verde del Noroeste	04/03/2003
CONSORCIOS	Consortio Marina de Cope	03/12/2004
FUNDACIONES	Fundación Teatro Romano de Cartagena	23/05/2003
SOCIEDADES MERCANTILES	Caravaca Jubilar, S.A.U.	22/11/1999
SOCIEDADES MERCANTILES	Lorcatour, Lorca Taller del Tiempo, S.A.U.	27/05/1999
SOCIEDADES MERCANTILES	Ctro Turis. de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar, S.A.U.	01/10/2002

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Inventario de entes CARM, 2013

A continuación pasamos a comentar de forma sucinta el régimen jurídico y contable de cada uno de los órganos relacionados en el Cuadro 5.

#### *1) Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITRM)*

La ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, crea en su Capítulo IV el Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITRM), para la ordenación, planificación, programación, dirección y coordinación de sus competencias en materia de turismo, con las siguientes características:

1. Su régimen jurídico es el de entidad pública empresarial dependiente de la Administración General de la CARM.
2. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad.
3. Adscrito a la Consejería de Turismo.
4. Las relaciones del Instituto con la citada Consejería se articulan a través de las encomiendas de gestión previstas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de

noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sin que pueda participar como licitador en los procedimientos para la adjudicación de sus contratos.

5. Las tarifas percibidas por el ITRM deben cubrir el valor de las prestaciones encargadas, teniendo en cuenta los costes directos e indirectos, los márgenes razonables acordes con el importe de las prestaciones y los impuestos y tasas que correspondan a la actividad.

6. El Consejo de Administración estará integrado por:

- a) El Presidente del ITRM, que será el Consejero de Turismo.
- b) El Director General del Instituto, nombrado por el Consejo de Gobierno de la CARM, a propuesta del Consejero de Turismo.
- c) Seis vocales pertenecientes a la Administración regional.

7. Su régimen contable es el privado y su presupuesto estimativo.

8. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

## *2) Consorcio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca*

La Orden de 7 de octubre de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispuso la publicación en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia” de los Estatutos del Consorcio para el desarrollo turístico y cultural de Lorca, supone la creación de este ente conforme al convenio de colaboración celebrado al efecto entre el Ayuntamiento de Lorca, la Cámara de Comercio e Industria de Lorca, la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Lorca y la CARM, dotándolo de las siguientes características:

1. Sus fines principales son la creación, dotación y gestión de los centros y equipamientos culturales, la dinamización del patrimonio cultural y el fomento del turismo en la ciudad de Lorca, la educación, formación y sensibilización de la sociedad para la preservación del patrimonio y su promoción, y el incremento de la demanda turística.
2. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad.
3. Los porcentajes de participación y voto son los siguientes:

Componente	% particip.	% voto
Privado	0,00	20,00
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	59,50	50,00
Ayuntamiento de Lorca	40,50	30,00

4. La parte del importe de los gastos generales, no financiados por otros medios, que no se deriven de la efectiva gestión y ejecución del proyecto para el desarrollo turístico y cultural de Lorca será cofinanciada por la CARM y el Excmo. Ayuntamiento de Lorca.
5. La gestión presupuestaria, contabilidad y control interno de la gestión económico-financiera del Consorcio se efectuará conforme a la legislación de Régimen Local.
6. Su régimen contable es público y su presupuesto limitativo.
7. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

### *3) Consorcio Vía Verde del Noroeste*

El 12 de diciembre de 2012 se aprueba la modificación de los Estatutos del Consorcio Vía Verde del Noroeste, los cuales se remontan a 2003, quedando participado por la

CARM y los Ayuntamientos de Albudeite, Alguazas, Bullas, Campos del Río, Caravaca de la Cruz, Cehegín, Molina de Segura, Mula y Murcia, siendo sus principales características las siguientes:

1. Se establece como su fin adecuar y mantener el antiguo trazado del ferrocarril Murcia-Caravaca de la Cruz a su uso como Vía Verde para recorridos peatonales u otros no motorizados, con especial incidencia en la accesibilidad para personas con movilidad reducida, durante el tiempo que ADIF mantenga su cesión, promoviéndolo y convirtiéndolo en elemento dinamizador del desarrollo turístico de la zona.
2. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad.
3. Su Junta de Gobierno estará constituida por el Presidente, que lo será el Consejero competente en materia de turismo de la CARM, el Vicepresidente, que lo será rotatoriamente por uno de los alcaldes de los municipios participantes, nueve vocales representantes de la CARM y ocho vocales representantes de los Ayuntamientos consorciados, adoptando sus acuerdos por mayoría.
4. La gestión presupuestaria, contabilidad, contratación y control interno de la gestión económica- financiera del Consorcio se efectuará conforme a la legislación de Régimen Local.
5. Su régimen contable es público y su presupuesto limitativo.
6. Los porcentajes de participación y voto son los siguientes:

Componente	% particip.	% voto
Otras entidades de caracter local	50,00	36,36
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	50,00	63,64



7. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

#### *4) Consorcio Marina de Cope*

A partir del Convenio de Colaboración entre la CARM, el Ayuntamiento de Águilas y el Ayuntamiento de Lorca, se constituye el Consorcio Marina de Cope, destinado al impulso, desarrollo, gestión y ejecución de la Actuación de Interés Regional «Marina de Cope», publicándose en el BORM 297 de 24 de diciembre de 2004 sus correspondientes estatutos, con las siguientes características:

1. Su función es el impulso, el desarrollo, le gestión y la urbanización para la ordenación turística del ámbito comprendido en la Actuación de Interés Regional Marina de Cope.
2. Entre sus funciones se encuentran realizar las obras de infraestructura necesarias, por sí o mediante la contratación con terceros, ostentar la condición de beneficiario en los procedimientos expropiatorios, disponer y enajenar el suelo resultante y recaudar los tributos y contraprestaciones que correspondan.
3. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad.
4. Su Consejo de Administración está compuesto por el Presidente, que lo será el Consejero competente en materia de turismo de la CARM, los Vicepresidentes, que serán los alcaldes, y siete vocales, cuatro por la CARM, uno por el Ayuntamiento de Lorca y dos por el Ayuntamiento de Águilas, adoptando los acuerdos por mayoría con voto de calidad del Presidente.
5. Su régimen contable es público y su presupuesto limitativo.
6. Los porcentajes de voto son los siguientes:

