

**ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA  
Y  
SOSTENIBILIDAD FISCAL**

José Barea Tejeiro    Agustín García Serrador  
Tomás Burgos Gallego    Pablo Hernández de Cos  
Clara Crespo Ruiz de Elvira    Jaime Iglesias Quintana  
Alain Cuenca García    Antonio López Díaz  
Rafael Doménech Vilariño    José Antonio Martínez Álvarez  
Marta Fernández Currás    David Mellado Ramírez  
Miguel Ferre Navarrete    Enrique Ossorio Crespo

Juan Varela Donoso



Instituto de  
Estudios Fiscales

## ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

José Barea Tejeiro	Agustín García Serrador
Tomás Burgos Gallego	Pablo Hernández de Cos
Clara Crespo Ruiz de Elvira	Jaime Iglesias Quintana
Alain Cuenca García	Antonio López Díaz
Rafael Doménech Vilariño	José Antonio Martínez Álvarez
Marta Fernández Currás	David Mellado Ramírez
Miguel Ferre Navarrete	Enrique Ossorio Crespo
Juan Varela Donoso	



MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES  
Madrid, 2013



## ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
PRESENTACIÓN, por José Antomo Martínez Álvarez .....	11
PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, por Marta Fernández Currás .....	13
1. Introducción .....	13
2. Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Principios rectores .....	14
2.1. Principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera .....	16
2.2. Principio de transparencia .....	19
2.3. Principio de plurianualidad y principio de eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos .....	20
2.4. Principio de responsabilidad y de lealtad institucional .....	20
UNA POLÍTICA TRIBUTARIA CON EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL CRECIMIENTO, por Miguel Ferte Navarrete .....	23
1. Estabilidad presupuestaria y crecimiento económico .....	23
2. La Política tributaria .....	24
3. Reformas tributarias .....	26
3.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .....	26
3.2. Impuesto sobre Sociedades .....	28
3.3. Regularización Tributaria Especial y Ley de Medidas Antifraude .....	32
3.4. Impuesto sobre el Valor Añadido .....	33
3.5. Medidas para la sostenibilidad energética .....	34
3.6. Medidas de apoyo al crecimiento .....	35
4. Conclusión .....	39
EL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y LA ESTABILIDAD FISCAL, por Jaime Iglesias Quintana y Juan Varela Donoso .....	41
1. Introducción .....	41
2. De las leyes de 2001 y 2006 a la Ley de 2012 .....	41
3. Las reglas fiscales de la Ley .....	46
3.1. Equilibrio estructural .....	46
3.2. Deuda pública .....	47
4. Epílogo .....	51
Anexo I. El saldo estructural .....	52
Anexo II. Estimación del PIB potencial .....	58
Anexo III. Análisis convencional de la sostenibilidad de la deuda pública .....	62
Bibliografía .....	64

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL, por Tomás Burgos Gallego .....	65
1. Antecedentes .....	65
2. Las leyes de estabilidad de 2001 y la reforma del 2006 .....	67
3. La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ...	70
4. Evolución del sistema bajo las leyes de estabilidad .....	73
5. Perspectivas de futuro y conclusiones .....	81
Bibliografía .....	82
NUEVOS MECANISMOS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, por David Mellado Ramírez .....	83
1. Introducción .....	83
2. Criterios de interpretación .....	83
3. Fundamento constitucional de las medidas .....	85
4. Medidas ordinarias <i>vs.</i> medidas extraordinarias .....	89
5. Principio de progresividad o gradualidad .....	91
6. Medidas preventivas .....	92
6.1. Control continuo .....	92
6.2. Advertencia de riesgo de incumplimiento .....	94
6.3. Aplicación práctica .....	96
7. Medidas correctivas .....	96
7.1. Clases .....	96
7.2. Presupuesto .....	96
8. Medidas automáticas .....	97
8.1. Limitaciones a las operaciones de endeudamiento .....	97
8.2. Limitación a la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios .....	98
8.3. Planes económico-financieros y de reequilibrio .....	100
8.4. Naturaleza y procedimiento .....	102
8.5. Régimen transitorio .....	103
8.6. Planes de ajuste <i>vs.</i> planes económico-financieros y de reequilibrio .....	104
8.7. Seguimiento de los planes económico financieros y de los planes de equilibrio ..	105
9. Medidas coercitivas .....	107
LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN LAS ENTIDADES LOCALES, por Enrique Ossorio Crespo .....	111
1. Introducción .....	111
2. Principios generales de la Política presupuestaria .....	112
3. Las reglas fiscales .....	114
4. Fijación y seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública .....	116

