



Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

[ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
LOCAL]
[BUDGETARY STABILITY IN LOCAL
GOVERNMENT]

Trabajo fin de Grado realizado por: JORGE GONZALEZ DE LUCAS.

Titulación: GRADO DE EN CIENCIAS POLITICAS Y GESTION PUBLICA.

Director/a: M^a Pilar Paz-Peñuelas Benedé.

Ciudad: MADRID.

[28-JUNIO-2017]

Firmado por:

CATEGORÍA TESAURO: LOEPSF-2012, Estabilidad Presupuestaria, Pacto de estabilidad y crecimiento, UEM, Entidades Locales.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	(p. 4).
RESUMEN.....	(p. 5).
 1. INTRODUCCION.....	 (p. 6).
 2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES.....	 (p. 7).
2.1 LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO COMUNITARIO.	
2.2 PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA.	(p. 7).
 3. LEY 2/2012 DE 27 DE ABRIL, ORGANICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.	 (pags. 10 a 13).
3.1. AMBITO SUBJETIVO.	(p. 10).
3.2. AMBITO OBJETIVO.	(p. 11).
3.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.	(p. 11).
 4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS EELL.	 (pags.14 a 16).
4.1. INTRODUCCIÓN: APROBACION, EJECUCION Y LIQUIDACION.	(p.14).
4.2 .CALCULO Y AJUSTES ESTABILIDAD: SEC-2010.....	(p. 16).
 5. REGLA DE GASTO EN LAS EELL.....	 (p. 23).
5.1.CÁLCULO Y AJUSTES.	(p. 24).
5.1.1. FASE DE APROBACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.	(p. 29).
5.1.2. FASE DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.	(p. 30).
5.1.3. FASE DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.	(p. 32).
5.2 EL DESTINO DE LOS NUEVOS O MAYORES INGRESOS.	(p. 33).
 6. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS EELL.	 (p. 34).
6.1 RÉGIMEN JURIDICO DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS ENTIDADES LOCALES.	
6.2 EL OBJETIVO DE DEUDA EN LAS ENTIDADES LOCALES.	
6.2.1.ENDEUDAMIENTO COMERCIAL: PMP Y PLG. LEY 9/2013.	(p. 43).
6.2.2.ENDEUDAMIENTO FINANCIERO: PRUDENCIA FINANCIERA.	(p. 45).

7. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DE LA LOEPSF.....	(p. 50).
7.1.MEDIDAS PREVENTIVAS.	(p. 51).
7.2.MEDIDAS CORRECTIVAS: PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO Y DE REEQUILIBRIO.	(p. 51).
7.3.MEDIDAS COERCITIVAS DE CUMPLIMIENTO FORZOSO.	(p. 52).
8. OTRAS NOVEDADES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA DERIVADAS DE LA LOEPSF	
8.1. EL MARCO PRESUPUESTARIO A MEDIO PLAZO.....	(p. 53).
8.2. EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO.....	(p. 55).
8.3. EL FONDO DE CONTINGENCIA.....	(p. 58).
8.4. EL DESTINO DEL SUPERÁVIT: “LEY DE TRANSPARENCIA”.	(p. 61).
9. CONCLUSIONES.....	(p. 66).
10. BIBLIOGRAFIA.....	(p. 82).

ACRÓNIMOS.

- AGE: Administración General del Estado.
- AAPP: Administraciones Públicas.
- AIREF: Autoridad independiente.
- AUE: Acta Única Europea.
- BOE: Boletín oficial del Estado.
- CECA: Confederación Europea del Carbón y del Acero.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- CE: Constitución Española 1978.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CCLL: Corporaciones Locales.
- COSITAL: Colegio oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración.
- EELL: Entidades Locales.
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FLA: Fondo de Liquidez Autonómica.
- FFEELL: Fondo de financiación de EELL.
- FFCCAA: Fondo de financiación de CCAA.
- FFPP: Fondo de Financiación de Pago a Proveedores.
- IGAE. Intervención General del Estado.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- LRBRL: Ley 1/1985 Reguladora de Bases de Régimen local.
- LOEPSF: Ley de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera.
- LGP: Ley General Presupuestaria.
- LPGE: Ley Presupuestos Generales del Estado.
- MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- MINHAFP: Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- MINECO: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.
- TRLRHL: RDL 2/2004 de 5 de Marzo que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- UE: Unión Europea.
- UEM: Unión Económica Monetaria.
- PDE: Protocolo de Déficit Excesivo.
- PEC: Plan de Estabilidad y Crecimiento.
- PIB: Producto interior bruto.
- PLPGE: Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- PTE: Participación en Tributos del Estado.
- PMP: Periodo medio de pago.
- RLTGG: Remanente Líquido de Tesorería para Gastos Generales.
- SEC: Sistema Europeo de Cuentas.
- SGTPF: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.
- TRLCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

RESUMEN.

El objeto de este trabajo es analizar el marco de la estabilidad presupuestaria en España desde la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 "LOEPSF", previa exposición de los antecedentes europeos y nacionales y en especial su impacto en la administración local.

La LOEPSF desarrolla los principios constitucionales de la reforma del art 135, introduciendo tres reglas fiscales esenciales como la estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública al igual que una serie de novedades entre las que destacan el techo de gasto y el destino del superávit.

Finalmente se analiza el impacto y resultados que ha tenido la LOEPSF en el ámbito de las entidades locales.

Palabras claves: LOEPSF-2012, Estabilidad Presupuestaria, Pacto de estabilidad y crecimiento, UEM, Entidades Locales.

ABSTRACT.

The aim of this work is to analyze the frame of the budgetary stability in Spain from the approval of the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability of 2012 called "LOEPSF ", previous development of the European and national precedents, and especially his impact and results in the local administration.

The LOEPSF develops the constitutional principles of the reform of the article 135, introducing three fiscal essential rules as the budgetary stability, rule of expense and national debt as well as several innovations such us the ceiling of expense and the destination of the budgetary surplus. Finally there are analyzed the impact and results that the LOEPSF has had in the area of the local administration.

Keywords: Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability of 2012, Budgetary Stability, Stability and Growth Pact, Economic and Monetary Union, Local Administration.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente trabajo de investigación es desarrollar la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en la Administración Pública Local Española, analizar su evolución, importancia y consecuencias de su aplicación en el ámbito local para su saneamiento.

Destacar la importancia de los orígenes y antecedentes de la actual Ley, consecuencia directa del derecho comunitario europeo y la posterior incorporación de España a la Unión Económica Monetaria, en adelante UEM, sin los cuales no sería posible entender el marco regulatorio actual; tras una breve introducción basada en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y sus sucesivas modificaciones, el estudio comienza detallando el proceso evolutivo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera “LOEPSF” en las entidades locales, que contempla tanto la aprobación de la primera Ley en el año 2001, su modificación en el año 2007, y finalmente la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en adelante CE, que obliga a desarrollar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera “LOEPSF” actualmente en vigor y objeto de nuestro estudio.

Se define a continuación el ámbito subjetivo y objetivo de la Ley, que desarrolla unos principios esenciales y determina otros nuevos que se incorporan con el fin de reforzar aspectos relativos al equilibrio presupuestario y su cumplimiento y se indican actuaciones muy concretas que las entidades locales deben de realizar para el cumplimiento de las nuevas obligaciones establecidas en la nueva Ley, como por ejemplo: el cálculo de la estabilidad presupuestaria, ajustes SEC-2010, la regla del gasto- nuevo concepto también derivado de la normativa europea, según la cual, el gasto de las Administraciones Públicas, no podrá aumentar con respecto al gasto generado en el ejercicio anterior por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto nacional-, emisión de informes y suministro de información periódica, los planes económicos financieros y sus diferentes medidas preventivas, correctivas y coercitivas en el caso de incumplimiento.

La parte final del estudio se centra con una serie de novedades aplicables directamente a las EELL en las que destacan una planificación a medio plazo en un horizonte temporal de 3 años coherente con los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla del gasto, el fondo de contingencia, la transparencia y la aplicación de los mayores ingresos previstos y del superávit presupuestario a la amortización de deuda, concluyendo así con una serie de conclusiones y previsiones futuras.

Finalmente y siguiendo una metodología de trabajo consistente en amplias y diversas lecturas correspondientes a prestigiosos autores de referencia en el ámbito público local, notas informativas, manuales, guías, boletines oficiales, leyes, y resoluciones del Ministerio de Hacienda y Función pública, se elaboran una serie de conclusiones generales basadas en el impacto, evolución y resultados alcanzados por las entidades locales tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES.

2.1. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO COMUNITARIO.

En el año 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, Europa queda exhausta y completamente dividida; la paz mundial y la reconstrucción de Europa se convierten en objetivos prioritarios de las naciones. Nace así el Tratado de París en abril de 1951 mediante el cual se crea la primera Comunidad Europea denominada “Comunidad Europea del Carbón y del Acero” (CECA) compuesta por las principales potencias del momento; Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

En Marzo de 1957 los países de la CECA firmaron el Tratado de Roma que suponía la creación de un mercado común, la CEE. El Tratado establecía una unión aduanera basada en la libre competencia y en la libertad de circulación de los factores de producción.

El 1 de Julio de 1987 entra en vigor el Acta Única Europea (AUE) que destaca por sus disposiciones referentes a la cohesión económica y social y la pretensión de reactivar Europa mediante la creación de un mercado interior a través de un periodo que finalizaría en 1992 con el Tratado de la Unión Europea.

El Tratado Lisboa-Madrid de 1985 supuso la adhesión de España y Portugal en 1986. Conforme a ello España aprueba la LO 10/1985 de 2 de Agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. El 1 de enero de 1986 España se convertía en miembro de pleno de derecho a las Comunidades Europeas.

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht firmado el 7 de Febrero de 1992 y en vigor desde el uno de Noviembre de 1993, crea el concepto de Unión Europea y modifica el nombre de la CEE por el de CE, estableciendo también un calendario obligatorio para la integración de la UEM.

El Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999 supuso la incorporación del sistema Schengen a la UE.

El Tratado de Niza firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 y en vigor desde el 1 de febrero de 2003, tenía el objetivo de preparar la estructura institucional de la UE para la adhesión de una decena de nuevos países que se produjo en el año 2004.

El Tratado de Lisboa firmado en el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el año 2009, supone un gran hito en el proceso de la unificación ya que dota de personalidad jurídica propia a la UE, reconociendo el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE con el mismo valor jurídico que los Tratados.

2.2 PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA.

Como bien se ha indicado anteriormente el origen de la obligación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se remonta a las exigencias normativas procedentes de la Unión Europea.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su artículo 104 ya establece la obligación a los Estados miembros de evitar déficits excesivos y responder de los incumplimientos frente a las instituciones comunitarias. Es así como el Tratado de Maastricht firmado el 7 de febrero de 1992 establece el protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo (PDE), responsabilizando a los estados miembros de los déficits ocasionados.

En el año 1997 se aprobó por el Consejo de Ámsterdam el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que obligaba a los países miembros a converger en el medio plazo hacia el equilibrio presupuestario o en su caso superávit.

La pertenencia a la UEM suponía renunciar a la autonomía fiscal y al déficit público como forma de financiar el gasto. La estabilidad presupuestaria forma parte del “ADN” de la UEM, mediante la cual se establecen una serie de criterios de convergencia para su integración; 1,5 % interés, 2% inflación, 3% déficit, 60% deuda pública.

El principio de equilibrio presupuestario¹ en el ámbito local es previo a la incorporación a nuestra legislación española del principio de estabilidad presupuestaria, siendo la planta local el único nivel de gobierno que ya lo contemplaba.

Es así como en el año 2001, se incorpora en la normativa española, el principio de estabilidad presupuestaria en la Administración Pública mediante la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre de forma complementaria.

A partir de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se define la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.

Esta primera ley de estabilidad presupuestaria introduce una serie de novedades en las que destacan las siguientes:

Se fijó un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados, en los que, en todo caso, se integran los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.

Se creó un «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan con el objeto de evitar la tendencia expansiva del

¹ SOLER ROCH, SOLER ROCH, MARÍA TERESA “El Régimen presupuestario de las entidades locales”, *Revista Valenciana de Hacienda Pública* 12 (1990) págs. 1–16., y también de la misma autora, “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público* 27 (2001) págs. 81–88..

gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito a lo largo del ejercicio económico.

Se determinaron las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit o superávit presupuestario.

Se estableció la obligación de elaborar y aprobar un plan económico financiero que permitiese así retomar a la senda del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en caso de Incumplimiento.

Finalmente se introdujo la obligación a los entes de derecho público (artículo 2.2) de elaborar un informe de gestión sobre las causas de desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento, por incurrir en pérdidas provocando el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

Tras años de privatizaciones y liberalizaciones de sectores estratégicos y acompañados por un proceso de internacionalización y apertura al exterior- por medio de la creación de una de las principales plazas bursátiles europeas por capitalización que permitió financiar los grandes proyectos de nuestras empresas españolas-, entrabamos en un nuevo siglo con crecimientos económicos y sostenidos.

En este contexto económico los Estados Miembros de la Unión Europea, reunidos en el Consejo Europeo de Bruselas, acordaron flexibilizar la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria como consecuencia del nuevo ciclo económico expansivo, que terminaría con el estallido de la crisis mundial de 2008. España aprobó el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales y posteriormente se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, en adelante (TRLREP)¹

Es a partir de la crisis , donde se pone de manifiesto el agotamiento del modelo económico e institucional español, al igual que las deficiencias de las diferentes leyes de estabilidad presupuestaria, alcanzando España un déficit público en términos de contabilidad nacional de un 11, 2%/ Producto interior Bruto en el año 2009.

El Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, acordó el Pacto por el Euro Plus, en el que acordaron el compromiso de reforzar la sostenibilidad de las finanzas

¹ 1 disposición final primera de la Ley 15/2006, de 26 de mayo , de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre , General de Estabilidad Presupuestaria, autorizó al Gobierno para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, refundiera en un solo texto dicha Ley y la Ley 18/2001, regularizando, aclarando y armonizando las normas refundidas entre sí, así como con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre , complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la Ley Orgánica 3/2006 de Reforma de aquélla, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre , de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre , General Presupuestaria, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

públicas y la estabilidad financiera, siendo la consecuencia directa para España la reforma del artículo 135 CE ² de 1978.

Un paso más significó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM firmado en Bruselas en Marzo del 2012 suscrito por todos los países miembros a excepción de Reino Unido y la República Checa.

Nace así la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera “LOEPSF”, en la que se fijan tres restricciones importantes que afectan a las actuaciones de todas las AAPP; el déficit estructural³, el volumen de deuda y el crecimiento del gasto público.

3. LEY 2/2012 DE 27 DE ABRIL, ORGANICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

3.1. AMBITO OBJETIVO.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria Sostenibilidad Financiera “LOEPSF”, desarrolla el mandato constitucional del artículo 135 de la CE, reformado el 27 de Septiembre de 2011, mediante el cual se otorga rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la regla fiscal que limita el déficit público estructural y el volumen de deuda pública. Así mismo establece de forma incondicional que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, si bien dichos límites podrán en el caso del Estado y CCAA superarse en situaciones excepcionales como catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, circunstancias que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La estabilidad presupuestaria es un pilar fundamental en la política económica, clave para el crecimiento económico y la creación de empleo.

El proceso de consolidación fiscal, basado en la eliminación del déficit y la reducción de deuda pública, garantiza a su vez, una adecuada financiación de los servicios públicos sobre los cuales descansa nuestro estado del bienestar.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera “LOEPSF”, persigue tres objetivos esenciales:

² Artículo 135 CE.”1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.

Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

³ Artículo 135 redactado por el artículo único de la Reforma de la Constitución Española de 27 de septiembre de 2011 («B.O.E.» 27 septiembre). Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020, conforme establece la disposición adicional única de la citada Reforma.

-
- garantizar la sostenibilidad financiera,
 - fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española,
 - y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

En cuanto a la estructura, la Ley consta de 32 artículos dividida en seis capítulos, 3 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 7 finales.

3.2. AMBITO SUBJETIVO.

El ámbito de aplicación subjetivo⁴ es todo el sector público en términos de SEC-95 “Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el reglamento UE 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996”, actualmente Reglamento UE 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea denominado SEC-2010.

Según el artículo 2 de la LO 2/2012 define el ámbito subjetivo del sector público como la integración de las siguientes unidades:

“ 1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales 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.”

3.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.

Los principios generales se encuentran regulados en los artículos 3 a 9 del Capítulo II de la Ley; se mantienen los cuatro principios esenciales de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, eficacia y eficiencia y se incorporan otros tres nuevos principios; sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

Artículo 3- Principio de estabilidad presupuestaria.

⁴ LÓPEZ ARIAS, MARIA CONCEPCIÓN “Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Principales novedades en el ámbito de las administraciones locales,” *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados* 1 (2013).

El principio de estabilidad presupuestaria señala la obligación para todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de elaborar, aprobar y ejecutar los presupuestos⁵ en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea, entendida la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural. En cuanto a los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

Artículo 4. Principio de sostenibilidad financiera.

El principio de sostenibilidad financiera señala que las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley estarán también sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

La sostenibilidad financiera se define como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, en la normativa sobre morosidad y también en la normativa europea. Existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago, en adelante PMP⁶, a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

La Ley señala en su artículo 4.3 ⁷ que para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

Artículo 5. Principio de plurianualidad.

⁵ Artículo 162 del TRLRHL

“Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.”

⁶ Artículo 4 redactado por el apartado uno del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público («B.O.E.» 21 diciembre). Vigencia: 22 diciembre 2013. Véase el R.D. 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera («B.O.E.» 30 julio).

⁷ Número 3 del artículo 4 introducido por el apartado uno del artículo segundo de la L.O. 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera («B.O.E.» 13 junio). Vigencia: 14 junio 2015.

Artículo 4 redactado por el apartado uno del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público («B.O.E.» 21 diciembre). Vigencia: 22 diciembre 2013

El principio de plurianualidad señala que la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación se realizará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos, de conformidad con la normativa europea.

Artículo 6. Principio de transparencia.

El principio de transparencia señala la obligación de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de contar con unos presupuestos y contabilidad con información suficiente que permita verificar su situación financiera, al igual que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea.

Además dichos presupuestos integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

Será obligación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en adelante MINHAP, suministrar la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas nacionales y comunitarias. Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, garantizando la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de la recogida y tratamiento de datos.

Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública los presupuestos, metodología y supuestos en los que se basen.