Componente	% voto
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	50,00
Águilas	30,00
Lorca	20,00

7. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

#### *5) Fundación Teatro Romano de Cartagena*

Conforme a la escritura de constitución nº 1.190, de 21/03/2003, se constituye la Fundación Teatro Romano de Cartagena, que está integrada como socios fundadores por la CARM, el Ayuntamiento de Cartagena y la Fundación Cajamurcia, con las siguientes características:

1. La Fundación tiene por objeto la conservación, restauración, acrecentamiento y revalorización del Teatro Romano de Cartagena, así como la construcción, gestión y promoción del Museo del Teatro Romano de Cartagena.
2. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad.
3. El Patronato de la Fundación está compuesto por su Presidente, que lo será el Presidente de la CARM, dos Vicepresidentes, que lo serán el Alcalde de Cartagena y el Presidente de la Fundación CajaMurcia, y siete vocales, de los cuales tres son nombrados por la CARM, dos por el Ayuntamiento de Cartagena y otros dos por la Fundación CajaMurcia.
4. Su régimen contable es privado y su presupuesto estimativo.
5. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

### 6) Caravaca Jubilar SAU

Por la escritura nº 3916 de 19/10/1999 se constituye la sociedad mercantil Caravaca Jubilar SAU, con el objeto de la recuperación y gestión del patrimonio de Caravaca, con las siguientes características:

1. Su capital está suscrito al 100% por el Consorcio Agencia Desarrollo Comarca del Noroeste y Río Mula. Este consorcio, sin perjuicio de los posibles planes de disolución que pudiera tener el gobierno regional al respecto, está participado del siguiente modo:

Componente	% particip.	% voto
Otras entidades de carácter local	0,00	35,71
Privado	0,00	14,29
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	55,60	50,00

2. El régimen contable de la mercantil es privado y su presupuesto estimativo, aunque en el caso del consorcio son público y limitativo respectivamente.
3. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

### 7) LorcaTur, Lorca Taller del Tiempo SAU

Por la escritura número 628 de 29/03/1999 se constituye la sociedad mercantil Lorcatur, Lorca Taller del Tiempo, SAU, con el objeto de la puesta en valor del patrimonio cultural de la ciudad de Lorca a través de su actividad museística, con las siguientes características:

1. Su capital está suscrito al 100% por el Consorcio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca.

2. El régimen contable de la mercantil es privado y su presupuesto estimativo, si bien en el caso del consorcio serían público y limitativo respectivamente.
3. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública/Sector Administraciones Públicas/ Subsector Comunidad Autónoma.

*8) Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar SA.*

Por la escritura nº 1.109 de 12/06/2002 se constituye la sociedad mercantil Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar SA, con el objeto de la creación y gestión de los centros y equipamientos turísticos, con las siguientes características:

1. Su capital está suscrito al 100% por el Consorcio Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar. Este consorcio, sin perjuicio de los posibles planes de disolución que pudiera tener el gobierno regional al respecto, está participado del siguiente modo:

Componente	% particip.	% voto
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	60,00	60,00
San Pedro del Pinatar	40,00	40,00

2. El régimen contable de la sociedad mercantil es privado y su presupuesto estimativo, si bien en el caso del consorcio serían público y limitativo respectivamente.
3. Su clasificación SEC95 es de Unidad Institucional/Pública, pero no está encuadrado en el Sector Administraciones Públicas, suponiendo la excepción en el conjunto del resto de entes regionales del ámbito turístico, aunque quedando igualmente dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a tenor de lo dispuesto en el art. 2.2, si bien sujeta exclusivamente a los preceptos que expresamente se refieran a ella.

## **5. Análisis del cálculo de las magnitudes de estabilidad presupuestaria a distintos niveles de clasificación institucional**

---

La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria a través de los límites de déficit fiscal calculado en términos de capacidad o necesidad de financiación conforme al SEC95 y su posterior desagregación del déficit estructural, requiere no sólo la práctica de la técnica contable presupuestaria y de ajustes de contabilidad nacional, sino también conocer la estructura de relaciones jurídicas y económicas de los distintos niveles institucionales del sector público en la compleja dinámica de la determinación de las principales magnitudes.

La práctica contable, la normativa de estabilidad presupuestaria y la teoría de la hacienda pública permiten analizar la consecución de los distintos déficits en unidades de distintos niveles (unidades institucionales, subsectores CCAA, y sector Administraciones Públicas) y el proceso de su integración agregada.

De este modo, y en consonancia con el objeto del presente trabajo, a partir de las cuentas anuales de un ente del sector público regional de ámbito turístico, en concreto, el Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar, y de la Cuenta General de la propia CARM, se mostrará la metodología de cálculo y determinación del cumplimiento o no de los objetivos transitorios de estabilidad presupuestaria fijados por el gobierno central y operantes hasta 2020, momento en que entrará plenamente en vigor la LOEPSF (Cuadro 6).

Igualmente, el análisis de la formación de las magnitudes correspondientes al déficit del Estado Español en 2012 notificado a la Unión Europea, mostrará la relación que guardan las cuentas de los entes analizados respecto al total estatal y el proceso de integración de sus datos. Como se ha comentado con anterioridad no se contemplarán en niveles intermedios los ajustes para obtener el componente estructural del déficit.