4.1. Fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública .....	116
4.2. Fijación del límite de gasto no financiero .....	116
4.3. Seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y y deuda pública .....	117
5. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas para garantizar la disciplina presupues- taria de las Administraciones Públicas .....	118
5.1. Medidas preventivas .....	118
5.2. Medidas correctivas .....	118
5.3. Medidas coercitivas .....	120
5.4. Otras posibles medidas para garantizar la disciplina presupuestaria de las Comu- nidades Autónomas: impugnación de disposiciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional .....	121
6. La instrumentación del principio de transparencia como presupuesto para el control y seguimiento del cumplimiento de los requerimientos legales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....	122
6.1. Información a suministrar .....	122
6.2. Central de información .....	123
6.3. Otras obligaciones en materia de información .....	123
7. Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y las Enti- dades Locales .....	124
7.1. Mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez .....	124
7.2. Planes de ajuste de los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez .....	126

LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO EUROPEO PARA LA ESTABILIDAD FISCA-  
CAL DURANTE LA CRISIS, por Clara Crespo Ruiz de Elvira .....

1. Introducción .....	129
2. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2011 .....	131
3. El Pacto Fiscal .....	137
4. El Reglamento de requisitos comunes para los planes fiscales y la Directiva de marcos presupuestarios nacionales .....	139
5. El Reglamento de supervisión reforzada .....	142
6. Consideraciones finales .....	143
Bibliografía .....	146
Textos legales .....	146

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Alain Cuenca  
García .....

1. Introducción .....	149
2. Novedades de la Ley Orgánica 2/2012 para las Comunidades Autónomas .....	150
3. Consideraciones finales .....	157
Bibliografía .....	159

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES, por Antonio López Díaz .....	161
1. Introducción .....	161
2. Antecedentes: Estabilidad y entidades locales en el período 2001-2011 .....	162
3. La Estabilidad de las Entidades Locales en la Constitución Española. La reforma del artículo 135 .....	164
4. La estabilidad de las Entidades Locales en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .....	168
4.1. La necesidad de equilibrio o superavit .....	168
4.2. Los límites a la deuda pública local .....	171
4.3. La regla de gasto .....	173
4.4. Otras reglas de especial aplicación a las Entidades Locales .....	176
4.5. Régimen transitorio .....	180
5. Conclusión .....	181
 LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL SECTOR PRIVADO DE LA ECONOMÍA, por Rafael Doménech Vilarriño y Agustín García Serrador .....	183
1. Introducción.....	183
2. Déficit estructurales y dinámica de la deuda pública .....	185
3. Déficit, deuda y tipos de interés .....	188
4. Déficit público, ahorro e inversión privados .....	191
5. Estabilidad presupuestaria y crecimiento económico .....	196
5.1. Déficit público y crecimiento económico .....	197
5.2. Deuda pública y crecimiento .....	198
6. Conclusiones .....	202
Bibliografía .....	204
 LA REFORMA DEL MARCO FISCAL EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA, por Pablo Hernández de Cos .....	207
1. Introducción .....	207
2. El límite al déficit público en términos estructurales .....	210
3. El límite a la deuda pública .....	214
4. La regla de gasto .....	214
5. Conclusiones .....	220
Bibliografía .....	222
 LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS (I), por José Barea Tejeiro .....	223
1. Introducción .....	223
2. Los Presupuestos Públicos como instrumentos de control de las Cuentas Públicas .....	223
3. Proceso de control <i>ex ante</i> de la estabilidad presupuestaria .....	224

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS (II), por José Antonio Martínez Álvarez .....	227
1. Introducción .....	227
2. La relevancia de la consolidación fiscal y control de las cuentas públicas en la coyuntura actual .....	228
3. La Unión Europea y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza .....	234
4. Reforma de la Constitución. Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .....	236
5. Conclusiones. La consolidación fiscal como base para un crecimiento sostenible de la economía española .....	240
Anexo. Presupuesto Base Cero como medio para alcanzar la estabilidad presupuestaria ...	241
Bibliografía .....	244
Textos legales .....	244
CLAVES DE UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA PARA ESPAÑA, por José Antonio Martínez Álvarez .....	247
1. Introducción .....	247
2. La importancia de la Política fiscal y presupuestaria .....	247
3. La crisis y la utilización de la Política fiscal y presupuestaria en la actualidad .....	250
4. La consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria .....	257
4.1. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza .....	257
4.2. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas .....	258
4.3. Los Presupuestos Generales del Estado y la Deuda Pública .....	262
5. La disciplina fiscal y presupuestaria en nuestro país como bases para el crecimiento ...	265
6. Conclusiones .....	270
Bibliografía .....	271
Legislación .....	272