Art 7. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El principio de eficiencia señala que las políticas de gasto público deberán ser planificadas de forma plurianual y teniendo en cuenta la situación económica, los objetivos de política económica y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Los recursos públicos deberán ser gestionados siguiendo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

En cuanto a las actuaciones públicas que afecten a los ingresos y gastos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Artículo 8. Principio de responsabilidad.

El principio de responsabilidad señala la obligación de las Administraciones Públicas de cumplir⁸ con las obligaciones contenidas en esta Ley, asumiendo su parte en el

⁸ ¹Número 1 del artículo 8 redactado por el apartado dos del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público («B.O.E.» 21 diciembre). Vigencia: 22 diciembre 2013

caso de incumplimiento. Se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración afectada.

El Estado no responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas, de igual forma, no responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Artículo 9. Principio de lealtad institucional.

Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional por lo que cada Administración deberá tener en cuenta:

- a) El impacto que sus actuaciones que pudieran provocar en el resto de Administraciones.
- b) El respeto y ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- c) La ponderación de los intereses públicos implicados en el ejercicio de sus competencias propias y en especial aquellas cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- d) La información que precisen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la derivada del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y demás disposiciones nacionales y comunitarias.
- e) La cooperación y asistencia que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Con el objeto de hacer cumplir dichos principios el Estado incorpora unas medidas preventivas, correctivas y coercitivas, estableciendo así la obligación de elaborar un plan económico financiero que permita recuperar la senda de la estabilidad presupuestaria en caso de incumplimiento. En el supuesto de producirse incumplimiento por las causas excepcionales ya mencionadas, la administración incumplidora, deberá elaborar un plan de reequilibrio. En esta misma línea la Ley establece al amparo del artículo 155 de la CE , la adopción de medidas de cumplimiento forzoso.

4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS EELL.

4.1. INTRODUCCION.

La LOESPF define la estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales, como la situación de equilibrio o superávit estructural, calculado según los criterios formulados en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010), aprobado por el Reglamento de Unión europea 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

El principio de estabilidad presupuestaria⁹, entendido en términos de capacidad o necesidad de financiación, se configura como una de las tres reglas fiscales¹⁰, junto con la regla de gasto y sostenibilidad financiera¹¹, de forma diferente a lo previsto hasta el momento y no como una magnitud presupuestaria¹². ha magnitudes como el resultado presupuestario, el remanente de tesorería y el resultado económico patrimonial .

El Sistema Europeo de Cuentas 2010¹³ se caracteriza y diferencia del antiguo Sistema Europeo de Cuentas 95¹⁴ (SEC-95) en los siguientes aspectos:

- se reconoce como formación de capital intelectual la investigación y el desarrollo.
- se introduce el concepto analítico de «servicios de capital» para la producción de mercado, a fin de poder elaborar una tabla suplementaria en la que figuren como un componente de valor añadido.
- se amplían los límites de los activos financieros, a fin de incluir un mayor número de contratos con derivados financieros.
- se facilitan unas orientaciones más detalladas sobre instituciones financieras en general, y sobre entidades con fines especiales . El tratamiento de las entidades con fines especiales controladas por las administraciones públicas que ejercen actividades en el extranjero se modifica, a fin de garantizar que los pasivos en los cuales hayan incurrido dichas entidades se encuentren registrados en las cuentas de las administraciones públicas.
- se modifica el tratamiento de los dividendos pagados por sociedades públicas considerándose como pagos excepcionales y como disminuciones de la participación de los propietarios en el capital.
- se definen los principios para el tratamiento de las asociaciones entre los sectores público y privado.
- se regula las operaciones entre las administraciones públicas y las sociedades públicas, con los instrumentos de titulización, a fin de mejorar el registro de los elementos que podrían afectar significativamente a la deuda de las administraciones públicas.
- se regula el tratamiento de las garantías de préstamos introduciendo un nuevo tratamiento para las garantías estandarizadas, como por ejemplo las garantías de crédito a la exportación y las garantías de créditos de estudiantes.

⁹ PORQUET COLOMINA, JAIME “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,” Curso organizado por la Diputación de Huesca, 2014.

¹⁰ AIREF, Documento divulgativo “La regla de gasto y las sostenibilidades de las finanzas públicas”, de 20 de noviembre de 2015

¹¹ Sostenibilidad Financiera: deuda pública + PMP.

¹² Magnitudes presupuestarias: Remanente de Tesorería, Resultado Presupuestario y Ahorro Bruto y Ahorro Neto.

¹³ RODRIGUEZ ARIAS, ANTONIO en su blog Fiscalización comenta las modificaciones más importantes introducidas por el SEC-2010 respecto al SEC-95 <http://fiscalizacion.es/2014/03/02/iii-jep-uclm/>.

¹⁴ PÉREZ PÉREZ, JOSÉ ALBERTO “Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC 95 a las cuentas públicas,” *Presupuesto y Gasto Público*, 2009, págs. 115–126. DORTA VELÁZQUEZ, JOSÉ ANDRÉS y MELIÁN GONZÁLEZ, ARTURO “Estado explicativo de la capacidad o necesidad de financiación en términos SEC,” *Presupuesto y Gasto Público* 78 (2015) págs. 127–144.

En cuanto a la clasificación sectorial de las unidades públicas, el Sistema Europeo de Cuentas de 2010:

- Se refuerza el criterio de control público de una entidad, siendo los indicadores los siguientes:
- determinar si la administración es el cliente principal, es decir, si representa el grueso de la demanda de su producción.
- evaluar el grado de participación de la administración en la financiación de su actividad.
- comprobar el control público del nombramiento o de la revocación del personal directivo.
- verificar el control público de los principales comités de la entidad.

2- Con respecto a la aplicación de la norma del 50%, para la prueba de mercado / no de mercado, se consideran como “costes de producción” la carga financiera neta por intereses de las unidades institucionales, lo que supone un incremento del denominador de la ratio.

Por otra parte, en los casos de entidades públicas cuya producción tiene como destinatario principal a las Administraciones Públicas, se establece que sus ingresos solamente serán considerados como “ventas” si se aprecia que existe concurrencia en la obtención de sus recursos comerciales en competencia con productores privados.

Como consecuencia de ello, la clasificación de determinadas unidades públicas ha afectado a la clasificación del sector “Administraciones Públicas” de la contabilidad nacional, siendo estas unidades que se encontraban en alguna de las siguientes situaciones:

Unidades con un volumen significativo de pasivos financieros en su balance, de forma que la carga financiera empeora apreciablemente su ratio ventas/costes de producción.

Unidades cuyo cliente principal es la Administración Pública, consideradas como medio propio e instrumental en la normativa de contratación pública y cuyos ingresos

procedentes de dichas Administraciones no se consideran “ventas” en contabilidad nacional al no verificarse el requisito de la concurrencia en su obtención.

4.2. CÁLCULO Y AJUSTES ESTABILIDAD: SEC-2010.

En cuanto al cálculo de la estabilidad presupuestaria, se obtiene, por la diferencia entre los importes presupuestados en los capítulos 1a 7 de los estados de ingresos y los capítulos 1 a 7 del estado de gasto, siendo necesario realizar una serie de ajustes derivados de la existencia de diferencias de imputación entre la contabilidad nacional y presupuestaria. Como consecuencia de los diferentes criterios existentes entre la contabilidad nacional y la contabilidad presupuestaria, se hace necesario realizar dichos ajustes sobre el saldo no financiero presupuestario para calcular la capacidad/necesidad en términos de contabilidad nacional.

Para facilitar dicha tarea, la Intervención General del Estado (IGAE) puso a disposición de los afectados un Manual del cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales¹⁵ en el que se explican y se detallan los aspectos relevantes de la mayoría de los ajustes.

AJUSTES.

1) Impuestos y Tasas y otros ingresos.

Como criterio general los ingresos fiscales se contabilizan atendiendo al momento que se reconocen, pudiendo éstos ser previos o simultáneos al cobro; no obstante el criterio utilizado en contabilidad nacional es el de “caja” y afecta a los capítulos I a III

de Impuestos directos, Impuestos indirectos y Tasas, precios públicos y otros ingresos, respectivamente.

Ajuste positivo: cuando el importe de los derechos reconocidos de los capítulos I a III del Presupuesto de Ingresos sea menor que los ingresos totales en caja.

Ajuste negativo: cuando el importe de los derechos reconocidos de los capítulos I a III del Presupuesto de Ingresos sea mayor que los ingresos totales en caja.

2) Cesión de impuestos del Estado.

Corresponde al ajuste que se establece bajo el epígrafe de “Ajustes por entregas a cuenta de impuestos cedidos y del fondo complementario de financiación y del fondo de asistencia sanitaria”. Debemos hacer referencia al art 9.2.1.c) del TRLRHL en el cual se establece que las entidades locales participarán en los ingresos del Estado; las entidades locales registran en su contabilidad dichos ingresos en los capítulos I y II, anotando en el capítulo IV los ingresos procedentes del Fondo Complementario de Financiación y del Fondo de Financiación de Asistencia Sanitaria.

Si bien es cierto no debería existir diferencias, no es menos cierto, que en determinadas ocasiones pueden producirse, siendo los ajustes que corresponden los que se detallan a continuación.

Si el importe registrado en la contabilidad presupuestaria es mayor que el importe transferido desde el Estado la diferencia aumentará el déficit en términos de contabilidad nacional.

¹⁵ Link. Manual Ajustes-SEC.

(http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/esES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf).

¹⁵ Rosario Martínez Manzanedo, *Subdirectora General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público* INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Si el importe registrado en la contabilidad presupuestaria es menor al importe transferido desde el Estado, la diferencia reducirá el déficit en términos de contabilidad nacional.

3) Aplazamientos y fraccionamiento del saldo a favor del Estado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de Corporaciones Locales.

El aplazamiento de la deuda se registra como una operación de carácter financiero, motivo por el que el saldo de la liquidación entre el Estado y la Entidad Local se considera devengada en el ejercicio que establece la normativa y, a partir de ese momento, se produce el nacimiento de una deuda financiera, siendo un activo para el Estado y un pasivo para la Entidad Local.

En el ejercicio en el que se practica la liquidación: el saldo es un ingreso para el Estado y un gasto para la Entidad Local.

En el ejercicio en el que vence el aplazamiento: el importe correspondiente al vencimiento se registra en el Estado como la cancelación de un activo financiero y en la Entidad Local como la cancelación de un pasivo financiero.

4) Consolidación de transferencias.

El criterio general que se aplica es el del pagador, de tal forma que si este utiliza un determinado criterio de contabilización, la administración que recepcione los fondos deberá adaptarse al criterio, incluso en aquellos casos de clasificación donde el criterio pueda diferir como en cuanto a corrientes o de capital : la prioridad es siempre la del agente que concede la transferencia. Dichas transacciones afectan a las transferencias tanto internas como externas procedentes de la propia corporación local, de otras Entidades Locales, o incluso de la Comunidad Autónoma y del Estado. Si los importes de las transferencias enviadas y recibidas coinciden no será necesario realizar ajuste alguno, de lo contrario se realizarán los siguientes ajustes:

- Ajuste positivo: cuando el importe de los derechos reconocidos por transferencias corrientes y de capital (Capítulos IV y VII) sean inferiores al importe de las obligaciones reconocidas por dichos conceptos procedentes del ente pagador.
- Ajuste negativo: cuando el importe de los derechos reconocidos por transferencias corrientes y de capital superen el importe de las obligaciones reconocidas por dichos conceptos procedentes del ente pagador.

5) Intereses.

Bajo la rúbrica de “Ajuste por gastos financieros y diferencias de cambio” se registran en términos presupuestarios y como norma general según el vencimiento de la obligación reconocida recogidas en el capítulo III “ Intereses”.

Sin embargo, en contabilidad nacional el principio general de registro de los intereses financieros es el “principio de devengo”; no se registrarán como intereses las diferencias de cambio producidas por la gestión de la deuda en moneda distinta del euro. Procederán los siguientes ajustes:

- Ajuste positivo: cuando los intereses reconocidos en el presupuesto de gastos sean superiores a los intereses devengados en el ejercicio. Se realizará ajuste por las diferencias de cambio negativas registradas en el ejercicio.
- Ajuste negativo: cuando los intereses reconocidos en el presupuesto de gastos sean inferiores a los intereses devengados en el ejercicio se realizará ajuste por las diferencias de cambio positivas registradas en el ejercicio.

6) Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

La cuenta (413)¹⁶ del Plan de General de Contabilidad recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos que no han sido aplicados al Presupuesto, estando su aplicación regulada en la Regla 71 de la Orden EHA 4041/2004.

Los ajustes que proceden a continuación son los siguientes:

- Ajuste positivo: las cantidades abonadas en el ejercicio suponen un aumento del gasto no financiero en contabilidad nacional, aumentando el déficit.
- Ajuste negativo: los abonos negativos suponen una disminución del gasto no financiero en contabilidad nacional, disminuyendo el déficit.

7) Aportaciones de capital.

Se consideran aportaciones de capital tanto la suscripción de acciones de sociedades como aportaciones financieras a entidades públicas empresariales, consorcios, fundaciones y demás entes públicos que la Entidad Local efectuadas a través del capítulo 8º “Variación de activos financieros”.

Activo financiero, sin efecto en el déficit: cuando la administración pública actúa con los mismos criterios que un inversor privado, es decir, cuando realiza la aportación de los fondos a una empresa, este recibe a cambio un activo financiero, del cual espera recibir rentas futuras.

Transferencia de capital, con efecto en el déficit: cuando la administración actúa por razones de política pública y, por tanto, no espera recibir una rentabilidad económica de su inversión.

¹⁶ Se trata por tanto de actos administrativos que aún no se han dictado, si bien la Administración si ha recibido de forma efectiva el servicio. En el procedimiento de ejecución del gasto- consta de cuatro etapas bien diferenciadas “A” autorización, “D” Disposición, “O” reconocimiento y “P” pago- el acto de reconocimiento es aquel que reconoce una deuda con respecto a un tercero por la prestación de un servicio realizado, si bien pueden existir diferencias en tiempo entre la prestación y el registro.

En todo caso, a la fecha de cierre deben registrarse todas las obligaciones vencidas, líquidas, y exigibles que se hayan producido aún cuando no se hayan dictado los actos administrativos de reconocimiento, si bien suelen registrarse en el ejercicio siguiente mediante el correspondiente expediente de procedimiento extrajudicial de deuda.

8) Préstamos.

Los préstamos concedidos por la Entidad Local a una unidad incluida en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se registran en el capítulo 8º del Presupuesto de Gastos “Variación de activos financieros”.

Activo financiero, sin efecto en déficit: si se prevé que la entidad beneficiaria del préstamo va a reembolsar la cantidad prestada en los plazos previstos.

Transferencia de capital, con efecto en déficit si se prevé que la entidad beneficiaria del préstamo no va a poder reembolsar la cantidad prestada en los plazos previstos, debido a su situación financiera.

9) Aavales.

La concesión de aavales no supone operación en contabilidad nacional: son “pasivos contingentes” que no tienen la consideración de “operaciones”, por lo que no se registran en el sistema, si bien cuando se ejecutan generan efectos contables distintos en términos presupuestarios y de contabilidad nacional. Los efectos son los que se detallan a continuación:

- Ejercicio en que se concede el aval: no tiene efecto en el déficit público.
- Ejercicio en que se ejecuta el aval: en contabilidad nacional se registra un gasto en concepto de transferencia de capital, aumentando el déficit público.
- Ejercicio en que se reintegran los aavales ya ejecutados (caja): en contabilidad nacional se registra un ingreso en concepto de transferencia de capital, disminuyendo el déficit público.

10) Inversiones realizadas por empresas públicas por cuenta de la Entidad Local.

Se refiere aquellas sociedades dependientes de la Entidad Local, pero no sectorizadas en términos de SEC. Las inversiones se registran en el balance de la unidad que sea propietaria económica, por tanto, el gasto de las inversiones efectuadas por empresas públicas por cuenta de una Entidad Local, se registrará en las cuentas de esta última y por el importe realizado en cada ejercicio.

- Ajuste negativo: cuando el gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio resulte superior a las cantidades registradas en el Presupuesto de Gastos y destinadas al abono de dichas inversiones.
- Ajuste positivo: cuando el gasto registrado en el Presupuesto de Gastos, destinado al pago de las inversiones realizadas por la empresa resulte superior al gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio.

11) Inversiones realizadas por la Entidad Local por cuenta de otra administración pública.

Las inversiones se registran en el balance de la unidad que sea propietaria económica; por tanto, las inversiones efectuadas una Entidad local por cuenta de otra administración pública el gasto se registra en las cuentas de esta última y por el importe realizado en cada ejercicio.

- Ajuste positivo: cuando el gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio resulte superior a las cantidades recibidas de la administración por cuenta de quien se realiza. Se ajustarán también los intereses que pueden establecerse a favor de la Entidad Local.
- Ajuste negativo: cuando el gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio resulte inferior a las cantidades recibidas de la administración por cuenta de quien se realiza. Se ajustarán también por los intereses que pueden establecerse a favor de la Entidad Local.

12) Compras a plazos.

En contabilidad nacional, las cantidades aplazadas constituyen una deuda de carácter financiero.

En el mismo ejercicio en el que se firma el contrato de compra, se anota un gasto no financiero por el importe total del activo adquirido cuya contrapartida es un aumento de la deuda. Procede ajuste negativo con relación al saldo del presupuesto aumentando el déficit de la administración pública.

En el mismo ejercicio en el que se abona las cantidades aplazadas: se registra como amortización de un pasivo financiero. Procede ajuste positivo de menor gasto en contabilidad nacional en relación al Presupuesto, disminuyendo el déficit de la administración pública.

13) Arrendamientos.

Son operaciones de contratos de arrendamiento, aquellas donde la administración local hace uso de un activo propiedad de una unidad privada durante un determinado período de tiempo.

La tipología del tipo de arrendamiento dependerá de quién asuma la mayoría de los riesgos y beneficios derivados de la propiedad económica del equipamiento, pudiendo ser arrendamiento “operativo” o “financiero”.

Cuando el propietario económico del activo sea un ente privado será arrendamiento operativo, y cuando el propietario sea la entidad local será arrendamiento financiero, siendo este último definido en términos de SEC- 2010 como “aquel en el que el arrendador es el propietario legal de un activo, mientras que el arrendatario es el propietario económico, y éste asume los riesgos operativos y recibe los beneficios económicos derivados de utilizar el activo en una actividad productiva”

En términos presupuestarios, el arrendamiento financiero supone la imputación del gasto no financiero en los ejercicios presupuestarios a los que corresponde la anualidad, sin embargo en contabilidad nacional se considera que el arrendatario es el propietario del bien desde el inicio.