**Cuadro 6. Objetivos transitorios de déficit**

<b>Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Déficit fiscal</b>	-8,9	-6,3	-4,5	-2,8	-1,9
<b>Componente cíclico</b>	-1.978	-2.021	-1.634	-1.161	-0,602
<b>Componente estructural</b>	-6.922	-4.279	-2.866	-1.639	-1.298

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016, MEH, 2013

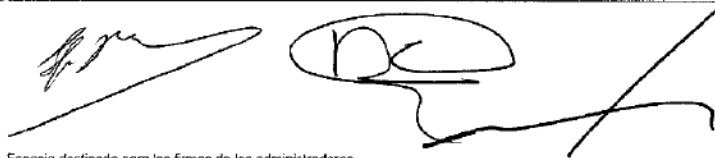
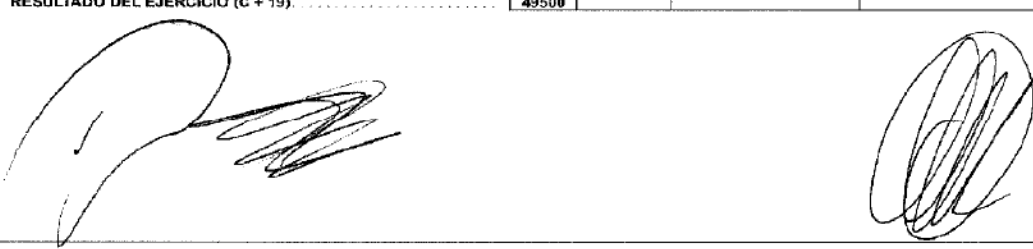
### **5.1. Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar**

El Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar es una Unidad Institucional Pública, no incluida en el Sector Administraciones Públicas y comprendida en el del ámbito de aplicación de la LOEPSF a tenor de lo dispuesto en el art. 2.2, por lo cual debe cumplir el principio de estabilidad presupuestaria mediante una posición de equilibrio financiero; que no presente pérdidas que requieran la aportación adicional de recursos por parte de la CARM.

La entidad presenta en el ejercicio 2012 unas pérdidas de 19.196,56 €, por lo que en la medida en la que se debiera materializar una aportación adicional de recursos por parte de la entidad consorciada por la CARM y el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (o de éstos mismos) para la continuidad de la actividad se produciría un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

No obstante, al no estar incluido en ninguno de los subsectores propios del Sector Administraciones Públicas (Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de Seguridad Social) su desequilibrio financiero no computará en el cálculo agregado del déficit total de las administraciones públicas, que puede dar lugar al Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea.

Imagen 1. Cuenta de Pérdidas y Ganancias del Centro Turístico de Talasoterapia de S. Pedro del Pinatar

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE PYMES		PP	
<b>NIF:</b> A73191165 <b>DENOMINACIÓN SOCIAL:</b> CENTRO TURÍSTICO DE TALASOTERAPIA SAN PEDRO DEL PI		 Espacio destinado para las firmas de los administradores	
(DEBE) / HABER	NOTAS DE LA MEMORIA	EJERCICIO 2012 (1)	EJERCICIO 2011 (2)
1. Importe neto de la cifra de negocios .....	40100		
2. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación .....	40200		
3. Trabajos realizados por la empresa para su activo .....	40300		
4. Aprovisionamientos .....	40400		
5. Otros ingresos de explotación .....	40500		
6. Gastos de personal .....	40600		
7. Otros gastos de explotación .....	40700		-5.000,00
8. Amortización del inmovilizado .....	40800		
9. Imputación de subvenciones de Inmovilizado no financiero y otras .....	40900		
10. Excesos de provisiones .....	41000		
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del Inmovilizado .....	41100		
12. Otros resultados .....	41300	-19.198,56	
<b>A) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10 + 11 + 12) .....</b>	<b>49100</b>	<b>-19.198,56</b>	<b>-5.000,00</b>
13. Ingresos financieros .....	41400		6,69
a) imputación de subvenciones, donaciones y legados de carácter financiero .....	41430		
b) Otros ingresos financieros .....	41490		6,69
14. Gastos financieros .....	41500		
15. Variación de valor razonable en instrumentos financieros .....	41600		
16. Diferencias de cambio .....	41700		
17. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros .....	41800		
18. Otros Ingresos y gastos de carácter financiero .....	42100		
a) incorporación al activo de gastos financieros .....	42110		
b) ingresos financieros derivados de convenios de acreedores .....	42120		
c) Resto de ingresos y gastos .....	42130		
<b>B) RESULTADO FINANCIERO (13 + 14 + 15 + 16 + 17 + 18) .....</b>	<b>49200</b>		<b>6,69</b>
<b>C) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A + B) .....</b>	<b>49300</b>	<b>-19.198,56</b>	<b>-4.993,31</b>
19. Impuestos sobre beneficios .....	41900		
<b>D) RESULTADO DEL EJERCICIO (C + 19) .....</b>	<b>49500</b>	<b>-19.198,56</b>	<b>-4.993,31</b>
			
(1) Ejercicio al que van referidas las cuentas anuales. (2) Ejercicio anterior.			

Fuente: Cuentas Anuales 2012 del Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar

## 5.2. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM)

La CARM, como Unidad Institucional Pública incluida en el Sector Administraciones Públicas, Subsector Comunidades Autónomas, comprendida en el ámbito de aplicación de la LOEPSF según el contenido de su art. 2.1, está sujeta a la totalidad de sus disposiciones de manera general, y de modo más concreto a cumplir el principio de estabilidad presupuestaria no presentando déficit superior, en cómputo general de todas las administraciones públicas, al 0,4% del PIB. No obstante, transitoriamente hasta 2020, se permite a la Región de Murcia el déficit fiscal que fije el Gobierno mediante el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y que para el año 2012 ha sido del 1,5% del PIB regional.

Conforme a los informes de la Intervención General de la Administración del Estado “Comunidades Autónomas: operaciones no financieras. Detalle por Comunidades. Año 2012” y “Comunidades Autónomas. Déficit por Comunidades. Año 2012”, la CARM presenta un déficit en términos de Capacidad o Necesidad de Financiación SEC 95 de 852 millones de euros, lo que supone un porcentaje del 3,12 % del PIB regional (27.340 millones de euros). El cálculo del déficit en términos de SEC 95 es el siguiente:

**Cuadro 6. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia - Cálculo del déficit de financiación Ejercicio 2012**

CÓDIGO	CONCEPTOS	Región de Murcia
<b>TR</b>	<b>RECURSOS NO FINANCIEROS</b>	<b>4.576</b>
<b>TRC</b>	<b>RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>4.469</b>
<b>P.11+P.12+P.131</b>	<b>Recursos de la producción</b>	<b>118</b>
P.11+P.12	Producción de mercado y para uso final propio	73
P.131	Pagos por otra producción no de mercado	45
<b>D.2R</b>	<b>Impuestos sobre la producción y las importaciones</b>	<b>1.907</b>
D.21R	Impuestos sobre los productos	1.873
D.29R	Otros impuestos sobre la producción	34
<b>D.4R</b>	<b>Rentas de la propiedad</b>	<b>12</b>
D.41R	Intereses	11
D.42R	Rentas distribuidas de las sociedades	0
D.43+D.45R	Otras rentas de la propiedad	1
<b>D.5R</b>	<b>Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.</b>	<b>1.046</b>
D.51R	Impuestos corrientes sobre la renta	1.025
D.59R	Otros impuestos corrientes	21
<b>D.61R</b>	<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>17</b>
D.611R	Cotizaciones sociales efectivas	0



D.612R	Cotizaciones sociales imputadas	17
<b>D.7R</b>	<b>Otras transferencias corrientes</b>	<b>1.369</b>
D.72R	Indemnizaciones de seguro no vida	0
D.73R	Transferencias corrientes entre administraciones públicas	1.313
D.74R	Cooperación internacional corriente	14
D.75R	Transferencias corrientes diversas	42
<b>TRK</b>	<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>107</b>
<b>D.9R</b>	<b>Transferencias de capital, a cobrar</b>	<b>107</b>
D.91R	Impuestos sobre el capital	33
D.92R	Ayudas a la inversión	0
D.99R	Otras transferencias de capital	74
D.995	Transferencias de capital por recaudación incierta	-36
..	Transferencias de capital entre administraciones públicas	59
..	Otras	51
<b>TE</b>	<b>EMPLEOS NO FINANCIEROS</b>	<b>5.428</b>
<b>TE (PDE) (2)</b>	<b>EMPLEOS NO FINANCIEROS (PDE) (2)</b>	<b>5.429</b>
<b>TEC</b>	<b>EMPLEOS CORRIENTES</b>	<b>5.256</b>
<b>TEC (PDE) (2)</b>	<b>EMPLEOS CORRIENTES (PDE) (2)</b>	<b>5.257</b>
<b>D.1</b>	<b>Remuneración de asalariados</b>	<b>2.431</b>
<b>P.2</b>	<b>Consumos intermedios</b>	<b>752</b>
<b>D.2E</b>	<b>Impuestos sobre la producción y las importaciones</b>	<b>5</b>
D.29E	Otros impuestos sobre la producción	5
<b>D.3E</b>	<b>Subvenciones</b>	<b>20</b>
D.31E	Subvenciones a los productos	3
D.39E	Otras subvenciones a la producción	17
<b>D.4E</b>	<b>Rentas de la propiedad</b>	<b>172</b>
D.41E	Intereses	172
D.41E (PDE)	Intereses (PDE) (2)	173
D.42/D.45E	Otras rentas de la propiedad	0
<b>D.62E</b>	<b>Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie</b>	<b>143</b>
<b>D.63* (1)</b>	<b>Transferencias sociales en especie de productores de mercado</b>	<b>789</b>
<b>D.7E</b>	<b>Otras transferencias corrientes</b>	<b>944</b>
D.71E	Primas netas de seguro no vida	0
D.73E	Transferencias corrientes entre administraciones públicas	896
D.74E	Cooperación internacional corriente	0
D.75E	Transferencias corrientes diversas	48
<b>TEK</b>	<b>EMPLEOS DE CAPITAL</b>	<b>172</b>
<b>P.5</b>	<b>Formación bruta de capital</b>	<b>102</b>
P.51	Formación bruta de capital fijo	102
(K.1)	(Consumo de capital fijo)	0
<b>K.2</b>	<b>Adquisiciones netas de activos no financieros no producidos</b>	<b>-1</b>
<b>D.9E</b>	<b>Transferencias de capital, a pagar</b>	<b>71</b>
..	Transferencias de capital entre administraciones públicas	17
<b>B.9</b>	<b>CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (TR-TE)</b>	<b>-852</b>

**Fuente:** *Intervención General de la Administración del Estado*

Los conceptos de contabilidad nacional son diferentes en estructura, contenido y nomenclatura a los de la habitual clasificación económica presupuestaria seguida por las administraciones públicas. En la Cuenta General de la CARM se publican los datos correspondientes al ejercicio 2012 con base en dicha clasificación presupuestaria, tal y como muestra la Imagen 2:

**Imagen 2. Resultado Presupuestario, Cuentas Anuales 2012, CARM**

<b>COMUNIDAD - EJERCICIO 2012 RESULTADO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO</b>			
	LQP-X121	COMUNIDAD - EJERCICIO 2012	RESULTADO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO
CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	IMPORTES
* 1.(+) OPERACIONES NO FINANCIERAS	3.425.208.367,96	4.841.210.960,72	1.416.002.592,76-
* 2.(+) OPERACIONES ACTIVOS FINANCIEROS	1.479.915,98	4.762.170,51	3.282.254,53-
* 3.(+) OPERACIONES COMERCIALES			
** I. RESULTADO PRESUP.EJERCICIO (1+2+3)	3.426.688.283,94	4.845.973.131,23	1.419.284.847,29-
* II. VARIAC.NETA PASIVOS FINANCIEROS	2.154.026.809,00	406.439.049,48	1.747.587.759,52
*** III. SALDO PRESPUEST. EJERCICIO (I + II)	5.580.715.092,94	5.252.412.180,71	328.302.912,23

**Fuente:** *Intervención General de la CARM*

Puede apreciarse una gran diferencia entre el déficit de operaciones no financieras presupuestarias del resultado presupuestario consolidado de la CARM para 2012 (1.416 millones de euros) y el déficit en términos de necesidad de financiación SEC 95 (853 millones de euros), lo cual se debe fundamentalmente a dos motivos:

- Los ajustes SEC 95.
- La consolidación de datos de todos los entes del Inventario Regional. Conforme al artículo 108.2 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, la Cuenta General de la Comunidad Autónoma está integrada por la de su Administración Pública (Consejerías y Asamblea Regional) y sus organismos autónomos, siendo necesario añadir por tanto para la contabilidad nacional los

datos del resto de entes regionales incluidos en el SubSector Comunidades Autónomas (que es casi en su totalidad el caso de los entes de ámbito turístico analizados, exceptuando el Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar cuyo desequilibrio financiero no computará agregadamente al déficit total de las administraciones públicas que puede dar lugar al Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea) y detraer la de aquellos organismos autónomos que no formen parte de tal SubSector (caso del Boletín Oficial de la Región de Murcia).