El arrendador proporciona un préstamo al arrendatario cuyas cuotas se componen de capital e intereses, surgiendo a su vez diferencias que deberán de ajustarse de la siguiente forma: en el año de adquisición del activo, procede un ajuste negativo por la diferencia entre el importe total del activo y la obligación reconocida correspondiente a la amortización pagada en el primer ejercicio y en el resto de los años posteriores procederá un ajuste positivo por el importe correspondiente a la

cuota anual de amortización.

14- Dividendos y participación en beneficios.

En términos presupuestarios se imputan los dividendos en el capítulo V de ingresos, en el mismo ejercicio en el que se produce el cobro efectivo.

Cuando una sociedad pública se encuentre participada por otra administración pública y reparta dividendos pueden surgir dos situaciones diferentes:

Si los pagos realizados por la sociedad pública proceden de los resultados ordinarios la operación es considerada no financiera, imputándose al capítulo V de ingresos y por lo tanto incidiendo positivamente en el superávit de la entidad local. En dicha situación no corresponde ajuste alguno.

Si los pagos realizados por la sociedad pública no proceden de los resultados ordinarios, sino por otras causas como plusvalías por venta de bienes o revaloración de reservas- si son reservas acumuladas podrán utilizarse para equilibrar dividendos, dichos ingresos son asimilados a operaciones financieras, suponiendo un menor ingreso no financiero y por ende un incremento del déficit en contabilidad nacional.

15- Ingresos procedentes del presupuesto de la UE.

Independientemente del criterio presupuestario utilizado para las transferencias comunitarias, en términos de SEC-2010 procederá realizar ajuste por la diferencia entre los derechos reconocidos de los fondos europeos y el importe que resulte de aplicar el correspondiente porcentaje de cofinanciación que corresponda al gasto certificado. Por lo tanto, si el importe de los derechos reconocidos supera el valor de los gastos cofinanciados y certificados, se practicará un ajuste negativo contra el saldo presupuestario, aumentando el déficit de la entidad local, si por el contrario, los derechos reconocidos son menores a los gastos cofinanciados y certificados, dicha diferencia generará un ajuste positivo al saldo presupuestario que reducirá el déficit público.

Especial caso: El “no” ajuste por la utilización del Remanente de Tesorería.

El Remanente de Tesorería es una magnitud presupuestaria que se define como el ahorro acumulado de una entidad local y que supone una de las fuentes de financiación modificación de los créditos de gastos.

Cuando se realiza una modificación presupuestaria con cargo al remanente de tesorería se registra en el capítulo VIII de ingresos de carácter financiero, y salvo se aplique para la amortización de deuda, supondrá el incremento de un gasto de naturaleza no financiera comprendidas del los capítulos de gasto I a VII.

El efecto negativo que produce el incremento de dicho gasto no financiero afecta directamente al cálculo de la estabilidad presupuestaria, dado que se contempla las obligaciones reconocidas que han sido financiadas con remanente de tesorería.

Si bien es cierto el Manual de Cálculo de déficit en contabilidad nacional adaptado a las entidades locales no recoge ningún ajuste con respecto al incumplimiento de la

estabilidad presupuestaria como consecuencia de las incorporaciones de gastos, no es menos cierto que siguiendo el criterio de la IGAE ¹⁷ y de la Subdirección General de Estudios y Financiación de EELL del MINHAP, de no realizarse ajuste alguno se estaría incurriendo en déficit en términos de contabilidad nacional.

Ante dicha situación, la solución que a priori se establece es la no realización de gasto no financiero para no incurrir en déficit en términos de estabilidad presupuestaria, salvo la amortización de deuda.

En el supuesto caso de no disponer de deuda para su amortización, dichos recursos se acumularan como remanentes sin poder ser utilizados por la entidad local.

5. REGLA DE GASTO EN LAS EELL.

Como novedad se incorpora el objetivo de regla de gasto, concepto derivado de la normativa europea, según el cual, el gasto de las Administraciones Públicas, no podrá aumentar con respecto al gasto generado en el ejercicio anterior por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB nacional. Dicho objetivo se completa con la obligación de destinar los mayores ingresos, así como el superávit presupuestario, a reducir endeudamiento.

El valor de la deuda de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60%/PIB nacional establecido en la normativa europea, siendo la prioridad absoluta de pago la deuda pública frente a cualquier otro gasto.

Ambas obligaciones se complementan con la obligación de informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos de regla del gasto, endeudamiento y la estabilidad presupuestaria.

Con motivo de la crisis económica de 2008 se puso de manifiesto las debilidades de la política presupuestaria en el ámbito de la Unión europea.

La regla de gasto aparece por primera vez con el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que modificaba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad RDL 2/2007 para la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos así como aquellas Entidades locales que participaban en el modelo de cesión de impuesto estatales, incluidas en el artículo 111 y 135 de la ley reguladora de haciendas locales.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) establece tres reglas fiscales¹⁸¹⁹ de obligado cumplimiento para la administración Pública:

¹⁷ Consulta realizada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local "COSITAL" a la Intervención General del Estado "IGAE" el 17 de Mayo de 2013 en el observatorio de Estabilidad Presupuestaria.

¹⁸ AIREF, Documento divulgativo "La regla de gasto y las sostenibilidades de las finanzas públicas", de 20 de noviembre de 2015.

¹⁹ Guía número 2 sobre: Efectos de los incumplimientos de la LOEPSF en las EELL de Navarra.

-
- Estabilidad Presupuestaria,
 - Deuda pública
 - y regla de gasto.

La regla de gasto es una regla fiscal novedosa que tiene su origen en la crisis económica de 2008 y que supone un freno al gasto público, dado que establece un límite cuantitativo al gasto público del sector público en general, y en particular al gasto público local.

Según se manifiesta la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera incorporar, la obligación de las Administraciones Públicas del cumplimiento de la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto.

La obligación del cumplimiento de la regla de gasto se aplica a partir del 2013; la LOESPF en su artículo 12, sitúa la regla de gasto al mismo nivel que la estabilidad presupuestaria y deuda pública en cuanto a la obligatoriedad de su aplicación y las consecuencias de su incumplimiento y la define de la siguiente forma: “La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.”

Como conclusión, la finalidad de la regla de gasto es limitar el crecimiento de los gastos fijos no subvencionables.

5.1. CÁLCULO Y AJUSTES

Definición.

Según la Autoridad Fiscal Independiente (AIREF)²⁰, la regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo.

La obligación de la Administración Pública con respecto al cumplimiento de la regla de gasto, implica que el gasto público no podrá incrementarse por encima de la tasa de crecimiento de la economía.

Ámbito Subjetivo de la Regla de gasto

El ámbito subjetivo de la regla de gasto según el artículo 2.1 a), b) y c) de la LOESPF 2/2012 es : Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

²⁰ AIREF, Documento divulgativo “La regla de gasto y las sostenibilidades de las finanzas públicas”, de 20 de noviembre de 2015.

A efectos prácticos, las entidades a considerar serán las unidades que hayan sido clasificadas como Administraciones públicas en la última clasificación disponible para cada ejercicio.

La AIREF en su Documento divulgativo “La regla de gasto y las sostenibilidades de las finanzas públicas”, de 20 de noviembre de 2015 señala que se encuentran sujetas a la regla de gasto todas y cada una de las AAPP a excepción de la Seguridad Social. Por lo tanto, la Administración Central, las CCAA y CCLL serán responsables de cumplir dicha regla fiscal. Al excluir el subsector de Fondos de la Seguridad Social, existe una parte importante del gasto público, como es el gasto en pensiones y el gasto en prestaciones de desempleo, que no queda sometido a la regla de gasto.

Por otra parte, si nos atuviéramos a un criterio contable, el SEC 2010 (EDL 2013/102917) considera que el sector Administraciones Públicas está integrado por todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional. Así se distinguen dentro de este sector cuatro subsectores: Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de la Seguridad Social.

Si nos centramos en el sector público local, el art. 3 LRBRL establece como integrantes del mismo:

- El Municipio.
- La Provincia.
- La Isla en los archipiélagos balear y canario.
- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas.
- Las Áreas Metropolitanas.
- Las Mancomunidades de Municipios.

A su vez, dentro de la mayoría de entes locales se pueden constituir además los siguientes entes instrumentales:

- Organismos Autónomos.
- Entidades Públicas Empresariales.
- Sociedades Mercantiles.
- Entidades de derecho público no empresariales.
- Consorcios.
- Fundaciones.

Esta clasificación es la recogida en el art. 2 LOEPSF.

¿Qué gasto está sometido a la regla? ²¹

²¹ Guía de la IGAE del cálculo de la regla de gasto edición 2014.

La regla de gasto no establece su restricción sobre la totalidad del gasto público, sino que la LOEPSF se refiere al término “gasto computable” para designar los gastos que se van a someter a la regla.

Quedan excluidas:

- (i) el gasto por intereses de la deuda, dado que los tipos de interés están fuera del control de las AAPP.
- (ii) el gasto no discrecional por desempleo¹, por tratarse de un gasto que está ligado al ciclo económico. La naturaleza cíclica de este gasto aconseja su exclusión de la regla para que opere como estabilizador automático contrarrestando los efectos del ciclo.
- (iii) la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la UE o de otras AAPP, por tratarse de un gasto con financiación afectada que, por tanto, evolucionará en función de dicha financiación.
- (iv) las transferencias a las CCAA y a las CCLL dentro de los sistemas de financiación de las administraciones territoriales, vinculadas a traspasos de competencias reguladas por ley con carácter permanente, en la que se fijan los criterios de evolución. Estas transferencias, si bien se recogen como empleos, podrían considerarse como una participación en los ingresos de la administración pública pagadora, y por lo tanto registrarse minorando el presupuesto de ingresos (en cuyo caso no afectarían a la regla de gasto).
- (v) sólo para las CCLL, el gasto en inversiones financieramente sostenibles siempre y cuando se haya financiado con superávit de ejercicios anteriores y se cumplan los límites y condiciones que establece la Disposición Adicional 6ª de la LOEPSF.

¿Quién y cuándo se verifica su cumplimiento?

Las AAPP son las responsables de que sus cuentas cumplan la regla de gasto a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Es por ello que la Ley establece un seguimiento continuo de su aplicación.

Cálculo de la regla de gasto

El gasto computable se obtendrá tomando como base la información disponible en cada fase, y la regla de gasto debe cumplirse para el gasto agregado, una vez consolidadas y eliminadas las transferencias entre todas las unidades que componen la Corporación Local y que se incluyen en el artículo 2.1 de la Ley 2/2012 de 27 de Abril.

La guía²² elaborada por la IGAE para determinar la Regla de Gasto para Corporaciones locales, establece a efectos prácticos cómo aplicar la regla de gasto en las entidades locales, y define la tasa de variación del gasto computable mediante la siguiente fórmula:

$$\text{“Gasto computable año } n \text{ Gasto computable año } n-1 \text{ T.V. Gasto computable } (\%) = () * 100 - 1.2$$

²² Guía de la IGAE del cálculo de la regla de gasto edición 2014 y actualizada en el 2015.

En las Corporaciones Locales, para la determinación del gasto computable, se parte de los empleos no financieros en términos del Sistema Europeo de Cuentas excluidos los intereses de la deuda. Una vez determinado este importe, se deducirá la parte del gasto financiado con fondos de la Unión Europea y de otras Administraciones públicas.

Igualmente se descontarán las transferencias por fondos de los sistemas de financiación dadas por las Diputaciones Forales del País Vasco a la Comunidad Autónoma así como las dadas por los Cabildos Insulares a los Ayuntamientos Canarios.

La regla de gasto se calculará comprobando que la variación del gasto computable no supere la tasa de referencia del crecimiento del producto interior bruto, siendo el límite de gasto no financiero para el 2017 de 2,1 %.

La Intervención General del Estado (IGAE), publicó una guía sobre la metodología del cálculo de la regla de gasto, la cual ha sido actualizada en varias ocasiones, siendo la última y vigente la publicada como edición 2015.

En esta línea y siguiendo los criterios de la IGAE²³, Elena García Martínez²⁴, interventora de habilitación nacional, clasifica y analiza los ajustes para el cálculo de la Regla de Gasto partiendo de la liquidación del presupuesto de gastos, teniendo en cuenta que en el supuesto caso de la no disponibilidad de la misma, se deberá realizar una estimación a partir de la información disponible.

Enajenación de terrenos y demás inversiones reales.

Según la contabilidad nacional la inversión de una unidad pública debe valorarse por la diferencia entre las adquisiciones y las enajenaciones realizadas en un ejercicio. Por tanto, procede realizar un ajuste consistente en disminuir los gastos no financieros por el importe de los derechos reconocidos en el Capítulo VI “Inversiones reales”.

Inversiones realizadas por empresas que no son Administraciones públicas por cuenta de una Corporación Local.

La contabilidad nacional considera que estas inversiones deben imputarse a la entidad local destinataria de la misma desde el inicio de la inversión. Por tanto, procede ajustar los empleos no financieros por las diferencias entre el importe certificado y las obligaciones reconocidas en el presupuesto de la entidad local destinataria.

Inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración pública.

²³ Guía de la IGAE :Cálculo de la regla de gasto, edición 2015

²⁴ GARCIA MARTINEZ, ELENA, *Módulo de Estabilidad Presupuestaria*. Curso de nuevas competencias en materia de intervención organizado por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Madrid 2016.

El ajuste que procede es aumentar los empleos no financieros por las obligaciones reconocidas en la corporación local que ejecuta la encomienda de gestión.

Ejecución Avales.

El requerimiento de un aval se registra presupuestariamente, con carácter general, en el Capítulo VIII “Variación de Activos Financieros” del Presupuesto de Gastos, si bien, según la contabilidad nacional se considera un empleo no financiero, por lo que en este caso procede un ajuste, aumentando los gastos no financieros por el importe del pago efectivo.

Aportaciones de capital.

En términos presupuestarios las aportaciones de capital a entidades dependientes se registran en el Capítulo VIII “Activos financieros” del Presupuesto de Gastos; según contabilidad nacional existen determinados supuestos en los que se consideran transferencias de capital, y por tanto, empleos no financieros, por lo que procede realizar un ajuste, aumentando los gastos no financieros por el importe de la aportación de capital.

Asunción y cancelación de deudas.

Si bien la cancelación de un pasivo no tiene efectos presupuestarios, según la contabilidad nacional procede realizar un ajuste aumentando los gastos no financieros por el importe de la asunción o cancelación de la deuda, aunque con ciertas excepciones.

Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al Presupuesto.

Los empleos no financieros deberán ajustarse por el saldo de la cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”. Si el saldo de dicha cuenta es positivo, deberá realizarse un ajuste aumentando los empleos no financieros y si el saldo es negativo el ajuste a realizar será la disminución de los empleos no financieros.

Pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones Público Privadas según el SEC.

Si del contrato se puede deducir que el riesgo de la concesión lo asume la entidad local, en términos de contabilidad nacional la inversión debe imputarse en el ente local como empleo no financiero, procediendo realizar un ajuste por la diferencia entre las obligaciones reconocidas y el importe de la obra realmente ejecutada en cada ejercicio presupuestario.

Adquisiciones con pago aplazado.

Según la contabilidad nacional en las adquisiciones con pago aplazado se aplica el criterio de devengo, por lo que deberá ajustarse los empleos no financieros por la diferencia entre las obligaciones reconocidas imputadas a presupuesto y el importe de total de la adquisición.

Arrendamiento financiero.

La contabilidad nacional considera que el arrendatario es el propietario del bien desde el comienzo, debiendo registrarse en la contabilidad del ente local propietario del bien la operación como empleo no financiero. Por tanto, en el año de la firma del contrato procede realizar un ajuste aumentando los gastos no financieros por la diferencia entre el valor del bien y las obligaciones reconocidas imputadas al Presupuesto, y en los años sucesivos de duración del contrato de arrendamiento financiero procederá un ajuste disminuyendo los empleos no financieros por el importe de las obligaciones reconocidas imputadas al Presupuesto.

Préstamos.

Solo procederá en términos de contabilidad nacional un por el importe fallido de los préstamos fallidos concedidos por la entidad local, aumentado los empleos no financieros.

En el resto de supuestos de concesión de préstamos no procede ajuste alguno.

Mecanismo extraordinario pago proveedores 2012 (RDL 4/2012).

Exclusivamente en el ejercicio 2012 y para las entidades locales que recurrieron al mecanismo extraordinario de pago a proveedores regulado en el RDL 4/2012, realizaron un ajuste disminuyendo los empleos no financieros por el importe de las obligaciones pendientes de pago a proveedores conocidas a través del mecanismo de pago y contabilizadas en 2012.

Evaluación.

En el ámbito local, corresponde al Interventor Municipal, la verificación del cumplimiento de la regla de gasto en las tres fases de aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto.

5.1.1. FASE DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Con motivo de la aprobación del presupuesto municipal, hasta el 2014, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre²⁵, 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 establecía en su artículo 15 la obligación de evaluar el cumplimiento de la regla de gasto. El Interventor Municipal estaba obligado a emitir informe sobre el cumplimiento de la regla de gasto con motivo de la aprobación del presupuesto y a remitirlo al MINHAP, a través de la oficina virtual de entidades locales, según lo establecido en la Orden HAP/2105/2012.

Dicha remisión tiene su fundamento en el principio de transparencia como base del funcionamiento de las Administraciones Públicas, clave para la rendición de cuentas, el control de la gestión pública y la confianza en el correcto funcionamiento del sector público.

²⁵ Modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

No obstante, con la modificación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre²⁶, 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, por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, el artículo 15.3 c) no exige la remisión del informe de intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de límite de deuda antes del 31 de enero de cada ejercicio en la fase de aprobación del presupuesto municipal.

A pesar de que no es obligatoria la remisión del informe de evaluación de cumplimiento en la aprobación del Presupuesto al MINHAP, surge discusión entre los Interventores habilitados de carácter nacional sobre si en el informe de aprobación del presupuesto debe evaluarse o no el cumplimiento de la regla de gasto; sobre este tema el Consejo General del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, en adelante COSITAL,²⁷ planteó consulta al MINHAP siendo la respuesta la que se transcribe a continuación: “Con ocasión de aprobación del Presupuesto general no será obligatorio la emisión de informe ni la valoración de la regla de gasto en relación con el presupuesto inicial o su proyecto, ni su remisión al MINHAP, si bien esto no es óbice para que, el órgano interventor, si así lo considera, incluyera en su informe de fiscalización al presupuesto general cualquier aspecto sobre esta materia que considere oportuno”.

No obstante y a pesar de la consulta del MINHAP, la Autoridad Independiente de Responsabilidad (AIREF) ha manifestado que la LOESPF no excluye el cumplimiento de esta regla en los presupuestos iniciales, destacando la importancia, del cumplimiento de la regla de gasto en un contexto de crecimiento económico de equilibrio presupuestario o superávit.

En esta misma línea recomienda que los informes económico financieros que acompañan a los presupuestos iniciales incorporen información sobre el cálculo de la regla de gasto así como un análisis de la consistencia de esta regla con la situación de equilibrio o superávit que se deduce del escenario presupuestario de ingresos y gastos valorado en términos de contabilidad nacional.

5.1.2. FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Algunas consideraciones y respuestas²⁸ importantes a destacar sobre el Cálculo de la Regla de Gasto realizadas por la IGAE.

1- ¿Qué se ha de entender por "ejecución": las previsiones definitivas en cada momento, las obligaciones reconocidas en el momento del análisis, o la estimación, en el momento del análisis, de las obligaciones a reconocer a 31.12.2013?

²⁶ Modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

²⁷ WEB.COSITAL.ES. Consejo General del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local

²⁸ Consideraciones sobre el cálculo de la regla de gasto; documento con las cuestiones planteadas por COSITAL en su observatorio de Estabilidad Presupuestaria y las respuestas de la Intervención General del Estado, IGAE.

Respuesta de la IGAE: La estimación en el momento del análisis, de las obligaciones a reconocer a 31/12/2013.

2- ¿En qué momento se ha de realizar la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto durante la ejecución del presupuesto?; ¿Con motivo de los diferentes expedientes de modificación de crédito o en la actualización trimestral del informe de intervención de verificación de cumplimiento de los objetivos de la LOEPSF establecido en el artículo 16. 1 y 4 de la Orden Ministerial que desarrolla las obligaciones de suministro de información?

Respuesta del IGAE: la tramitación de los expedientes de modificaciones presupuestarias deben tener en cuenta tanto las normas presupuestarias contenidas en el TRLRHL y el Real Decreto 500/1990 como los preceptos relativos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto regulados en la LOEPSF. El artículo 11 de la Ley, dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria. A través de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre²⁹, se determina el procedimiento, contenido y frecuencia de remisión de la información económico-financiera a suministrar por las entidades locales, disponiendo en el artículo 16 que, entre otra información, debe remitirse trimestralmente la actualización del informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda. Considerando lo anterior sería admisible la tramitación de los expedientes de modificación presupuestaria atendiendo a las normas exclusivamente presupuestarias, de cara a su aprobación por el órgano competente, de forma tal que la verificación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de la regla de gasto no sería requisito previo necesario para la aprobación de tales expedientes, sin perjuicio de la actualización trimestral a que se refiere la Orden HAP2105/2012, y las medidas que pudieran adoptarse como consecuencia de tal evaluación y que se contienen en la Ley Orgánica 2/2012 citada.

La obligación de evaluar el cumplimiento o no de la regla de gasto en la ejecución del presupuesto se refiere a las modificaciones presupuestarias

El objetivo de dicha control es permitir según la exposición de motivos de la Ley orgánica de 2012 una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

A lo largo del ejercicio presupuestario pueden realizarse las siguientes modificaciones en los presupuestos de gastos de la Entidad y de sus Organismos autónomos:

- a) Créditos extraordinarios y Suplementos de créditos.
- b) Ampliaciones de crédito.
- c) Transferencias de crédito.
- d) Generación de créditos por ingresos.
- e) Incorporación de remanentes de crédito.

²⁹ Modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

f) Bajas por anulación.

Si debe informar, al igual que del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, con motivo de la aprobación del presupuesto, de modificaciones presupuestarias, de la remisión trimestral de la ejecución presupuestaria al MINHAP y de la liquidación del Presupuesto.

5.1.3. FASE DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

En la liquidación del Presupuesto Municipal, el interventor está obligado a evaluar el cumplimiento o no de la regla de gasto según se deduce de la LOEPSF, por lo que resulta de aplicación durante todo el proceso presupuestario, tanto en su elaboración, como en la aprobación, ejecución y liquidación presupuestaria. Se completa con el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

La Orden Ministerial HAP/2105/2012 que desarrolla las obligaciones de suministro de información, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, publicada en el BOE el pasado día 8 de noviembre, establece en su artículo 15.4.e), que la evaluación de cumplimiento de la regla de gasto debe cumplirse en la liquidación del presupuesto

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en su artículo 21, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, el Ayuntamiento debe formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto.

El artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que, constituye infracción muy grave en materia de gestión presupuestaria:

- La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la LOEPSF.
- El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.
- La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la LOEPSF.
- La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la LOEPSF.

5.2. EL DESTINO DE LOS NUEVOS O MAYORES INGRESOS.

Según la exposición de motivos de la LOEPSF, además de incorporar la obligación de las Administraciones Públicas del cumplimiento de la regla de gasto establecida en

la normativa europea, se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento en párrafo cuarto y quinto del artículo 12.

El incumplimiento de art 12, anteriormente mencionado, será tipificado como infracción grave atendiendo al art 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El artículo 12.5 de la LOEPSF es complementaria a la regla de gasto, es decir, a la aplicación del destino de los ingresos obtenidos por encima de los previstos. El destino de dicho no será por tanto de libre de disposición sino estarán afectados a reducir el endeudamiento o volumen de deuda.

La finalidad³⁰ des esta medida es evitar que los mayores ingresos obtenidos supongan nuevos y mayores y gastos en las Administraciones Públicas.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Por lo tanto, los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.”

En esta misma línea se pronuncia la IGAE con respecto a las siguientes cuestiones:

1.- El Incremento en el Impuesto sobre los Bienes de Naturaleza Urbana en los supuestos de municipios con la ponencia de valores revisada, en los que, por el cambio de deducción aplicable sobre la Base Liquidable por efecto del art. 68 TRLRHL, durante diez años van a ver incrementada su recaudación por este concepto.

RESPUESTA IGAE: De acuerdo

La modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de tributos locales así como de los acuerdos reguladores de precios públicos, cuando impliquen incrementos de tipos o tarifas, y por ende de recaudación, en los importes que estimen.

2.- El incremento en la Participación en los Ingresos del Estado según la modificación de su régimen e importe en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

RESPUESTA IGAE:

No se puede considerar, como un cambio normativo que suponga un aumento permanente de la recaudación a efectos de aumentar el nivel del gasto computable, el incremento de la participación en los ingresos del Estado, únicamente puede considerarse la parte del incremento que se deba a un incremento de tipos, en el caso de que éste sea permanente.

¿Qué otro tipo de cambios normativo suponen disminuciones permanentes de la recaudación? Respuesta de la IGAE: Una reducción en la base imponible de los tributos o un incremento de las deducciones que provoquen una disminución permanente de la recaudación.

³⁰ Observatorio de Estabilidad Presupuestaria, COSITAL 6 de julio de 2012, IGAE, respuestas a consultas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Finalmente y de forma reiterativa, en lo que respecta al art 12.5 de la LOEPSF, su finalidad es garantizar y reducir el endeudamiento.

6. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS EELL.

6.1. RÉGIMEN JURIDICO DEL ENDEUDAMIENTO EN LAS EELL.

1. Operaciones de endeudamiento de las entidades locales.

El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, en adelante TRLRHL, enumera los distintos recursos que podrán ser utilizados por las entidades locales en el ejercicio de sus funciones, todo ello en cumplimiento del principio de suficiencia financiera, consagrado en el artículo 140 de la CE, y entre los cuales se incluyen las operaciones de endeudamiento en sus diferentes modalidades.

Según consulta del Tribunal de cuentas³¹, las operaciones de crédito a corto y largo plazo, son uno de los recursos no tributarios de los que disponen las Entidades Locales para la financiación de determinados gastos públicos o para hacer frente a situaciones transitorias de liquidez.

Una de la grandes novedades que establece la reforma del artículo 135 de la CE es precisamente la prioridad absoluta del pago de la deuda. Como consecuencia de ello el artículo 14³² de la LOEPSF replica el mismo mandato.

Las operaciones de endeudamiento se encuentran reguladas en los artículos 48 a 54 del TRLRHL.

El artículo 48 regula el ámbito subjetivo y objetivo de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes; dicho artículo establece que podrán acudir a operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura de riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

El Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de Sostenibilidad Financiera de las Comunidades autónomas y Entidades locales y otras de carácter económico, introduce en su nueva redacción dada del artículo 48 del TRLRHL, la obligación de cumplir con el principio de prudencia financiera. En base a la prudencia financiera, todas las operaciones de crédito de las Entidades Locales deberán cumplir una serie de condiciones de carácter económico con el objeto de

³¹ Tribunal de Cuentas: consultas: www.rendicióndecuentas.es.

³² LOEPSF: Artículo 14 Prioridad absoluta de pago de la deuda pública.

Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

minimizar su riesgo y coste. No obstante, como bien sabemos, en la práctica y desde una perspectiva informal, surgen críticas como consecuencia de las paradojas producidas por el propio principio de prudencia financiera.

a) Operaciones de endeudamiento a corto plazo.

Según el artículo 51 del TRLRHL³³ las entidades locales podrán concertar operaciones de tesorería o crédito a corto plazo con el objeto de financiar los desfases transitorios de liquidez que pudieran surgir durante el ejercicio presupuestario, siempre y cuando no exceda de un año y en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior.

En el caso que la operación deba realizarse en el primer semestre del año sin que se haya liquidado el presupuesto, se tomará como referencia la liquidación del ejercicio anterior.

Una de las principales novedades³⁴ que recoge el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017³⁵, presentado a las Cortes Generales el pasado 4 de abril de 2017, es la posibilidad de conversión o consolidación de la deuda de corto a largo plazo, siempre que en el ejercicio 2015 o en 2016 presenten:

- Remanente de Tesorería para Gastos Generales Ajustado Negativo, es decir, una vez atendido el saldo de la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» ;
- Ahorro Neto Negativo.
- Volumen de Endeudamiento superior al 75% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Las EELL que decidan convertir la deuda, deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda a 5 años (salvo tuvieran en vigor un plan de ajuste, el cual deberán modificar ajustándolo a las nuevas circunstancias) , que permita alcanzar un remanente de tesorería o ahorro neto positivo y en su caso un volumen de endeudamiento por debajo del 75%.

Los planes de saneamiento deberán remitirse al órgano competente del MINHAP o de la CCAA correspondiente que tenga atribuida en el Estatuto de Autonomía la

³³ Artículo 51 TRLRHL

- a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidado a través de un padrón o matrícula.
- b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- c) Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

³⁴ La DA 94^a del Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado 2017.

³⁵ Según PLPGE 2017; presupuesto prorrogado y pendiente de aprobación definitiva por las Cortes Generales.

tutela financiera de las EELL para su aprobación. Dicho plan deberá ser evaluado por el Interventor de la entidad local y de forma anual.

Finalmente y una vez más, el Gobierno de la nación trata con estas de medidas de sanear las EELL que a lo largo de estos últimos años, intensos de regulación, no han sido capaces de cumplir con las magnitudes presupuestarias adecuadas con el objeto de cumplir con la regla de oro de la finanzas públicas, si bien con excepciones. En palabras de José Manuel Farfán³⁶, puede que sea la solución para los ayuntamiento no sostenibles.

b) Operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2017.

Las operaciones de endeudamiento se encuentran reguladas en el Título I, Capítulo VII Título 1º artículos 48 bis a 55 del TRLRHL.

El artículo 48 del TRLRLH, regula que las entidades locales, los organismos autónomos y los entes y las sociedades mercantiles dependiente podrán concertar en todas sus modalidades operaciones de crédito a largo plazo.

El artículo 49 del TRLRHL, regula el destino de las operaciones de crédito a largo plazo;

- Financiación de inversiones
- Sustitución de operación preexistentes

Según ponencia desarrollada en COSITAL, por Alejandro Rodríguez Fernández³⁷, Subdirector General Adjunto a la Subdirección General de Relaciones Financieras con Entidades Locales, Secretaria General de Financiación y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y en línea de la circular informativa a partir del ejercicio 2013 las operaciones de endeudamiento a largo plazo quedan reguladas mediante la DF 31º de la LPGE 2013, regulando las distintas finalidades de las operaciones de endeudamiento a largo plazo, con excepción de circunstancias como el ahorro neto

³⁶ José Manuel Farfán Pérez, Tesorero habilitado de la Diputación de Sevilla, en Blog farfantesoreriamunicipal.blogspot.com.

³⁷ SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL, en su circular de enero de 2016 DF 31º LPGE 2013 > DA 14ª RDL 20/2011, las entidades locales debe cumplir estos requisitos recogido por la SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL, regula las finalidades de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales son:

1. Financiación de inversiones: Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 y artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –TRLRHL-, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
2. Sustitución de operaciones: Artículo 49.2.d del TRLRHL.
3. Saneamiento remanente de tesorería negativo (Artículos 193.2 y 177.5 del TRLRHL).
4. Fondo de financiación de Entidades Locales: Real Decreto-ley 17/2014, de 26 diciembre, Medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

negativo o deuda pública superior a 110%. No obstante, en lo que respecta al endeudamiento, aquellas entidades que situándose en un ratio de endeudamiento superior al 75% e inferior al 110% podrán, previa autorización por parte del MINHAP u Órgano equivalente de la CCAA que tenga la tutela financiera, acudir a operaciones de endeudamiento a largo plazo. La no obtención de la autorización se encuentra tipificada en el art 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como sanción muy grave.

La finalidad de las operaciones de endeudamiento a la largo plazo son detalladas en los siguientes sub epígrafes.

b.1) Financiación de inversiones.

Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo VII del Título Primero del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, serán de aplicación al régimen de endeudamiento de las entidades locales los siguientes preceptos³⁸:

La Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público, fue dotada de vigencia indefinida por la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013; Con efectos de la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria financiera para la corrección del déficit público, queda redactada de la siguiente forma:

“Las Entidades Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales³⁹ que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

³⁸Circular de enero de 2016 de Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

³⁹ Circular de enero de 2016 de Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Para calcular el ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada. En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado.

1. Requerirá de la autorización preceptiva del órgano que ejerza la Tutela Financiera (Estado o CCAA) la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo para aquellas entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 y 135 del TRLRHL cuando hayan incumplido los objetivos fijados por el artículo 20.2 de la LOEPSF.

2. Por su parte la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013, establece en su párrafo tercero la necesidad de autorización preceptiva en el siguiente caso; “Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.” En todo caso, será requisito tener ahorro neto positivo.

A modo de conclusión⁴⁰, podemos sintetizar los supuestos en los que las Entidades Locales NO requerirán autorización preceptiva para apelar al crédito cuando concurren los siguientes supuestos:

- 1. Haber liquidado el ejercicio inmediato anterior, en los términos del artículo 53.1 del TRLRHL, con ahorro neto positivo, calculado conforme a lo establecido en la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013.*
- 2. Que el nivel de deuda viva en términos consolidados no supere el 75 % de los recursos corrientes calculados conforme a lo establecido en la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013.*
- 3. Destinar los recursos financieros obtenidos a la financiación de operaciones de inversión de acuerdo con lo establecido en la DF 31ª de la LPGE 2013.*
- 4. Y siempre que no estén incluidas en el ámbito objetivo del artículo 53.5 del TRLRHL.67.*

Asimismo, el artículo 20.2 de la LOEPSF y para las entidades locales comprendidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, establece: “En los

⁴⁰ Circular de enero de 2016 de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.”

En todo caso no podrán las entidades locales concertar operaciones de endeudamiento para financiar inversiones aquellas que :

- ✓ Presenten Ahorro Neto negativo, tanto en liquidación definitiva del presupuesto como en previsión de la operación proyectada.
- ✓ Presenten un endeudamiento superior al 110 % de los recursos corrientes, tanto en liquidación como en previsión de la operación proyectada, todo ello en los términos de la DF 31ª de la Ley 17/2012.
- ✓ EELL con plan de Saneamiento vigente en virtud del RDL 5/2009, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con RLTGG negativo.(Artículo 9.2 RDL 5/2009).
- ✓ EELL con operaciones financieras vigentes en virtud del RDL 8/2011, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con RLTGG negativo.(Artículo 11 RDL 8/2011).
- ✓ EELL con operaciones financieras vigentes en virtud del RDL 4/2012, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con RLTGG negativo.(Artículo 10.4 RDL 4/2012).
- ✓ EELL que hayan incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 73ª de la LPGE para 2013, 74ª de la LPGE para 2014 o 77ª de la LPGE para 2015.

Finalmente destacar la reciente sentencia⁴¹ dictada por el Tribunal Supremo sobre la legalidad de las operaciones financieras otorgadas entre administraciones públicas, como los anticipos reintegrables, lo cual significa que la falta de aplicación del marco legal del TRLRHL tendrá como consecuencia la nulidad⁴² de dichas operaciones, debiendo retrotraerse los hechos al momento de concertación de la operación financiera de acuerdo a la finalidad de la operación; si la finalidad fue financiar inversiones o desfases transitorios de tesorería se deberá cancelar el saldo

⁴¹ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N/ 536/2017 DE 28 DE MARZO, DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Sección tercera).

➤ ⁴² De esta forma, todas aquellas operaciones que hubieren incurrido en alguno de estos supuestos deberán ser canceladas “ope legis”:

- ✓ Finalidad distinta a la prevista en el artículo 49 del TRLRHL y Disposición Final 31ª de la LPGE para el año 2013, para las operaciones a largo plazo.
- ✓ Dictados por órgano manifiestamente incompetente.
- ✓ Prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido.
- ✓ Cuando hayan sido concertadas en la omisión del preceptivo trámite de autorización del artículo 53 del TRLRHL.

pendiente de la operación. Sin embargo, si la operación refinanciaba una operación preexistente, se cancelará el saldo pendiente de la operación pero se podrá formalizar una nueva operación por el saldo y el vencimiento de la operación que fue refinanciada en el momento actual, siempre en condiciones de prudencia financiera.

Al respecto del régimen de endeudamiento local vigente, se deberá tener en cuenta la nota informativa sobre el “Régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por la entidades locales en el ejercicio 2016” que será de aplicación y de gran utilidad para detectar las operaciones de endeudamiento que deberán ser consideradas nulas y canceladas “ope legis”.

b.2) Sustitución de operaciones.

La refinanciación o sustitución de operaciones se encuentran reguladas en los artículos. 49.2 d) TRLRHL⁴³ y art. 40.1.b) del RD Ley 17/2014 y al contrario que en años anteriores, la LPGE 2017 nada establece en torno a la posibilidad de refinanciar operaciones de deuda por las entidades locales.