Imagen 3. Liquidaciones de los Presupuestos de Ingresos y Gastos, Cuentas Anuales 2012, CARM

C.A.R.M. EJERCICIO 2012 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Resumen por Capítulos Mes: 1 a 12								LQP-V114
Clasificación Económica	Previsión Inicial	Modif. Previsiones	Prev. Definitiva	Dehos Rdos Netos	Recaudación Neta	Dehos.Cancelados.	Dehos.Ptes.31-12	
1 IMPUESTOS DIRECTOS	924.822.009,00		924.822.009,00	1.086.789.268,67	1.057.320.050,95		29.469.217,72	
2 IMPUESTOS INDIRECTOS	1.725.565.908,00		1.725.565.908,00	1.811.204.670,82	1.772.705.254,16	40,79	38.539.375,87	
3 TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INC	117.507.912,00	4.701.252,75	122.209.164,75	118.308.742,54	87.072.920,83	5.515,37	31.229.902,74	
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	745.595.055,00	15.458.660,80	765.053.715,80	200.501.697,55	171.706.077,28		28.795.620,27	
5 INGRESOS PATRIMONIALES	27.441.385,00		27.441.385,00	7.554.983,62	6.631.342,85		523.640,77	
6 ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	41.140.501,00	25.102,71	41.165.603,71	27.874.925,86	21.336.538,11		6.538.387,75	
7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	168.282.244,00	3.631.596,22	171.914.240,22	122.457.341,65	97.807.518,62		24.649.823,03	
8 ACTIVOS FINANCIEROS	1.042.843,00	28.576.874,36	29.619.737,36	1.479.915,98	1.378.362,33		101.553,65	
9 PASIVOS FINANCIEROS	984.007.657,00	814.914.050,45	1.798.921.707,45	2.154.026.805,00	2.154.026.805,00			
<b>* TOTAL INFORME</b>	<b>4.739.405.534,00</b>	<b>867.307.937,33</b>	<b>5.606.713.471,33</b>	<b>5.530.238.356,09</b>	<b>5.369.984.874,13</b>	<b>5.960,16</b>	<b>160.247.521,80</b>	
C.A.R.M. - EJERCICIO 2012 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Resumen General por Capítulos Mes: 1 a 12								
Capítulo	Crédito Inicial	Modificaciones	Créd. Definitiva	Gastos Comprometidos	Oblig. Recon. Netas	Reserva de Créditos	Pagos	Oblig. Pend. Pago
1 GASTOS DE PERSONAL	1.023.851.816,00	7.294.737,87	1.031.146.553,87	938.860.116,12	937.939.482,01	93.207.071,46	935.041.626,70	2.897.855,31
2 GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	149.272.652,00	4.508.807,53	154.181.459,53	142.282.781,87	119.606.485,36	34.574.974,17	88.330.931,66	31.275.553,70
3 GASTOS FINANCIEROS	170.363.073,00	318.654,76	170.681.727,76	167.667.524,23	167.667.523,73	3.014.204,03	166.866.961,02	800.562,71
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.382.895.559,00	103.741.704,44	2.486.637.663,44	2.450.705.880,01	2.046.656.427,96	39.941.235,68	2.269.630.506,12	177.065.927,84
6 INVERSIONES REALES	138.203.811,00	10.261.540,30	127.942.270,70	56.434.769,24	90.144.670,87	37.797.599,83	37.057.425,98	53.087.244,89
7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	608.830.703,00	761.548.177,16	1.170.378.880,16	1.052.514.422,75	1.028.220.230,39	142.158.649,77	951.268.414,16	36.951.816,23
8 ACTIVOS FINANCIEROS	6.149.136,00	757.356,07	6.906.492,07	4.762.170,51	4.762.170,51	2.144.361,56	4.762.170,51	
9 PASIVOS FINANCIEROS	459.838.384,00	1.000.000,00	458.838.384,00	406.376.049,48	406.376.049,48	52.462.334,52	401.662.328,27	4.713.721,21
<b>* Total</b>	<b>4.739.405.534,00</b>	<b>867.307.937,33</b>	<b>5.606.713.471,33</b>	<b>5.259.603.784,25</b>	<b>5.201.413.040,31</b>	<b>405.300.431,02</b>	<b>4.894.620.358,42</b>	<b>306.792.681,89</b>

Fuente: Intervención General de la CARM

La CARM tiene la obligación de integrar en su cuenta general la información de todos los sujetos vinculados o dependientes a la misma en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, en cuanto a la rendición de información suficiente y adecuada que permita verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. No obstante, tal previsión legislativa no se atiende en tanto que la Cuenta General publicada por la Intervención General de la CARM no presenta, por el momento, información alguna al respecto, estando probablemente pendiente de cumplimiento el articulado sobre el principio de transparencia y, en todo caso, el espíritu de la norma. De este modo no es posible determinar con certeza a que obedece las diferencias mostradas por las magnitudes de contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional. No obstante, incluimos a título de ejemplo en la Imagen 3 el estado de Capacidad o Necesidad de Financiación correspondiente a la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Imagen 3. Capacidad o Necesidad de Financiación, Cuentas Anuales CAA, 2012**