En los ejercicios presupuestarios 2016 y 2017 no se contemplan las limitaciones que se establecían para los ejercicios 2014 y 2015 en los que a sustitución de operaciones de endeudamiento se refiere, esto es;

- liquidación
- ahorro neto positivo
- deuda inferior al 75%

En el ejercicio presupuestario 2017 se podrá refinanciar cualquier tipo de operación de préstamo, independientemente de la fecha de formalización, siempre que cumpla los requisitos del artículo 53 del TRLRHL.

En los que respecta al concepto de sustitución de deuda se entiende lo que se detalla a continuación según nota informativa de enero de 2016 sobre el Régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2016⁴⁴, “*Son aquellas operaciones financieras en las que se modifica un contrato financiero manteniendo todos los elementos objetivos del contrato (importe vivo, forma de amortización y frecuencia de liquidación de intereses, periodos de carencia de principal, ...), salvo el tipo de interés, con el objeto exclusivo de conseguir una rebaja en el coste aplicable a la operación*”.

No obstante y de acuerdo con el párrafo anterior se permite el cambio subjetivo de acreedor financiero.

La sustitución puede plantearse de forma individual, operación por operación, o bien mediante una sustitución colectiva, concertando una sola operación que sea financieramente equivalente. Estarán sujetas a autorización por parte del órgano de

⁴³ Artículo 49TRLRHL

⁴⁴ Nota informativa, Secretaria de Estado y administración Públicas, Secretarios General de Coordinación Autonómica y local .

tutela financiera en caso de superar los límites previstos en la DF 31^a⁴⁵ de la LPGE 2013 y el art. 53 del TRLRHL.

En relación a lo previsto en el art. 48 bis, estas operaciones quedarán igualmente sujetas al principio de prudencia financiera. En el supuesto en el que no pudieran cumplir con el requisito del artículo 48 bis, podrán acceder al fondo de ordenación o fondo de impulso económico de acuerdo con los requisitos el procedimiento establecido en el RD Ley 17/2014.

b.3) Saneamiento del remante de tesorería.

La Secretaria de Estado de Administración Publica, Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local de fecha de enero de 2016⁴⁶ regula el acceso “a las operaciones de endeudamiento previstas en el artículo 193⁴⁷ del TRLRHL; el Pleno municipal deberá acreditar la imposibilidad de reducir el gasto presupuestario en el ejercicio corriente por cuantía igual al déficit producido. Una vez acreditado, podrá concertar una operación de endeudamiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 177.5 del TRLRHL⁴⁸ y con las limitaciones establecidas en el propio artículo, así como en el artículo 53 del mismo texto refundido y en la DF 31^a de la LPGE 2013.

Las EELL, por tanto, podrán concertar operaciones de endeudamiento siempre que no superen el 110%; entre el 75% y 110% deberá ser autorizado por el MINHAP u órgano de tutela financiera de la CCAA. Si su nivel de endeudamiento se sitúa por encima del 110% no podrá apelar al crédito en esta modalidad de endeudamiento.

b.4) Fondo de financiación a entidades locales.

Las EELL pueden formalizar préstamos, previa adhesión a alguno de los compartimentos, que integran el Fondo de Financiación a Entidades Locales, regulado por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, en adelante, RDL 17/2014.

El RDL17/2014, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL mediante la creación de un mecanismo de apoyo a la liquidez consistente en dos Fondos, que estarán estructurados en compartimentos, que permitan atender las necesidades financieras previstas en este real decreto-ley.

⁴⁵ 31 de la LPGE y el art 53 TRLRHL.

⁴⁶ Nota informativa sobre el Régimen legal aplicable a los operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2016

⁴⁷ Art 193 TRLRHL y Art 177 TRLRHL.

⁴⁸ Artículo 177.5 del TRLRHL: requisitos a) El importe concertado anual de estas operaciones no puede superar el 5% de los recursos corrientes presupuestados, calculados de acuerdo con lo dispuesto en la DF 31^a de la LPGE 2013, b) la carga financiera anual del conjunto de operaciones concertadas con esta naturaleza no puede superar el 25% de los recursos corrientes presupuestados, d) Deberán ser totalmente amortizadas antes de la renovación de la corporación

Cada uno de los compartimentos de estos Fondos tienen la consideración de mecanismo adicional de financiación de los referidos en la DA primera de la LOEPSF, que será de aplicación a los mismos.

El RDL 17/2014, contemplan en su artículo 7⁴⁹ :

- Fondo de Impulso Económico
- Fondo de Ordenación
- Fondo de liquidación para la financiación de los pagos a proveedores de las Entidades locales.

En relación con el Fondo de Ordenación, producida la citada adhesión, y respecto a ejercicios posteriores a la misma, es preciso tener en cuenta las reglas de condicionalidad contenidas en los artículos 44 y 46 del citado RDL 17/2014 :

- Entidades Locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero, por su situación financiera negativa [artículo 39.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014]: sólo pueden formalizar operaciones financieras a largo plazo para refinanciar o novar operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera, quedando sujetas al procedimiento general.
- Las Entidades Locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero, por no poder refinanciarse en condiciones de prudencia financiera [artículo 39.1.b) del RDL 17/2014]: están sujetas a autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera todas las operaciones a largo plazo que pretendan concertar.

En lo que respecta al Fondo de Impulso Económico se regula en el capítulo II del Título III del RD-Ley, artículos 50 a 54⁵⁰, y queda destinado a las EELL que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y cuyo PMP no supere de forma reiterada en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. En este Fondo se prevé la financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las Entidades Locales que pueden adherirse al compartimento de Fondo de Impulso Económico que cumplan todos los requisitos siguientes:

- Que hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- Que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.
- Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera.

A través de este Fondo de Impulso Económico, las Entidades Locales podrán solicitar, para el ejercicio presupuestario en el que realizan la solicitud:

⁴⁹ Artículo 7 Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre,

⁵⁰ Artículo 50 a 54 del RDL.

- La cobertura de los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera determinados por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, para financiar inversiones financieramente sostenibles, de acuerdo con la definición prevista en la disposición adicional décimo sexta del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales. El gasto de inversión que se realice deberá ser imputable al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la corporación local.
- La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos Procedimiento de adhesión:

La adhesión al Fondo de Impulso Económico exigirá la previa aceptación por el MINHAP de la solicitud⁵¹ formulada por la Entidad Local, debiendo indicarse en la misma la necesidad o necesidades financieras que solicitan cubrir y el importe total solicitado.

Condiciones financieras: Las operaciones de crédito que formalicen en las Entidades Locales con cargo al Fondo de Impulso Económico se ajustarán a las siguientes condiciones:

- El tipo de interés queda fijado en el 0 % anual hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2016.
- Las fechas de pago del principal

En los que respecta a las operaciones de crédito a largo plazo de organismos autónomos y sociedades mercantiles, se regulan en el artículo 54 TRLRHL⁵²; los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

6.2.1. ENDEUDAMIENTO COMERCIAL: PMP Y PLG. LEY 9/2013.

1. INTRODUCCION.

El periodo medio pago, en adelante PMP, se encuentra regulado en el RD 635/2014 de 25 de julio, mediante el cual se desarrolla el cálculo, su publicidad y las condiciones para la retención de los recursos de los regímenes de financiación previstos en la LOEPSF; dicho Real Decreto, desarrolla el concepto de PMP

⁵¹ La solicitud irá acompañada de:

- a) La relación de los proyectos de inversiones financiadas con préstamos a largo plazo a los que se refiere este capítulo, incorporando la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil.
- b) El informe del interventor que se haya elevado al Pleno de la Corporación Local acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias.
- c) La copia de haber suscrito el acto de adhesión a la plataforma Emprende en tres y del acto de adhesión al Punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

⁵² Artículo 54 TRLRHL.

introducido por la LOEPSF como tiempo de pago o retraso en el pago de la deuda comercial.

La Secretaria de Estado de Administración Públicas de septiembre de 2014⁵³ publicó una guía para la cumplimentación de la aplicación y el cálculo del PMP de las EELL, teniendo en cuenta que debemos diferenciarlo del PMP legal de pago⁵⁴ establecido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en la Ley 3/2004, en adelante TRLCSP.

2. AMBITO SUBJETIVO.

El RD 635/2014 de 25 de julio, en su artículo 2, establece el ámbito de aplicación a todos los sujetos previstos en el artículo 2.1 de la LOEPSF.” *“El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996.”*

3. CALCULO DEL PMP.

El artículo 3 del RD 635/2014 de 25 de julio, regula el cálculo económico del PMP a proveedores teniendo en cuenta solo las facturas expedidas y certificaciones de obras desde el año 2014: dichas facturas deberán estar previamente reconocidas y contabilizadas, excepto aquellas que se hayan originado como consecuencia de las relaciones entre AAPP, aquellas pagadas con cargo al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, y las propuestas de pago objeto de retención de embargos, mandamientos de ejecución, procedimientos administrativos de compensación o actos similares dictados por órganos judiciales o administrativos.

Es evidente que la obligación para el conjunto de las administraciones, de publicar en su portal web, tanto los planes de tesorería como su PMP, consecuencia de diversas normativas, han producido efectos positivos no solo en la gestión sino también en el control. La mejora es un hecho constatable, aunque si bien es cierto, susceptible de mejora.

4. PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN.

Los plazos⁵⁵ de publicación⁵⁶ en los que las EELL deben remitir la información al MINHAP serán los establecidos según DT^a única del RD 635/2014 de 25 de julio,

⁵³ Guía para la cumplimentación de la aplicación y el cálculo del periodo medio de pago de las EELL, real decreto 635/2014, de 25 de julio. Véase también Circular 2/2016 de 15 de abril de la IGAE sobre plazos de pago en el cumplimiento de las obligaciones económicas del Sector Público Estatal.

⁵⁴ Es importante diferenciar entre periodo medio de pago en términos económicos y periodo legal de pago en términos del TRLCSP y Ley 3/2004, debido fundamentalmente a los diferentes efectos que tiene cada una de ellas.

⁵⁵ La disposición transitoria única del RD 635/2014 establece que “Mientras no se produzca la modificación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, las comunidades autónomas y las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real

teniendo en cuenta que los municipios contemplados en los artículos 111 y 135 del TRLRHL deberán remitirlo con una periodicidad mensual, siendo trimestral para el resto de los entidades.

6.2.2. ENDEUDAMIENTO FINANCIERO: PRUDENCIA FINANCIERA.

El Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 de diciembre en su disposición final primera modifica el TRLRHL en materia de endeudamiento incluyendo una nueva redacción del artículo 48 bis que dice " Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera.

La prudencia financiera se entiende como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras con el objeto de minimizar su riesgo y coste.

Como bien es conocido, durante años, los Ayuntamientos más necesitados de financiación solían acudir a financiar sus necesidades de tesorería e inversiones con entidades bancarias, hasta el punto de aplicarse en ocasiones tipos de interés de dos dígitos, provocando unos excesos de costes financieros en su capítulo 3.

De forma similar se aplicaban operaciones de coberturas de tipo de interés vinculadas a dichas operaciones de riesgo, operaciones las cuales actualmente están provocando problemas importantes en la cancelación, dado que el coste de cancelación del producto derivado es en términos relativos desmesurado.

Varios fueron los motivos por los cuales el Gobierno de la nación decidió intervenir en el año 2014 los precios en el mercado a través de la prudencia financiera; en primer lugar para terminar con unos costes financieros excesivos- incluso abusivos en el caso de municipios en riesgo financiero- y en segundo lugar con el objeto de trasladar la bajada de la prima de riesgo de España y consecuentemente el coste de financiación de la deuda del Estado al resto del sector público.

Recordemos que en el mes de Enero de 2014 la prima de riesgo⁵⁷ cayó por debajo de los 200 puntos básicos tras haber alcanzado máximo históricos en julio de 2012, llegando casi a tocar los 700 puntos básicos.

Como consecuencia de ello, el Gobierno creó este principio en el Real decreto mencionado⁵⁸ ,definiéndolo en su artículo 48 bis TRRLHL,⁵⁹el conjunto de

Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para su publicación y seguimiento, y publicarán antes del día treinta de cada mes en su portal web, la información a la que se refiere el artículo 6 referida al mes anterior. El resto de corporaciones locales publicarán y comunicarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas esta información referida a cada trimestre del año antes del día treinta del mes siguiente a la finalización de dicho trimestre.

⁵⁶ La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público establecía la obligación de las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos vinculados o dependientes de publicar en su portal web su periodo medio de pago a proveedores.

⁵⁷ <http://elpais.com/elpais/2014/01/03/media/1388782459294295.html>.

⁵⁸ Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 de diciembre en su disposición final primera modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.”

Gonzalo Serrano Pérez Bustamante, en conferencia de COSITAL de fecha 21 de Febrero de 2017 sobre “Novedades de la prudencia financiera y su aplicación”,⁶⁰ afirma que el principio de prudencia financiera se introdujo por primera vez por el Estado en septiembre de 2012, como conjunto de condiciones financieras que debían de cumplir las Comunidades Autónomas adheridas a la línea de financiación ICO-CCAA 2012 para concertar operaciones de endeudamiento; posteriormente se introdujo en la administración local mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, siendo la entrada en vigor en el 2015.

Con el objeto de publicar mensualmente el coste de financiación máximo que las entidades locales pueden financiarse de acuerdo a unos parámetros como la vida media de la operación, los periodos de carencia o liquidaciones y las magnitudes presupuestarias como el Ahorro Neto, Endeudamiento, PMP o Estabilidad Presupuestaria, la Secretaria General de Tesoro y Política Financiera, en adelante SGTPF, publicó Resolución⁶¹ de 5 de febrero de 2015.

INSTRUMENTOS.

Según el artículo 48 bis del TRLRHL, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dentro del ámbito de aplicación de la resolución, podrán realizar operaciones de endeudamiento a través de, entre otros, los siguientes instrumentos:

- ✓ Certificados de Deuda bajo ley alemana (Schuldschein).
- ✓ Valores negociables o no, emitidos mediante emisión pública o privada, en mercados mayoristas o dirigidos al segmento minorista.
- ✓ Instrumentos de financiación a corto plazo.
- ✓ Préstamos a largo plazo.
- ✓ Arrendamiento financiero.

⁵⁹ Artículo 48 bis TRRLHL “Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera”.

⁶⁰ Gonzalo Serrano Pérez -Bustamante, Jefe de Departamento de Financiación Territorial del ICO, en la conferencia de las “Novedades de la prudencia financiera y su aplicación, COSITAL.

⁶¹ La Secretaria General de Tesoro y Política Financiera, en adelante SGTPF, publicó Resolución de 5 de febrero de 2015 por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados financieros tanto de las entidades locales como de las comunidades autónomas, que se acojan al Fondo de Financiación. “Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, y éstas se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera -SGTPF

Además, las CCAA y EELL podrán emplear otros instrumentos que autoricen expresamente la SGTPF, siempre y cuando se ajusten a las condiciones de la presente Resolución.

AMBITO SUBJETIVO.

El principio de prudencia es aplicable a todas las entidades locales y entes dependientes clasificados en el subsector administraciones públicas.

Las entidades locales deben velar por el cumplimiento del principio de prudencia financiera en el conjunto de su sector público.

No obstante y a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de la nación para reducir el coste de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, y tras la primera Resolución de Prudencia Financiera de fecha 5 de febrero de 2015 de la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera, nace una nueva resolución con fecha de 31 de julio, si bien no la última, que trata de resolver la paradoja⁶² producida por el principio de prudencia financiera surgida como consecuencia de la falta de concurrencia de las entidades bancarias a las oferta públicas de financiación. Se modifican así los diferenciales máximos y distinguiendo entre corto y largo plazo.

RESOLUCIONES:

En cuanto a las resoluciones publicadas por la Secretaria General de Tesoro y política Financiera son:

- Resolución de 5 de febrero de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera,
- Resolución de 31 de julio de 2015, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y -derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Resolución de 9 de septiembre de 2015, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.
- Resolución de 16 de septiembre de 2016 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, modifíco las Diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado y otras condiciones financieras aplicables a las operaciones de endeudamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- Resolución de 18 de septiembre de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se modifica el anexo 3 de la Resolución de 31 de julio de 2015
- Resolución de 1 de octubre de 2015, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la de 31 de julio de 2015,
- Resolución de 28 de octubre de 2015, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera

⁶² José Manuel Farfán Pérez, Tesorero habilitado de la Diputación de Sevilla, en Blog farfantesoreriamunicipal.blogspot.com/prudencia.

- Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera-
- Resolución de 29 de abril de 2016, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, -Resolución de 10 de febrero de 2016 por la que se Actualiza el Anexo 1.
- Resolución de 10 de enero de 2017, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Resolución de 2 de febrero de 2017, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Resolución de 5 de abril de 2017, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

LA FINALIDAD DE LA PRUDENCIA FINANCIERA.

Nicolás Jannone Bellot, Subdirector General de Coordinación de Emisores Públicos. Dirección General del Tesoro. Secretaría General del Tesoro y Política Financiera⁶³, “El porqué del principio de prudencia financiera”.

En esta jornadas, se explica desde la Dirección General del Tesoro, los motivos y el éxito de la aplicación de la prudencia financiera en el ámbito autonómico desde el año 2012, y como finalmente resultó.

En cuanto al endeudamiento se debía corregir el coste excesivo de las operaciones, aparte de una serie de derivados y cláusulas que se consideraron ser abusivas en muchos aspectos por parte de las entidades bancarias.

⁶³JORNADA OBSERVATORIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENDEUDAMIENTO MADRID, 23 Y 24 DE ENERO 2017 “MARCO NORMATIVO Y CRITERIOS MINISTERIALES PARA 2017 RELATIVOS A ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, REGLA DE GASTO, ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

COSTE.

Nicolás Jannone Bellot, Secretaria General de Coordinación de Emisiones Públicos , afirma que el coste⁶⁴ derivado del principio de prudencia financiera , y su importe máximo no puede superar al coste de financiación del Estado incrementado en un diferencial dependiendo del tipo de administración y si el vencimiento de la operación queda o no incluido en el fondo de financiación a las entidades locales (fondo de ordenación y fondo de impulso económico).

El coste máximo se refiere tanto al tipo de interés como cualquier otro gasto o comisión, no se incluye en el concepto de coste máximo la comisión de no disponibilidad en las pólizas de crédito, que como máximo puede ser del 0,10 % anual, ni la comisión de agencia para operaciones sindicadas, con un máximo de 50.000,00 € anuales.