<b>I. SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO</b>	<b>-583</b>
- Derechos reconocidos	4.356
- Obligaciones reconocidas	4.939
<b>* Administración General</b>	<b>-564</b>
- Derechos reconocidos	4.028
- Obligaciones reconocidas	4.592
<b>* Organismos Autónomos (INAEM=IAJU=IAMU)</b>	<b>-20</b>
- Derechos reconocidos	65
- Obligaciones reconocidas	85
<b>* Universidades</b>	<b>1</b>
- Derechos reconocidos	263
- Obligaciones reconocidas	262
<b>II. AJUSTES AL SALDO PRESUPUESTARIO (Normas SEC-95)</b>	<b>1</b>
- Transferencias de la Administración Central y de la Seguridad Social	54
- Transferencias de Fondos Comunitarios	-7
- Transferencias internas	1
- Impuestos cedidos	39
- Recaudación incierta	-62
- Aportaciones de capital	-8
- Otros ajustes	-16
<b>III. UNIDADES EMPRESARIALES EXCLUIDAS LAS QUE GESTIONAN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>-15</b>
<b>IV. UNIDADES EMPRESARIALES QUE GESTIONAN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>121</b>
<b>V. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (I A IV)</b>	<b>-476</b>
En porcentaje del PIB regional	-1,42%

**Fuente:** *Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón*

### 5.3. Estado español

El déficit estructural conjunto de las administraciones públicas del Estado español no podrá ser superior a un 0,4% del PIB nacional. No obstante, y transitoriamente hasta el año 2020, el objetivo de déficit fiscal es fijado por el Gobierno Central, siendo para el año 2012 del 6,3 %, distribuido con un 4,5 % para la Administración Central, un 1,5 % para las Comunidades Autónomas y un 0,3 % para las Corporaciones Locales.

Conforme a los informes de la Intervención General de la Administración del Estado “Administraciones Públicas: total sector y subsectores. Cuarto trimestre 2012” y “Primera notificación 2013 a la Unión Europea en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)”, el Estado español presenta un déficit fiscal estimado en términos de Capacidad o Necesidad de Financiación SEC 95 de 111.641 millones de Euros, de los cuales 38.343 millones corresponde a ayudas para la reestructuración del sector financiero, aspirando los responsables económicos del gobierno central a que aunque pueda considerarse déficit sea “perdonado” por las instituciones europeas dado su carácter coyuntural, y teniendo en cuenta que la estabilidad presupuestaria se atiene al concepto de déficit estructural neto de medidas excepcionales, aunque su exclusión no forma parte del complejo ajuste para determinar este último. De este modo, sobre un PIB nacional de 1,05 billones de euros se presenta un déficit “total” de 10,6 % y fiscal del 7 %, mientras que el déficit estructural ha sido estimado en un 5,9 % (Andrés, 2013). El cálculo del déficit fiscal en términos de contabilidad nacional SEC 95 es el siguiente:

**Cuadro 7. Estado Español - Cálculo del déficit de financiación Ejercicio 2012**

<b>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>		
<b>Operaciones no financieras ejercicio 2012(A)</b>		
<b>Sec. 95. Base 2008</b>		
<i>Datos acumulados al final del periodo. En millones de euros</i>		
	<b>Total de ingresos</b>	<b>382.044</b>
<b>D.2+D.5+D.9</b>	<b>Impuestos</b>	<b>217.489</b>
<b>D.2</b>	<b>* Impuestos sobre la producción y las importaciones</b>	<b>107.333</b>
D.211	- Impuestos del tipo valor añadido	56.077
D212+D214+D.29	- Otros	51.256
<b>D.5</b>	<b>* Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc</b>	<b>106.256</b>
<b>D.91</b>	<b>* Impuestos sobre el capital</b>	<b>3.900</b>
<b>D.61</b>	<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>134.955</b>

<b>P.11+P.12+P.131</b>	<b>Venta de bienes y servicios</b>	<b>14.515</b>
<b>D.4+D.7</b>	<b>Otros ingresos corrientes</b>	<b>18.210</b>
D.42+D.45	* Dividendos y otras rentas	5.633
D.41	* Intereses	4.595
D.73	* Transferencias entre AAPP	0
D.7-D.73	* Resto de ingresos corrientes	7.982
<b>D.92+D.99</b>	<b>Otros ingresos de capital</b>	<b>-3.125</b>
	* Transferencias entre AAPP	0
	* Resto de ingresos de capital	-3.125
	<b>Total de gastos</b>	<b>493.685</b>
<b>P.2</b>	<b>Consumos intermedios</b>	<b>59.386</b>
<b>D.1</b>	<b>Remuneración de asalariados</b>	<b>116.087</b>
<b>D.41 (PDE)</b>	<b>Intereses (PDE)</b>	<b>31.322</b>
<b>D.62</b>	<b>Prestaciones sociales distintas de las transfer. en especie</b>	<b>168.491</b>
<b>D.63M<sup>(1)</sup></b>	<b>Transferencias sociales especie: prod. adquirida en mercado</b>	<b>28.720</b>
<b>D.3</b>	<b>Subvenciones</b>	<b>10.060</b>
<b>D.29+(D.4-D.41)+D.7</b>	<b>Otros gastos corrientes</b>	<b>15.718</b>
D.73	* Transferencias corrientes entre AAPP	0
	* Resto empleos corrientes	15.718
<b>P.5+K.2+D.92+D.99</b>	<b>Gasto de capital</b>	<b>63.901</b>
P.5	* Formación bruta de capital	18.151
K.2	* Adquisic. menos cesiones de act. no financieros no producidos	751
	* Transferencias de capital entre AAPP	0
	* Ayuda inversión y otras transf <sup>a</sup> de capital (excepto entre AAPP)	44.999
<b>B.9 (PDE)</b>	<b>TOTAL NECESIDAD (-) O CAPACIDAD (+) DE FINANCIACIÓN(PDE)</b>	<b>-111.641</b>

**Fuente:** *Intervención General de la Administración del Estado*

En todo caso, el Estado español debe notificar a la Unión Europea los datos correspondientes al déficit de cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas, así como, entre otros, el PIB con el que poder relacionar tales magnitudes, de cara a iniciar, en su caso, el Procedimiento de Déficit Excesivo:

**Imagen 4. Distribución del déficit del Estado Español informado, 2012**

**Table 1: Reporting of government deficit/surplus and debt levels and provision of associated data**

Member state: SPAIN Data are in millions of Euros Date: 27/03/2013	ESA 95 codes	Year			
		2009	2010	2011	2012
		final	final	half-finalized	estimated
<b>Net borrowing (-)/ net lending (+)</b>	EDP B.9				
General government	S.13	-117,143	-101,438	-100,402	-111,641
- Central government	S.1311	-97,931	-52,740	-36,527	-81,450
- State government	S.1312	-21,447	-39,708	-54,148	-18,436
- Local government	S.1313	-5,861	-7,056	-8,954	-1,624
- Social security funds	S.1314	8,096	-1,934	-773	-10,131
<b>Gross domestic product at current market prices</b>	B.1*g	1,048,060	1,048,883	1,063,355	1,049,525

**Fuente:** *Intervención General de Administración del Estado*

## **6. Conclusiones**

---

La sostenibilidad de las cuentas públicas constituye uno de los pilares sobre los que la Unión Europea fundamenta su objetivo de lograr el desarrollo económico y social en sus estados miembros. Durante los últimos veinte años ha venido elaborando un marco jurídico cada vez más comprometido con esta idea, y finalmente, como consecuencia de su profunda crisis financiera, totalmente volcado con el control del déficit y la deuda pública. De modo paralelo, con mayor o menor acierto, el ordenamiento español en la materia ha ido transponiendo el derecho comunitario, también con mayor o menor entusiasmo.

La reforma del art. 135 de la Constitución Española y la nueva Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, constituyen una apuesta decidida por las tesis europeístas del control del gasto público como punto de partida para iniciar la senda del crecimiento económico, siendo también un intento de llamar la atención de los distintos agentes económicos internacionales acerca del compromiso de nuestro país con la austeridad y las reformas, en la medida en que van más allá, en modo y forma, de lo que a priori podría exigirse a cualquier estado miembro. No obstante, no faltan posiciones académicas y políticas razonables que alertan sobre la “falsa ilusión de la austeridad”, y tan solo el tiempo podrá desvelar si el camino ahora emprendido resulta ser el adecuado.

La nueva Ley es de aplicación a todo el sector público en una amplia consideración del mismo. No solo las administraciones territoriales y la de la Seguridad Social, sino también todos aquellos entes del archipiélago administrativo de distintas naturalezas y regímenes jurídicos vinculados o dependientes que conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC95 que tengan la consideración de administración pública están sujetos a su cumplimiento. De este modo, todas las unidades institucionales están sujetas al principio de estabilidad presupuestaria, esto es; un déficit estructural inferior al que se fija en nuestra constitución y sin perjuicio de la regulación que cada administración territorial pueda llevar a cabo respecto a sus entes



dependientes (no ocurre lo mismo con las sujetas al art. 2.2, a las que únicamente se les exige equilibrio financiero). Por el contrario, el grueso del cumplimiento de las obligaciones y respeto de límites introducidos por la ley han de considerarse a nivel de las administraciones territoriales, es decir, cada unidad institucional se embarca en el mismo bote que su comunidad autónoma o corporación local, pero es esta última la que capitanea y lleva el timón.

Otras cuatro conclusiones pueden extraerse del análisis de la Ley. El nuevo principio de sostenibilidad financiera, que previsiblemente será ampliado en un futuro cercano para incluir la deuda comercial, y que se presenta como una concepción plurianual o largo-plazista de la estabilidad presupuestaria; el compromiso con la transparencia y la normalización de la información a través de la trasposición de las magnitudes de contabilidad presupuestaria y nacional al sistema de contabilidad nacional SEC95; la especial concreción y detalle reflejado en la ley respecto al procedimiento de control sobre el cumplimiento de la ley con una batería reglada de medidas preventivas, correctivas y coercitivas; y finalmente el periodo transitorio que se inicia desde la entrada en vigor de la ley hasta el año 2020, en el que aun no regirán los límites de déficit estructural y deuda ahora consagrados en nuestra constitución, sino que lo harán aquellos que decida el Gobierno de la nación para cada ejercicio.

Es pues un panorama difícil para todos los gestores de entes públicos, más si cabe aun para la CARM, que presenta uno de los déficit más altos de entre las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2012, y especialmente en ámbitos como el turístico cuyo gasto público en materia de planificación, ordenación, recuperación patrimonial, actividad museística,... no parece tener una consideración social y política a la altura de la que ostentan otros servicios públicos como la sanidad o la educación.

En este contexto, el inventario de entes que la CARM mantiene a 1 de enero de 2013 es de hasta 18 organismos dedicados directa o indirectamente al turismo, si bien tan solo se han analizado los 8 que previsiblemente subsistirán en el futuro. En este sentido, conforme a la clasificación realizada por la Intervención General de la

Administración del Estado, siete de ellos forman parte del subsector Comunidad Autónoma, y deberán cumplir la totalidad a través de su ente matriz, mientras que solo uno es considerado unidad institucional pública “de mercado” a la que sólo le sean exigibles determinadas obligaciones.

Analizando ambas situaciones y sus respectivas cuentas para el ejercicio 2012 se constata que:

- El *Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar* presenta unas pérdidas 19.196,56 euros, por lo que se produce un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en tanto que como unidad a la que le es de aplicación la ley por su artículo 2.2, se le exige una posición de equilibrio financiero, es decir, la carencia de pérdidas que requieran la aportación adicional de recursos por parte de las administraciones de las que dependen. Al no estar incluido en ninguno de los subsectores propios del Sector Administraciones Públicas, su desequilibrio financiero no computará agregadamente al déficit de la Comunidad Autónoma ni al total de las administraciones públicas.
- La *Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM)* presenta un déficit fiscal en términos de Capacidad o Necesidad de Financiación SEC 95 de 852 millones de Euros, lo que supone un porcentaje del 3,12 % del PIB regional (27.340 millones de euros), lejos del objetivo inicial del 1,5%. Puede apreciarse una gran diferencia entre el déficit fiscal de operaciones no financieras presupuestarias del resultado presupuestario (1.416 millones de euros) y el déficit fiscal en términos de necesidad de financiación SEC 95 (853 millones de euros), aunque a pesar de ello, la Cuenta General 2012 no presenta información suficiente y adecuada que permita verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los objetivos transitorios de estabilidad presupuestaria. Por ello, no es posible determinar si la importante diferencia entre las dos contabilidades se debe a los ajustes SEC 95 o a la consolidación de datos de

todos los entes del Inventario Regional, y menos aun cual es la participación de los entes objeto de estudio en el déficit regional.