Los diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado son los siguientes (art.3.2.b) de la Resolución del 5 de febrero de 2015⁶⁵:

- Operaciones cuyos vencimientos quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales (Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico): 20 puntos básicos.
- Operaciones cuyos vencimientos no quedan cubiertos por el Fondo de Financiación a Entidades Locales:
 - a) Operaciones concertadas por Entidades Locales que cumplan las condiciones de elegibilidad⁶⁶ al Fondo de Impulso Económico: 40 puntos básicos.
 - b) Operaciones concertadas por Entidades Locales que no cumplan las condiciones de elegibilidad al Fondo de Impulso Económico: 75 puntos básicos.

En el caso de las operaciones de endeudamiento con una vida media superior a los diez años, los diferenciales máximos establecidos en el punto anterior se podrán incrementar en un punto básico por año adicional, hasta un máximo de 15 puntos básicos adicionales.

⁶⁴Resolución de 5 de febrero de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

⁶⁵ Resolución de 16 de septiembre de 2016 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, modifico las Diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado y otras condiciones financieras aplicables a las operaciones de endeudamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

⁶⁶ Reguladas en el art. 50 del RDL 17/2014: Requisitos Elegibilidad:

1. Cumplimiento de los Objetivos de estabilidad y deuda pública.
2. Cumplimiento del período medio de pago a proveedores, no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
3. Estar al corriente de las obligaciones de suministro de información económico-financiera al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Otras de las condiciones es que los intereses de demora no podrán superar el tipo de interés de la operación más un recargo del 2 % anual (apartado 4 del art. 3 de la Resolución de 5 de febrero de 2015).

Las operaciones susceptibles de ser cubiertas por el Fondo de Financiación a las entidades locales tendrán un plan de amortización en el que las liquidaciones de intereses coincidirán con las fechas de vencimientos del principal (apartado 5 del art. 3º de la Resolución de 5 de febrero de 2015).

Por otra parte, si observamos la estructura de los diferenciales, el menor margen es para las operaciones cuyo vencimiento queda cubierto con el fondo de financiación, dado que al ser vencimientos pagados por el Estado a cuenta de las Entidades locales, al contar con la garantía estatal, suponen un menor riesgo de impago y, por lo tanto, un menor coste de interés.

CONCLUSIÓN.

El principio de prudencia financiera se configura para minimizar el riesgo y coste del endeudamiento e intenta que las entidades financieras mantengan buenas prácticas bancarias con las entidades locales, con el objeto de no aceptar cláusulas abusivas por parte de las entidades bancarias, y de reducir más de un 50% su gasto financiero, refinanciado su endeudamiento. Con dichas medidas el Gobierno de la nación, trata de reducir el coste de financiación de la deuda para el conjunto de las administraciones y cuyos efectos positivos se ponen de manifiesto a lo largo de los últimos ejercicios presupuestarios, si bien, con un amplio nivel de mejora.

7. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DE LA LOEPSF.

La LOEPSF regula en sus artículos 21 y siguientes, las consecuencias derivadas del incumplimiento por parte de la Administración Pública del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto; las entidades incumplidoras deberán formular un plan económico-financiero que permita, en un año, el cumplimiento de los objetivos .

En los supuestos de falta de presentación, aprobación o incumplimiento de un Plan económico-financiero o Plan de reequilibrio, la Administración responsable deberá adoptar las medidas coercitivas reguladas en el apartado 1 del art. 25, 26 y 27⁶⁷ ; incluso la persistencia en el incumplimiento, cuando éste se considere gravemente dañoso para los intereses generales, podrá suponer la disolución de los órganos de la Corporación local, con lo previsto en el art. 61 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local .

La LOEPSF⁶⁸, regula en su Capítulo IV, las consecuencias jurídicas a la Administración pública del incumplimiento de las obligaciones de presentar los

⁶⁷ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril ,de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

⁶⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

planes económicos financieros estableciendo tres tipos de medidas a aplicar por las distintas Administraciones.

1. MEDIDAS PREVENTIVAS.

MARÍA CONCEPCIÓN LÓPEZ ARIAS⁶⁹ “ señala que la ley introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo del 95% sobre el máximo para evitar la superación de los límites establecidos, permitiéndose sólo, desde entonces, operaciones de tesorería.”

La Ley ⁷⁰ establece que:

El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad. La Ley fija un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia por parte del Gobierno dirigida a la Administración que pudiera incumplir la cual tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo.

La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

2. MEDIDAS CORRECTIVAS.

MARÍA CONCEPCIÓN LÓPEZ ARIAS⁷¹ afirma que el artículo 20 de la LOEPSF en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, precisarán de autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

También el cumplimiento de los objetivos de estabilidad⁷² se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.

En una misma línea se pronuncia, Jaime Porquet Colomina, Interventor de la Diputación de Huesca, en su ponencia de fecha 24 de Enero de 2014.

3. MEDIDAS COERCITIVAS.

Además de estos mecanismos automáticos, en el caso incumplimiento de cualquiera de los tres objetivos, la Ley⁷³ establece un plan económico-financiero, con el

⁶⁹ “Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

⁷⁰ Art 18- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

⁷¹MARÍA CONCEPCIÓN LÓPEZ ARIAS Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

⁷² En una misma línea se pronuncia, Jaime Porquet Colomina, Interventor de la Diputación de Huesca, en el apartado III sobre Medidas aplicables a las Corporaciones Locales por incumplimiento de la LOEP, en ponencia de fecha 24 de Enero de 2014.

contenido mínimo necesario que establece el artículo 21.2 que permita, en el plazo de un año, el cumplimiento del objetivo u objetivos incumplidos.

La competencia para la aprobación de los Planes económico-financieros corresponde al Pleno de la Corporación, si bien los órganos competentes de las Entidades locales de ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, requerirán de aprobación definitiva por el órgano que ejerce la tutela financiera, que será asimismo responsable de su seguimiento.

Los planes aprobados deberán remitirse al MINHAP para su publicación, de conformidad con lo establecido en el apartado 5 del artículo 23.

En caso de falta de presentación ⁷⁴, aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio,

1ª. La Administración Pública responsable deberá:

a) Aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Existe la posibilidad de que las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasen a ser ejercidas por el Estado.

b) Constituir un depósito con intereses en el Banco de España, en adelante BE, equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Podrá convertirse en multa a los seis meses. El depósito, en el caso de las entidades locales será un 2,8 % de sus ingresos no financieros.

2º.- De no fructificar lo anterior, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento. Mientras no las implemente, la administración afectada no tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley.

3ª.- Si una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos:

El Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo dichos medidas y de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa y también contemplan la posibilidad de

⁷³ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones Locales.

⁷⁴ MARÍA CONCEPCIÓN LÓPEZ ARIAS⁷⁴ (Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)

imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o incluso disponer la disolución de la Corporación Local.

8.OTRAS NOVEDADES EN MATERIA DE GESTION PRESUPUESTARIA DERIVADA DE LA LOEPSF.

8.1. EL MARCO PRESUPUESTARIO A MEDIO PLAZO.

8.2. EL LIMITE DE GASTO NO FINANCIERO.

8.3. FONDO DE CONTINGENCIA

8.4. EL DESTINO DE SUPERÁVIT; “LEY DE TRANSPARENCIA”.

8.1. MARCO PRESUPUESTARIO A MEDIO PLAZO.

La Ley 18/2001⁷⁵, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria establece que el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria, en adelante UEM, fue consecuencia del proceso de consolidación fiscal provocando un importante cambio la economía Española.

Dicha norma establecía que la actuación de todas las Administraciones Públicas debían cumplir una serie de principios, entre ellos, el principio de plurianualidad, mediante el cual se obliga a las Administraciones Publicas a tener en cuenta un escenario plurianual⁷⁶ compatible con el principio de anualidad en los tres estados de elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos.

En esta misma línea y en referencia al artículo 7 de la LOEPSF, “*las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”, se pronunciaba Feliz Merino Escartín⁷⁷.

El principio de plurianualidad se instrumenta a través de los marcos presupuestarios en los artículos 5 y 29 de la LOEPSF y se configura como un instrumento para la planificación y programación presupuestaria, a través de un marco presupuestario a medio plazo, en el que se ha de enmarcar la elaboración de los presupuestos anuales de todas las Administraciones Públicas.

Contenido del marco presupuestario.

Los marcos presupuestarios tienen como objetivo constituir la base de elaboración del presupuesto anual.

⁷⁵ Exposición de motivos de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

⁷⁶ Según establece el artículo 7 de la LOEPSF, “*las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.

⁷⁷ ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. José Félix Merino Escartín, Registrador de la Propiedad de Fuenlabrada (Madrid).

La Ley⁷⁸ establece el contenido del plan presupuestario a medio plazo incluyendo objetivos, proyecciones de ingresos y gastos y una evaluación de medidas para el cumplimiento en el medio plazo.

Con el objeto de conseguir dichos objetivos se planifica de forma anual, si bien teniendo en cuenta que el plan presupuestario a medio plazo deberá contemplar un periodo mínimo de tres años y adoptarse a través de una perspectiva plurianual. No obstante, el plan presupuestario podrá ser objeto de modificación o desviación, si bien motivada.

El marco presupuestario⁷⁹ de la entidad local deberá elaborarse a nivel consolidado y para todos aquellos entes que formen parte del perímetro de consolidación procedentes del Inventario de Entes del Sector Público Local.

En cuanto a la aprobación de los marcos presupuestario en el ámbito que nos ocupa, será el pleno el órgano competente para la aprobación de los marcos presupuestarios, si bien es cierto que la norma guarda silencio-, no obstante, según la opinión generalizada y manifiesta en el ámbito de la intervención local y como bien se desprende del informe de la Diputación de Valladolid de fecha 1 de octubre de 2013⁸⁰ se entiende que el órgano competente será el pleno de la corporación ya que dicho órgano es el competente para aprobar el presupuesto de la entidad local, y el presupuesto queda condicionado por lo fijado en el marco presupuestario. Sin embargo, existen opiniones minoritarias que consideran que entraría en el ámbito de la competencia residual que corresponde al Alcalde (art 21 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, en adelante, LRBRL) por no estar definido el órgano competente para su aprobación.

Los marcos presupuestarios se enmarcan en el principio de transparencia⁸¹ como base del funcionamiento de las Administraciones Públicas, necesario para la rendición de cuentas y el control de la gestión pública en sus diferentes modalidades. Por tanto, se establece la obligación de suministrar toda la información necesaria y desarrollada en los artículos 5 y 6 de la Orden HAP/2105/2012,⁸² de 1 de octubre.

⁷⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Artículo 29.

a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto de las respectivas Administraciones Públicas.

b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir, basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.

c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos.

d) Una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.”

⁷⁹ Según la NOTA INFORMATIVA PARA LA REMISIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS emitida por el Ministerio de Hacienda Pública de Julio de 2013

⁸⁰ Servicio de Asesoramiento legal de la diputación de Valladolid 2013.

⁸¹ Art 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁸² Modificada por la Orden HAP/282/2014, de 7 de noviembre.

En este contexto según se deduce del artículo 5 y 6 de la Orden mencionada las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales deberán remitir por medios electrónicos al MINHAP antes del 15 de marzo de cada año- de acuerdo con el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública que previamente suministre el Estado- los marcos presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales .

Relacionado con los marcos presupuestarios se encuentra las líneas fundamentales⁸³ del presupuesto previsto en el artículo 27.2 de la LOEPSF: “ *Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.*”

En este mismo aspecto se pronuncia el MINHAP en su nota informativa⁸⁴ sobre la información a comunicar para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Orden HAP/2105/2012⁸⁵, de 1 de octubre, todo ello en base al principio de transparencia.

8.2. EL LIMITE DE GASTO NO FINANCIERO.

Según manifiesta la LOEPSF el límite de gasto no financiero, también denominado techo de gasto, es una novedad importante, - dado que hasta el año 2012 solo estaba previsto para el ámbito estatal- la cual se extiende a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

⁸³ Apartado tercero del artículo 13 de la Orden HAP/2105/2012 establece que deben contener como mínimo la siguiente información:

- a) Definición de las principales políticas que inspiran el presupuesto con indicación de las medidas de ingresos y gastos en las que se basan.
- b) Saldos presupuestarios y explicación de su adecuación al objetivo de estabilidad fijado. Toda la información complementaria que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad y necesidad de financiación calculada conforme a normas del sistema europeo de cuentas.
- c) Información sobre los ingresos previstos en el proyecto de presupuestos, tanto en lo relativo a los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación como al resto de ingresos en sus principales rúbricas.
- d) Información sobre las dotaciones de gastos contenidas en el proyecto de presupuesto y sus evoluciones respecto al ejercicio precedente.
- e) Modificaciones significativas en los criterios de presupuestación que permitan una comparativa homogénea con el ejercicio precedente.”

⁸⁴ Nota informativa sobre las Líneas fundamentales de los Presupuestos de Entidades Locales Información a comunicar para el cumplimiento de obligaciones contempladas 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.

⁸⁵ Modificada por la Orden HAP/282/2014, de 7 de noviembre.

José Francisco Bellod Redondo⁸⁶ el techo de gasto nació para perfeccionar la estabilidad presupuestaria corrigiendo su carácter pro cíclico y su incapacidad para controlar efectivamente la evolución del déficit público.

En esta misma línea⁸⁷ el Ministerio de Hacienda y Función Pública destaca como uno de los aspectos más relevantes de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria la fijación anticipada del límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio inmediato siguiente, (Artículo 13 LGEP).

Se trata de un concepto previsto en el Artículo 30 de la LOEPSF⁸⁸ que establece el techo de asignación de recursos en los presupuestos, excluyendo las transferencias de mecanismos de financiación autonómica y local.

El límite de gasto no financiero no se debe confundir con la regla de gasto prevista en el artículo 12 de la LOEPSF.

Según afirma la AIREF⁸⁹ en su informe sobre La Regla de Gasto y la Sostenibilidad de las finanzas públicas el límite de gasto no financiero es un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto.

Cálculo del límite de gasto no financiero.

El límite de gasto no financiero debe ser calculado y aprobado por todas las Administraciones Públicas, Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales. En cuanto a su cálculo, no está prevista en la LOEPSF y se requiere que debería ser objeto de regulación.

⁸⁶ José Francisco Bellod Redondo de la Secretaría general de Presupuesto y Gasto 65/2011, "Techo de gasto y Estabilidad Presupuestaria".

⁸⁷ Ministerio de Hacienda y Función Pública en el trabajo de NUEVO PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO INTRODUCIDO POR LAS LEYES DE ESTABILIDAD

⁸⁸ Art 30 LOEPSF:

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.
3. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado."

⁸⁹ AIREF en su informe sobre La Regla de Gasto y la Sostenibilidad de las finanzas públicas de 20 de noviembre de 2015.

No obstante, debido a la dificultad de proceder a su cálculo, el Consejo General del COSITAL, plantea varias consultas a la IGAE relacionadas con el cálculo de la regla de gasto y del límite del gasto no financiero.

De las respuestas de la IGAE se extrae el siguiente procedimiento para el cálculo del techo de gasto:

1º.- Por un lado debe considerarse el gasto coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, en el caso de que este sea de equilibrio⁹⁰ se obtendría si:

Ingresos no financieros SEC = Gastos no financieros SEC

Es decir, si

(Cap 1 a 7 Ingresos) +/- (Ajustes SEC ingresos) = (Cap 1 a 7 Gastos) +/- (Ajustes SEC gastos)

De aquí se obtiene un gasto presupuestario (Cap 1 a 7 Gastos) coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

2º.- Por otro lado debe considerarse el gasto coherente con la regla de gasto, considerando la tasa de variación establecida para el ejercicio n sea (1,7%), este se obtendría si:

Gasto computable año n = (Gasto computable año n-1) (1,7%) +/- (Aum-dism recaudación permanente año n)*

Por tanto, dado que:

Gasto computable año n = (Cap 1 a 7 Gastos año n) - Intereses deuda año n - gastos con financiación afectada ejercicio n +/- (Ajustes SEC gastos)

(Cap 1 a 7 Gastos año n) = (Gasto computable año n-1) (1,7%) + Intereses deuda año n + (gastos con financiación afectada ejercicio n) +/- (Ajustes SEC gastos) +/- (Aum-dism recaudación permanente año n)*

De aquí obtenemos un gasto presupuestario (Cap 1 a 7 Gastos) coherente con la regla de gasto.

3º.- El límite de gasto no financiero (Cap 1 a 7 Gastos) que aprueben las corporaciones locales será el menor de ambos.

No obstante lo anterior, cuando una entidad local disponga de un plan económico-financiero en vigor, el crecimiento del gasto público se deberá ajustar al mismo y no en función de la tasa de variación de regla de gasto que se establezca con carácter general.

⁹⁰ En esta misma línea y siguiendo los criterios de la IGAE, se manifiesta Elena García Martínez Interventora-Tesorera de Administración Local. *Curso de competencia en materia de Intervención 2016*, COSITAL.

Este nuevo sistema de cálculo, al incorporar al límite del gasto no financiero la restricción de la regla de gasto, mejora el diseño y la aplicación, haciéndolo más útil, a diferencia del anterior sistema de cálculo, basado exclusivamente en la estabilidad presupuestaria, en el cual bastaba con adicionar al objetivo de déficit unas previsiones de ingresos en términos SEC para fijar un límite de gasto no financiero.

Con la adaptación a la regla de gasto, el límite de gasto no financiero puede desvincularse de unas previsiones de ingresos sobrevalorados en exceso.

8.3. FONDO DE CONTINGENCIA.

El Fondo de Contingencia es una de las novedades importantes que introduce la LOEPSF en la gestión presupuestaria de las entidades públicas, establecida en su Capítulo VI, artículo 31⁹¹ y cuyo objetivo es conseguir una planificación presupuestaria más rigurosa.

El Fondo de Contingencia⁹² surge de la necesidad de controlar y asegurar, de forma adecuada, que el presupuesto inicialmente aprobado no presente desviaciones importantes respecto del presupuesto ejecutado por el impacto que puedan tener las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio presupuestario, es decir, que los créditos iniciales no presenten variaciones importantes respecto de las obligaciones reconocidas totales, salvo contadas excepciones.

Se pretende eliminar las incertidumbres derivadas de la posibilidad de modificaciones futuras de presupuestos que se realicen de forma ilimitada y también introducir una mayor rigurosidad en la elaboración de los presupuestos.

Es especialmente relevante hacer un buen uso del Fondo de Contingencia, de tal forma que sea utilizado correctamente y sea destinado realmente a gastos motivados por circunstancias imprevisibles y de carácter obligatorio, con el objeto de lograr los objetivos propuestos.

Con respecto al ámbito local, la Ley introduce la obligación de dotar un Fondo de Contingencia a las entidades locales, si bien no a todas, sólo a las que se refiere el artículo 111 y 131 del TRLRHL, es decir, municipios con población superior a 75.000 habitantes, capitales de provincia y Comunidades Autónomas.

No obstante, el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de Junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales

⁹¹ Artículo 31, LOEPSF.

“El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.”

⁹² Nota informativa del Ministerio de Hacienda y Función Pública: Nuevo procedimiento presupuestario introducido por las Leyes de Estabilidad.

con problemas financieros, estableció en su artículo 18⁹³, que las EELL acogidas a dicho mecanismo debían crear un Fondo de Contingencia y dotarlo con una cuantía mínima, haciéndolo constar en el plan de ajuste.

El Fondo de Contingencia⁹⁴ se refuerza con dos leyes⁹⁵ adicionales durante el ejercicio 2015, mediante las cuales se introduce la obligación de dotar un Fondo de Contingencia para los presupuestos de 2016, a las entidades locales que se acojan al Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico, regulados en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades locales y otras de carácter económico, para financiar la ejecución de sentencias firmes de los Tribunales de Justicia. Sin embargo, como bien es conocido en el ámbito local, la gran mayoría de las entidades locales no se encuentran en ninguno de los supuestos que la propia normativa establece como obligatorios para la dotación del Fondo de Contingencia; surge por tanto la duda sobre la posibilidad de presupuestar unas contingencias cuando no son obligatorias, si bien se consideran convenientes.

Dicho aspecto fue planteado por el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, en adelante COSITAL, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en adelante MINHAP, siendo respondida en febrero de 2013 por la Subdirección de Estudios y Financiación de Entidades Locales en los términos que se detallan a continuación: *“la dotación al Fondo de Contingencia, regulada en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de septiembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), es obligatoria para las entidades locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, y potestativa para el resto”*.

Por lo tanto, y en resumen, lo que se deduce de todo ello es que algunas entidades locales deberán dotar el Fondo de Contingencia en sus presupuestos de forma obligatoria, y otras de forma potestativa.

En lo que respecta a la dotación presupuestaria destaca que hasta el año 2012, año en el que en el que entró en vigor la LOEPSF, no existía para las entidades locales la obligación de dotar el Fondo de Contingencia, ni tampoco como concepto en la normativa presupuestaria de las entidades locales. De hecho, ni siquiera en la actualidad, el régimen presupuestario de las entidades locales, establecido en el TRLRHL y en el RD 500/1990, hace referencia al fondo ni se configura como fuente de financiación de determinadas modificaciones de crédito, como sí se establece en el ámbito estatal.

⁹³ Las Entidades Locales que no contaran en su presupuesto con un fondo de contingencia deberán crearlo en su presupuesto correspondiente a 2014 y sucesivos con una dotación mínima de 0.5 por ciento del importe de sus gastos no financieros, y así lo harán constar en su plan de ajuste

⁹⁴ Disposición adicional primera. Financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades locales. Ley Orgánica 6/2015.

⁹⁵ Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera2.

La aplicación presupuestaria en la que se debe consignar la dotación del Fondo de Contingencia se regula actualmente en la Orden HAP/419/2014⁹⁶, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

En el cuadro «Clasificación económica de gastos», recogido al final del anexo III de la Orden, se incluirá: Capítulo 5 (Fondo de Contingencia), Artículo (Dotación al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria), Concepto (Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria: art 31 LOEPSF).

En cuanto a la clasificación por programas, el Fondo de Contingencia deberá presupuestarse en el área de gasto 9 “Actuaciones de carácter general”, política de gasto 92 “Servicios de carácter general” y grupo de programa 929 “Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución.”

La aplicación del Fondo de Contingencia.

La LOEPSF se limita a establecer el destino específico que debe tener el Fondo de Contingencia; atender a necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

El resto de cuestiones sobre la aplicación del Fondo de Contingencia, según señala la LOEPSF ha de ser regulada por las entidades locales, siendo las bases de ejecución del presupuesto el documento idóneo para dicho cometido.

En cuanto al importe de la dotación del Fondo de Contingencia, siempre y cuando su dotación sea obligatoria, se establece expresamente en los términos previstos en el Real Decreto-ley 8/2013, siendo un porcentaje fijo de un 0,5 por ciento aplicable sobre la totalidad de los gastos no financieros; en los supuestos previstos en la Ley Orgánica 6/2015, la dotación ascenderá a un 1 por ciento sobre los gastos no financieros. En los supuestos de dotación potestativa, el importe del Fondo de Contingencia dependerá de lo que decida cada entidad.

La normativa presupuestaria de las entidades locales no regula la aplicación efectiva del Fondo de Contingencia, sin embargo, la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, en adelante LGP, aplicada de forma supletoria a las entidades locales, sí contiene una regulación más detallada de este fondo, que sirve de orientación con el objeto de regulación en las bases de ejecución del presupuesto. Por lo tanto, la aplicación del Fondo de Contingencia en el ámbito local, inicialmente presupuestado en el Capítulo V del Presupuesto de Gastos, y clasificado económicamente como gasto no financiero, se deberá realizar a través de modificaciones presupuestarias que habiliten crédito adecuado y suficiente, en cumplimiento del principio de especialidad, tal y como establece el artículo 50 de la LGP⁹⁷.

⁹⁶ Artículo 50. Dotación al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria Concepto 500. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria

⁹⁷ Art 50: Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria: establece que el fondo de contingencia deberá dotarse con 2%/GNF excluidos los destinados a financiar a las CCAA y EELL (mecanismos de financiación autonómica o local, denominados “PICA y “PTE” respectivamente) y que deberán financiar exclusivamente modificaciones de crédito

Cuando a lo largo del ejercicio surja una necesidad de carácter no discrecional y no prevista inicialmente, no se podrá imputar directamente a la aplicación presupuestaria en la que se ha consignado el Fondo de Contingencia, sino que el mismo deberá servir de fuente de financiación para habilitar el crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria correspondiente, en atención a la finalidad de esa nueva necesidad y a su naturaleza económica, siempre mediante previa modificación presupuestaria y limitadas a las transferencias de crédito, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, dado que son las únicas modificaciones que se financian con bajas o anulación de créditos.

Por último, para aquellas entidades no sujetas a dicha obligación sería conveniente fijar o establecer, al igual que en el ámbito estatal, una importe de la dotación del Fondo de Contingencia, respetando en todo caso el límite mínimo para las entidades locales que tienen obligación de dotar un determinado importe.

En esta misma línea, la Sindicatura de Cuentas de Valencia en el Manual de fiscalización de la Comunidad Autónoma de Valencia de fecha 10/03/2014 afirmó respecto al fondo de contingencia lo siguiente:

“Las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL (capitales de provincia o de comunidad autónoma y ayuntamientos de más de 75.000 habitantes) incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.”

8.4. SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO.

La LOEPSF en el artículo 32⁹⁸ establece el destino del superávit presupuestario; es un mandato claro a las EELL que deben destinar el superávit obtenido exclusivamente a la amortización de deuda.

Con respecto a la aplicación de dicho artículo, se hace necesario analizar el concepto del superávit presupuestario y la reducción del endeudamiento neto.

Con esta redacción⁹⁹ y en la misma línea de la IGAE¹⁰⁰, se trata de resolver los problemas interpretativos que podrían resultar de la actual redacción en la que se

de ampliaciones de crédito art 54, créditos extraordinarios, suplementos de crédito según art 55 e incorporaciones de crédito por obras con pago aplazado o gastos plurianuales.

⁹⁸ Artículo 32 Destino del superávit presupuestario.

1. 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 nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda.

2. 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.

3. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.

establece que cuando la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará a reducir el endeudamiento neto.

De este modo:

- se identifica superávit presupuestario con capacidad de financiación según criterios de contabilidad nacional;
- se identifica el endeudamiento con el concepto de deuda pública contenido en el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo “PDE”, y
- se establece con carácter general el destino del citado superávit a reducir el nivel de deuda.

Según establece el art 28 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, el incumplimiento del destino del superávit en los términos previstos del Art 32¹⁰¹ de la LOEPSF, será tipificado como infracción grave.

No obstante, este artículo fue muy criticado por los municipios, que a través de la Federación de Municipios y Provincias, reclamaron al Gobierno central una modificación de la legislación vigente que permitiera a aquellas EELL, cumplidoras de una serie de requisitos, destinar el superávit obtenido a fines distintos a la amortización de deuda.

Esta reclamación de la FEMP originó una flexibilidad del Artículo 32 de la LOEPSF a través La Ley Orgánica 9/2003, de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público, siendo regulada en su DA6.

La DA 6^{a102} de la LOEPSF señala que las Corporaciones Locales que cumplan los dos requisitos siguientes podrán aplicar el superávit presupuestario de acuerdo con una serie de reglas:

a) Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

b) Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una

⁹⁹ Circular 12/2013 de la Federación Española de Municipios y Provincias, “FEMP”: Aplicación del artículo 32 de la Ley 2/2002 de 27 de Abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁰⁰ IGAE: Consultas y Respuestas a la LOEPSF, 6 de junio de 2012.

¹⁰¹ Artículo 32 redactado por el apartado once del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público («B.O.E.» 21 diciembre). Vigencia: 22 diciembre 2013.

¹⁰² Disposición adicional sexta introducida por el apartado quince del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público («B.O.E.» 21 diciembre). Vigencia: 22 diciembre 2013

Véase la disposición adicional decimosexta del R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales («B.O.E.» 9 marzo).

vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.

En el año 2014, las corporaciones locales debían destinar el superávit presupuestario o si fuera menor el RTGG a una serie de finalidades y de acuerdo a un orden de prelación: en primer lugar debían atenderse las obligaciones de la cuenta “413” «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto», es decir, aquellas facturas que no hubieran seguido el procedimiento de ejecución del gasto de forma legal o bien gastos con cargo a partidas con insuficiencia de crédito, en segundo lugar el resto de obligaciones pendientes de ejercicios cerrados y en tercer y cuarto lugar a la amortización de deuda y a inversiones financieramente sostenibles respectivamente. En este último caso también se requería cumplir con el PMP no superando el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

Con respecto a los ejercicios presupuestarios posteriores y en relación con el destino del superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2015 se prorrogó para el año 2016¹⁰³, siendo de aplicación las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la presente Ley Orgánica, para lo cual debía tenerse en cuenta la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La DA 16ª del TRLRHL hace referencia a las inversiones financieramente sostenibles, las cuales las corporaciones locales deben cumplir una serie de requisitos en las que además de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social se encuentran las siguientes : estar comprendidas en un determinado grupo de programas¹⁰⁴, -a excepción de las inversiones con vida útil inferior a 5 años o la adquisición de mobiliario, enseres y vehículos, salvo que estos se destinen a la prestación del servicio público de transporte-, imputarse al capítulo 6 de gastos-excepcionalmente capítulo 7 para las diputaciones-, y asegurar durante su ejecución, mantenimiento y liquidación los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La ley también comprendía en el año 2014 la posibilidad de que en el supuesto caso de no poder ejecutar la totalidad del proyecto de inversión, reconocerlo en el siguiente ejercicio presupuestario financiándolo con cargo al RTGG del 2014.

Esto mismo será de aplicación¹⁰⁵ para los ejercicios presupuestarios 2016 y 2017.

¹⁰³ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, conforme establece la disposición adicional octogésima segunda de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 («B.O.E.» 30 octubre).

¹⁰⁴ Programas anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales.

¹⁰⁵ Conforme establece la disposición adicional octogésima segunda de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 («B.O.E.» 30 octubre), que establece que En relación con el destino del superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2015 se prorroga para 2016 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, LOEPSF, de acuerdo con la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Cuando la inversión sea superior a 10 millones de euros y suponga incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión requerirá autorización previa del MINAHP¹⁰⁶.

En el expediente de gasto se incorporará una memoria suscrita por el presidente de la corporación, si bien es cierto en la práctica recae sobre el órgano de intervención, mediante la cual se valoraran los efectos económicos y presupuestarios producidos por la inversión. El órgano de intervención, informará anualmente junto con la liquidación presupuestaria el curso de dicha inversión.

Superávit presupuestario 2017.

La Disposición adicional 92ª del PLPGE17 prorroga el destino del superávit de las EELL correspondiente a 2016, por tanto, podrán aplicarse durante 2017, siguiendo las reglas establecidas en la DA 6ª de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y teniendo en cuenta la DA 16ª del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todo lo anteriormente expuesto, sujeto a la aprobación definitiva de los PGE 2017.

Se hace de nuevo evidente, como las normativas llevadas a cabo por el Gobierno en el ámbito de las administraciones públicas, redundan de forma positiva en el conjunto de la economía española, retomando la senda de crecimiento interrumpida por la crisis mundial de 2008. Especialmente llamativos los resultados en el ámbito local que como podremos observar al final de nuestro estudio, podrían también trasladarse de forma directa a otros niveles como por ejemplo el autonómico.

Ley de Transparencia: breve referencia.

El principio de transparencia¹⁰⁷ consagrado en el artículo 6 de la LOEPSF, establece la obligación para todas las AAPP, dentro del ámbito de aplicación, de suministrar información periódica que permita evaluar la situación económica financiera y los objetivos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siempre de acuerdo con la normativa europea. Será el MINHAP el órgano competente que establezca las normas y periodicidad del suministro de información.

¹⁰⁶ Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¹⁰⁷ Exposición de motivos: El capítulo V (Transparencia) desarrolla el principio de la transparencia, reforzando sus elementos, entre los que destacan que cada Administración Pública deberá establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria. Asimismo, con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, especialmente a las previsiones contenidas en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Finalmente, se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.

Una ejemplo de ello es la Orden HAP/282/2014, de 7 de noviembre¹⁰⁸, mediante la cual se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, modificando su art 10¹⁰⁹, y estableciendo la obligación para cualquier EELL sujeta a un plan de ajuste de remitir trimestralmente información detallada sobre la evolución de sus deudas comerciales y financieras, además de un análisis de las desviaciones producidas en la ejecución o plan de ajuste.

En lo que respecta a la EELL introduce modificaciones varias con el objeto de simplificar la información a suministrar para municipios de menor tamaño, unificar fechas acordes con la disponibilidad de la información, además de establecer la obligación de suministrar el PMP y el coste de los servicios públicos.

La rendición de cuentas y el control de la gestión pública son dos manifestaciones determinantes del principio de transparencia¹¹⁰ ; el cumplimiento de este último permite un seguimiento más efectivo de las reglas fiscales, prioridad absoluta para el conjunto de las AAPP.

El principio de transparencia¹¹¹ no sólo es un de los principios rectores de las leyes presupuestarias que garantiza la verificación y comprobación del cumplimiento de las mismas, sino también un principio que forma parte de una serie de principios¹¹² rectores de otras leyes como la Ley General de Subvenciones, que a su vez

¹⁰⁸ Asimismo, con esta Orden se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, en cuanto a los nuevos requerimientos de información por parte de la Comisión Europea al Reino de España, como la relativa a los pasivos contingentes, los marcos presupuestarios o a los beneficios fiscales.

¹⁰⁹ «Artículo 10. Plan de ajuste

1. La Administración que cuente con un plan de ajuste acordado con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, durante su vigencia, deberá remitir al mencionado Ministerio antes del día quince de cada mes, en el caso de la Comunidad Autónoma, y antes del día 30 del primer mes siguiente a la finalización de cada trimestre en el caso de la Corporación Local, información sobre, al menos, los siguientes extremos:

a) Aavales públicos otorgados y operaciones o líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto.

b) Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores.

c) Operaciones con derivados.

d) Cualquier otro pasivo contingente.

e) Análisis de las desviaciones producidas en el calendario de ejecución o en las medidas del plan de ajuste.

¹¹⁰ Varias han sido las leyes aprobadas con el objeto de garantizar el principio de transparencia, exigiendo a las Administraciones Públicas nuevas obligaciones de información y publicidad; entre ellas y en especial podemos destacar la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, así como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

¹¹¹ Exposición de motivos de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹¹² Exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

inspirados en los principios de estabilidad presupuestaria, establece la obligación de hacer públicas las subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas y a formar parte de una base de datos de ámbito nacional. Subvenciones en el ámbito local.

Según se establece en la exposición de motivos de la Ley¹¹³, la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno son elementos clave en la gestión pública; a través de la transparencia los ciudadanos conocen sobre la utilización de los recursos públicos y la forma en la que se gasta, mejorando a su vez, no solo la fiscalización pública de los gestores, sino también la eficacia y la eficiencia del conjunto de la Administración.

Finalmente y para concluir, es evidente, que la transparencia aumenta la eficacia y eficiencia del gasto público, si bien es cierto existe mucho margen de mejora, a pesar del escaso periodo de vigencia desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

9. CONCLUSIONES.

El principio de equilibrio presupuestario en el ámbito local es previo a la incorporación a nuestra legislación española del principio de estabilidad presupuestaria, siendo la planta local el único nivel de gobierno que ya lo contemplaba.

Es así como en el año 2001, se incorpora en la normativa española, el principio de estabilidad presupuestaria en la Administración Pública mediante la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre de forma complementaria. A partir de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se define la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.

Tras la reforma del art 135 de la CE y con la entrada en vigor de la LOEPSF se pretende cumplir con tres objetivos esenciales: la sostenibilidad de las finanzas públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía y reforzar el compromiso de España con la UE en materia de Estabilidad Presupuestaria.

La nueva LOEPSF mantiene los cuatro principios de la legislación anterior- estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad, eficacia y eficiencia- y también introduce otros tres nuevos principios; sostenibilidad, responsabilidad y lealtad institucional.

En cuanto a la Estabilidad Presupuestaria y la Sostenibilidad Financiera, se instrumentan mediante el cumplimiento de tres reglas fiscales de obligado cumplimiento para todas las AAPP: estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública.

¹¹³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La nueva Ley somete a todas las Administraciones Públicas según criterios SEC al principio de Estabilidad Presupuestaria que se define como situación de equilibrio o superávit y el cual debe cumplirse en la tres fases del presupuesto, es decir, en la aprobación, ejecución y liquidación. Para aquellos entes de derecho público no integrantes en el sector institucional se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

El Instituto Nacional de Estadística “INE” junto a la Intervención General del Estado “IGAE” y en colaboración con el Banco de España “BE” realizan la clasificación institucional de dichos entes y en el caso que nos ocupa de las Corporaciones Locales sujetas a presupuestos limitativos y Plan General de Contabilidad Pública deben registrar todas sus operaciones en términos presupuestarios y de contabilidad pública, si bien la estabilidad presupuestaria se calcula en términos de contabilidad nacional, SEC-2010.