Finalmente, en cuanto al Estado Español se refiere, éste presenta un déficit fiscal estimado en términos de Capacidad o Necesidad de Financiación SEC 95 de 111.641 millones de Euros, de los cuales 38.343 millones corresponden a ayudas para la reestructuración del sector financiero que el gobierno presenta como operación coyuntural no computable. De este modo, sobre un PIB nacional de 1,05 billones de euros se presenta un déficit fiscal del 7 % y un déficit estructural del 5,9 %.

## **7. Bibliografía**

---

### **FUENTES PRIMARIAS (orden cronológico)**

*Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, Boletín Oficial del Estado, 19 de junio de 1982.*

*Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 28 de febrero de 1998.*

*Orden de 7 de octubre de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispone la publicación en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia” de los Estatutos del Consorcio para el desarrollo turístico y cultural de Lorca, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 19 de octubre de 1998.*

*Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 1 de marzo de 2000.*

*Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Ayuntamiento de Águilas y el Ayuntamiento de Lorca, para la constitución de un consorcio destinado al impulso, desarrollo, gestión y ejecución de la Actuación de Interés Regional «Marina de Cope», Boletín Oficial de la Región de Murcia, 24 de diciembre de 2004.*

*Modificación de los Estatutos del Consorcio Vía Verde del Noroeste, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 20 de diciembre de 2011.*

*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Boletín Oficial del Estado, 30 de abril de 2012.*

*Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado en Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España, 2012.*

*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española de 27 de Septiembre de 2011, Boletín Oficial del Estado, 27 de septiembre de 2012.*

*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, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Boletín Oficial del Estado, 5 de octubre de 2012.*

*Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, Boletín Oficial de la Región de Murcia, 31 de diciembre de 2012.*

*Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas – Situación a 1 de enero de 2013, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013.*

*Resumen Ejecutivo del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y Presidencia del Gobierno de España, 2013.*

*Cuentas Anuales de 2012 del Centro Turístico de Talasoterapia de San Pedro del Pinatar SA*, Registro Mercantil de Murcia, 2013.

*Informe "Comunidades Autónomas: operaciones no financieras. Detalle por Comunidades. Año 2012"*, Intervención General de la Administración del Estado, 2013.

*Informe "Comunidades Autónomas. Déficit por Comunidades. Año 2012"*, Intervención General de la Administración del Estado, 2013.

*Cuenta General 2012 de la Región de Murcia*, Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2013.

*Cuenta General 2012 de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2013.

*Administraciones Públicas: total sector y subsectores. Cuarto trimestre 2012*, Intervención General de la Administración del Estado, 2013.

*Primera notificación 2013 a la Unión Europea en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)*, Intervención General de la Administración del Estado, 2013.

*Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013.

*Diario La Verdad de Murcia*, 13 de junio de 2013

#### **FUENTES SECUNDARIAS (orden alfabético)**

**Andrés, J. y Domenech, R.** (2013), "Saldo presupuestario, desempleo estructural y ajustes fiscales", *Revista Observatorio Económico*, BBVA, 11 de marzo de 2013

**Arias Rodríguez, A.** (2012) "La Ley de Estabilidad: medidas, planes, infracciones y sanciones. Estabilidad presupuestaria en la Universidad", ponencia presentada en la *I Jornada de Estabilidad Presupuestaria en las Universidades Públicas*, Cartagena, 14 de diciembre de 2012.

**Barnes, S., Davidsson, D. y Rawdanowicz, L.** (2012), "Europe's New Fiscal Rules", *OECD Economics Department Working Papers*, nº 792, OECD Publishing.

**Bellod Redondo, J. F.** (2007), "Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria", *Revista de Auditoría Pública* nº 43, pp. 93-106.

**Bellod Redondo, J. F.** (2011), "Techo de gasto y estabilidad presupuestaria", *Revista Presupuesto y Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales* 65/2011, pp. 97-110.

**Carrau, J. M.** (2002) "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: balance y perspectivas", *Pacto de Estabilidad y Crecimiento; alternativas e implicaciones*, Círculo de Empresarios, Madrid. pp. 73-86.

**Crespo C., Martín Herráez B., Mora Pedrinaci M., Pastor Escribano A., Rata García-Junceda I. y Vela Ortiz S.** (2012), "El six-pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, nº 3022, enero 2012, pp. 3-13.

**Domínguez Martínez, J. M. y López Jiménez, J. M.** (2011), “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, *Diario La Ley*, año XXXII, nº 7760, pp. 1-9.

**Domínguez Martínez, J. M. y López Jiménez, J. M.** (2012), *La reforma de la estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social – Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

**Fontaine, P.** (2003) *Doce lecciones sobre Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**González Ibán, R.** (2000) “Política Fiscal del Euro y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *Revista ICE de Políticas Económicas del Euro*, marzo-abril 2000, nº 784, pp. 75-81.

**González Páramo, J. M.** (2003) “El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria”, *Revista de estudios regionales* nº 66, pp. 19-39.

**Iglesias Quintana, J.** (2007), “La presupuestación en un doble contexto de descentralización e integración: la nueva regla fiscal española”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2906, marzo de 2007, pp. 37-49.

**López Jiménez, J. M.** (2010), “El establecimiento de un mecanismo europeo de estabilidad financiera”, *Diario La Ley*, año XXXI, nº 7457.

**Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R.** (2008), “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, *Revista Presupuesto y Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales* 51/2008, pp. 83-106.

**Martínez Manzanedo, R.** (2012), “La estabilidad presupuestaria”, ponencia presentada en la *I Jornada de Estabilidad Presupuestaria en las Universidades Públicas*, Cartagena, 14 de diciembre de 2012.

**Meganck, B., Dupuis, J.P., Besnard, D., Coin, C., Ravets, C., Revelin, G., Fischer, J., De Rougemont, P., Eichman, W., Golland, J., Leal, A., Magniez, J., Petersen, C., Scafuri, E. y Bastien, E.** (2002), *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**Valle Sánchez, V.** (2011), “La falsa ilusión de la austeridad. Un comentario”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 221.