Una vez realizado el perímetro de consolidación de la entidad local y realizados los correspondientes ajustes que surgen como consecuencia de la diversidad de criterios entre la contabilidad nacional y la contabilidad presupuestaria, obtenemos la capacidad o necesidad de financiación; como veremos más adelante se ha dado un paso significativo desde la implementación de la LOEPSF, pasando en el caso de las Corporaciones Locales de un déficit de -0,4 en el ejercicio presupuestario 2011 a un superávit de 0,64 en el ejercicio 2016.

La segunda regla fiscal mencionada anteriormente tiene que ver con la Regla del gasto, que de igual forma que en el cálculo de la estabilidad presupuestaria, se parte de los ingresos y gastos no financieros (Capítulos 1 a 7) y se le aplican los ajustes correspondientes, si bien se excluyen los intereses de la deuda. Una vez calculado el gasto computable y deducidos también los fondos recibidos de la UE y los procedentes de los sistemas de financiación, se compara con el gasto computable del ejercicio anterior y dicha variación se pone en relación con la tasa de variación de la economía española calculada por el MINECO, la cual no podrá superar. La tasa de variación será de 2,1 para el 2017, y de 2,3 y 2,5 para los ejercicios 2018 y 2019 respectivamente.

Es importante hacer la distinción entre la regla de gasto y el límite o techo de gasto; la Regla de gasto es un regla fiscal que se introduce por primera vez en 2013 tras la entrada en vigor de la LOEPSF y que empieza a aplicarse sobre las tres fases del presupuesto si bien en la actualidad sólo se exige su cumplimiento en la fase de liquidación, lo cual es evaluado por la IGAE. El artículo 12 de la LOEPSF la define como *“la variación del gasto computable de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española”*. Sin embargo el límite o techo de gasto no financiero es un instrumento de gestión presupuestaria mediante el cual y previo cálculo de los ingresos se calcula el gasto presupuestario que permita cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria. Es evidente que si hubiera existido la regla del gasto en antiguas legislaciones previas a la crisis de 2008, el saldo del sector público hubiera sido significativamente mejor.

Hecha la distinción, la regla de gasto constituye una excelente herramienta para controlar el déficit, contribuyendo a su vez al cumplimiento de la estabilidad

presupuestaria si bien no exenta de críticas. Es precisamente en la regla del gasto, donde surge una de las grandes críticas que hemos venido mencionando a lo largo del trabajo, realizadas por el cuerpo de interventores habilitados de carácter nacional en el ámbito local, los cuales coinciden en la necesidad de una revisión con el objetivo de flexibilizar la regla del gasto al menos para aquellos municipios con superávit y sin endeudamiento.

Veremos más adelante como la generación de superávits y la existencia nula o casi nula de deuda, dificulta la actuación de dichos municipios para las inversiones como consecuencia de la regla del gasto.

La problemática generalizada que surge en multitud de Corporaciones Locales se centra en la poca flexibilidad de la regla del gasto y en su propia metodología, produciéndose claros desfases entre los ritmos de ejecución del gasto y los realmente previstos; la regla del gasto se calcula en función del gasto ejecutado del ejercicio anterior- es habitual la demora en la ejecución debido a los procesos de contratación, pliego, ofertas, adjudicación y puesta en marcha de los proyectos- por lo que una demora en la ejecución supone partir de un gasto mucho menor y proporcional al desfase de la ejecución.

Como consecuencia la regla de gasto queda limitada en función de la ejecución del ejercicio anterior. En municipios saneados y bien equilibrados se produce la paradoja de no poder realizar inversiones como consecuencia de la regla de gasto, muchos de ellos con superávits significativos.

La tercera regla fiscal tiene que ver con la deuda; el endeudamiento, que surge de un proceso evolutivo y de expansión, se incrementa de forma significativa tras el estallido de la crisis de 2008 y que se desborda en años posteriores. La entrada en vigor de la LOEPSF y las regulaciones posteriores consiguen contener y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, si bien con claras diferencias entre los distintos niveles de gobierno y en especial y de forma muy positiva en los Ayuntamientos. En el caso de los Ayuntamientos se aprecia un incremento significativo del endeudamiento en el ejercicio presupuestario de 2012 como consecuencia del reconocimiento extrajudicial de deuda objeto del saneamiento producido por el plan de pago a proveedores.

Finalmente es de destacar cuatro grandes novedades en lo que respecta a la gestión presupuestaria: el plan presupuestario a medio plazo, el límite de gasto no financiero, el fondo de contingencia y el destino del superávit; este último como bien se conoce en el ámbito local, ha llevado a generar desigualdades y paradojas que necesitan de mejora y que serán abordadas con más detenimiento a lo largo de las conclusiones finales.

En primer lugar y en lo que respecta a la planificación presupuestaria se ha hecho una gran labor en el suministro de la información obligando a informar sobre el contenido de los marcos presupuestarios al MINHAFP sobre las proyecciones de gastos e ingresos, los ajustes SEC 2010 y la deuda viva estimada al cierre del ejercicio, todo ello antes del 15 de Marzo de cada ejercicio presupuestario. También antes del 15 de septiembre de cada año las EELL deben remitir al MINHAFP información sobre las líneas fundamentales de los presupuestos, la situación y las estimaciones de la deuda y el cálculo de la estabilidad presupuestaria, todo ello

acompañado del informe del interventor sobre el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y la deuda pública. Es esencial que en la planificación presupuestaria se cumpla con las tres reglas fiscales mencionadas anteriormente.

En segundo lugar el superávit presupuestario en determinadas corporaciones locales está provocando disfunciones varias; unas creadas por la propia normativa y otras ocasionadas por la entidades bancarias que refinanciaron la deuda de los municipios en el año 2012 y sucesivos, con la vinculación obligada de operaciones de derivados o cobertura de tipo de interés y los cuales a día de hoy provocan la imposibilidad de amortizar deuda con cargo al superávit presupuestario como consecuencia del elevado coste financiero de cancelación. Consecuentemente corporaciones con bajo nivel de endeudamiento o bien con operaciones ya refinanciadas a prudencia financiera se encuentran con elevados coste de financiación sin opción alguna.

En lo referente a la normativa y aplicado a municipios bien gestionados y equilibrados con existencia de deuda nula o casi nula que amortizar surge la imposibilidad de realizar inversiones a pesar de tener superávit

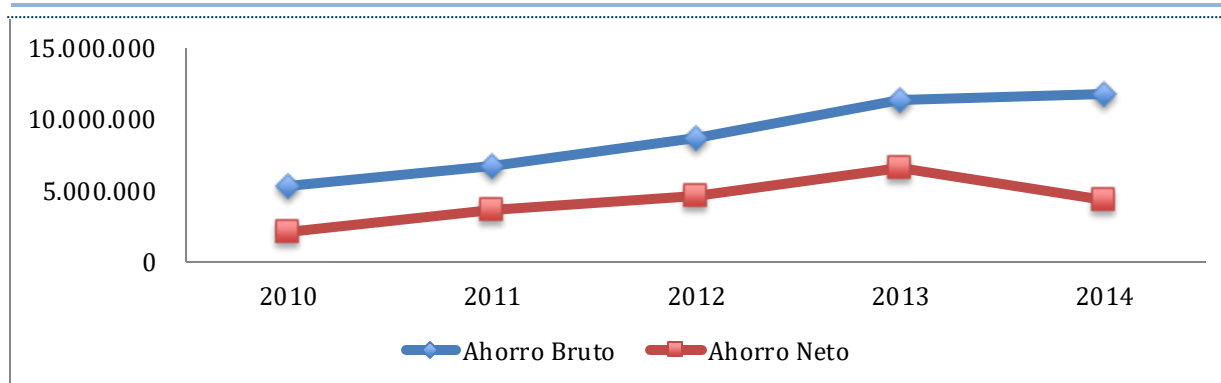
Descripción de la planta local y evolución de magnitudes presupuestarias.

Las entidades locales actuales, según el art 137 y 141.4 de la CE, ascienden a 8.170, de los cuales 8.116 son municipios, si bien es cierto y para ser más exactos, debemos incluir las EELL según art 3.2. de la LRBRL que ascienden a 4.851 y otros 3.230 entes correspondientes a organismos autónomos, consorcios, entidades públicas y sociedades mercantiles locales, en total 16.251.

Si hacemos referencia a la estructura del gasto por tipo de entes tipificados en la CE y que se clasifican en Municipios, Ciudades, Provincias e islas, el 68% de los gastos corresponden a los Ayuntamientos y un 9,1% a las Diputaciones de Régimen Común.

El último informe de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local correspondiente a Octubre de 2016, desvela que 6.814 ayuntamientos (83,94 %) tienen menos de 5.000 habitantes y gestionan 5.397.527 M€ del total de los gastos, de lo que se deduce que España cuenta con una planta local amplia y muy dispersa, donde más de la mitad de la población reside en un 1,8% de los municipios que son precisamente aquellos que superan los 50.000 habitantes; surge por tanto la primera cuestión de si debe seguirse una misma disciplina presupuestaria para la gran heterogeneidad y diversidad de los entes locales. Veremos a lo largo del análisis y conclusiones como esta heterogeneidad provoca controversias.

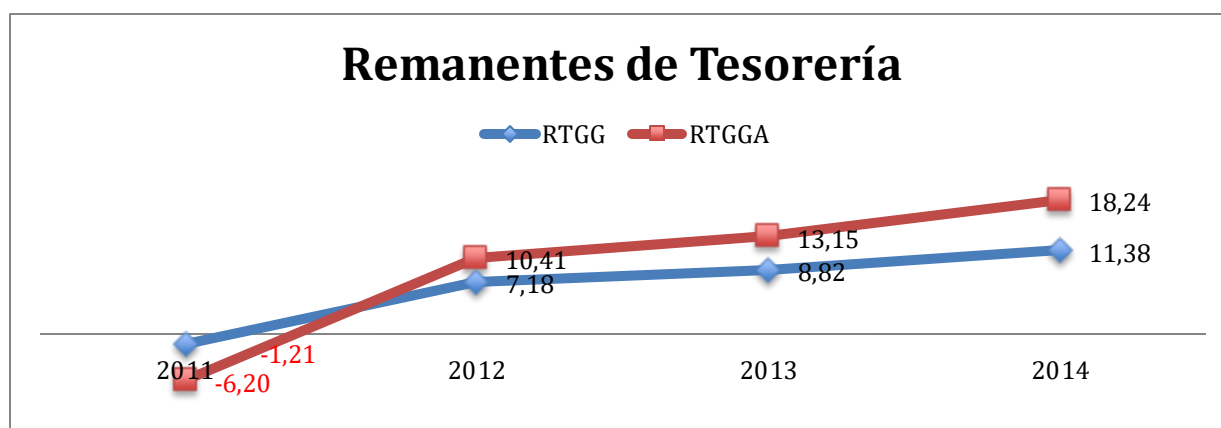
El informe muestra también como la evolución de las magnitudes presupuestarias de las entidades locales han seguido una tendencia positiva especialmente a partir del ejercicio 2012, como consecuencia de la mejora del saldo no financiero producida por el incremento de ingresos y la reducción de gastos. Véase evolución.



Elaboración propia: Fuente oficial: Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

miles €	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos corrientes	59.562.727	59.981.628	60.279.177	62.532.207	63.995.887
Gastos Corrientes	54.322.263	53.293.694	51.654.755	51.176.887	52.308.223
Ahorro Bruto	5.240.463	6.687.934	8.624.442	11.355.319	11.687.663
Carga Financiera	3.192.140	3.122.002	4.064.672	4.810.619	7.335.914
Ahorro Neto	2.048.324	3.565.932	4.559.750	6.544.700	4.351.749

La variación de Remanente de Tesorería para gastos generales y Ajustado con respecto a 2010 mantiene una tendencia también positiva y en ascenso que muestra la buena situación de liquidez de las corporaciones locales.



Elaboración propia: Fuente oficial: Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

Si bien es cierto el fuerte impacto de la crisis de 2008 se prolonga de forma intensa y continuada a lo largo de los años, no es menos cierto que a día de hoy y a pesar de la mejora de los datos de crecimiento y empleo, seguimos en la senda de una recuperación que se prevé larga y frágil, acumulando una gran volumen de deuda que necesita ser amortizada con celeridad con el objetivo de poder cumplir con los ratios establecidos de deuda en la LOEPSF, actualmente muy por encima de lo previsto a excepción de las corporaciones locales que son los únicos entes que están contribuyendo a la variación de deuda del conjunto de las AAPP.

La crisis económica afectó de lleno a los plazos de pago y a la deuda comercial; el Gobierno estableció desde el 2012 mecanismos extraordinarios para el pago de proveedores de CCAA y EELL con el objeto de reducir la deuda y el PMP de las AAPP. Según informe 2015 del Banco de España sobre mecanismos de liquidez, el

conjunto total de obligaciones de pago en términos consolidados ascendía a 87.300 millones de euros en 2011 (75% CCAA y EELL) frente a los 57.000 millones en 2007. Los periodos medios de pagos de las AAPP antes de la crisis se situaban entorno a unos 80 días, pasando a extenderse durante la crisis a 180 días para las CCAA y 110 días para las corporaciones locales; ya en noviembre de 2014 se situaban en 58 y 27 días respectivamente.

Vista la situación, ya en el año 2011 se implementó una línea de financiación ICO-EELL con una dotación de 1.000M€ a un tipo de interés de un 6,5% con el objeto de anticipar hasta el 50% de la participación en los tributos del Estado (PTE) de las EELL.

En febrero de 2012 el ICO también impulso una línea ICO-CCAA con una dotación de 5.000M€.

Con posterioridad, en el mes de Marzo de 2012 el Gobierno de la nación creó un plan extraordinario de financiación de pago a proveedores dividido en tres fases (RDL 4/2012: crédito sindicado entre 26 entidades bancarias con una dotación inicial de 30MM€ ampliables a 35MM€) para liquidar las facturas pendientes de las CCLL que superaban los 27.000M€; ya en junio del mismo año se pone de manifiesto el riesgo de default de algunas CCAA, por lo que el Gobierno procedió a crear el llamado “FLA” Fondo de Liquidez Autonómica. Como consecuencia de ello la deuda de las CCAA y CCLL con respecto al Estado se triplicó entre el 2012 y 2013.

Entre los años 2012 y 2014 ambos fondos, fueron creados para permitir la sostenibilidad del sector público; ya en 2015 el Gobierno reordenó los fondos pasando a denominarse FFEELL y FFCCAA, siendo el saldo vivo de unos 155.000M€ y con una dotación anual de 1.000 y 30.000M€ respectivamente.

En resumen, entre los años 2012 y 2014, a través del FFPP y del FLA se pagaron facturas pendientes de pago por valor de 66,9mm€ de los cuales 55,3mm€ correspondientes a las CCAA y 11,6mm€ correspondientes a las CCLL. El éxito de los mecanismos especiales de liquidez permitieron normalizar en menos de tres años las deudas comerciales con el sector privado por valor de 67mm€ lo que produjo una gran inyección de liquidez a empresas, familias y autónomos.

Los fondos de EELL y CCAA son fondos sin personalidad jurídica adscritos al Ministerio de Hacienda y Función Pública, si bien se espera que con el tiempo y la mejora de la situación económica y financiera se extingan y sean sustituidos por el mercado.

Debemos hacer mención como complemento a los mecanismos anteriores a la Directiva comunitaria 2011/7/UE correspondiente a la armonización europea de los plazos medios de pago y que en España- si bien ya existía la Ley 15/2010 de 5 de julio sobre medidas de lucha contra la morosidad-, se creó el RDL4/2013 de 22 de Febrero de medidas de apoyo al emprendedor y en enero del 2014 la Ley 9/2013 de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público y mediante la cual se amplía el principio de sostenibilidad financiera que incluye la deuda comercial y establece asimismo la obligación de hacer público el PMP a partir de septiembre de 2014, fecha en la que empezaron a publicarse dichos periodos.

En esta misma línea el gobierno y con el objeto de evitar de nuevo la concentración de facturas ocultas sin procedimiento de gasto, dio luz verde a la aprobación de la Ley 25/2013 de Factura electrónica, ha permitido a la AGE reunir a la mayoría de las AAPP en los dos últimos años bajo un mismo punto de entrada de facturas llamado FACe y mediante la cual se han adherido más de 8000 proveedores y 14 millones de facturas. Destacar que las EELL representan alrededor del 50% de todas las facturas recibidas.

La mejora del cumplimiento de los PMP y el grado de transparencia son realmente aspectos positivos si bien susceptibles de mejora.

En los que respecta a la deuda de las corporaciones locales y según informe de deuda correspondiente al tercer trimestre de 2016 realizado por la AIREF y tomando datos oficiales publicados por el BE, el 21% de la deuda se encuentra en fondos y mecanismos de liquidez, frente a un 50,7% de las CCAA.

Estas últimas posicionan más de la mitad de la deuda en el Fondo de Liquidez Autonómica “FLA” siendo Valencia, Murcia, Andalucía, Cataluña, Baleares, Canarias, Cantabria y Castilla la Mancha las más destacadas.

Finalmente el principio de prudencia financiera surge como instrumento de precio dentro de las medidas adoptadas en años anteriores y con el objetivo de reducir los costes financieros y contribuir a una mejora del déficit de nuestro país; en el caso de las EELL y tras el éxito de la aplicación en las CCAA en 2012, se procede a su aplicación en el ámbito local en el año 2014 mediante la aprobación del RDL 17/2004 que modifica el TRLRHL, estableciendo la obligaciones de aplicar el principio de prudencia financiera a todas las operaciones financieras suscritas por las corporaciones locales.

Es cierto que los costes financieros se han visto claramente corregidos a la baja como consecuencia de la reducción de los costes de financiación aplicados según el principio de prudencia financiera, aunque no podemos obviar una de las problemáticas surgidas desde la entrada en vigor del principio de prudencia financiera en el año 2014 y que a día de hoy dificulta el acceso a multitud de corporaciones locales saneadas y equilibradas como consecuencia de la escasa rentabilidad de las operaciones de crédito que desmotivan a las propias entidades bancarias.

De forma inversa aquellos municipios en situación financiera más precaria – debido al incumplimiento de ciertas magnitudes presupuestarias pueden aplicarse por ilegitimidad un diferencial extra de 0,75% más- se hacen más atractivas para las entidades bancarias. De nuevo se observa una contradicción donde se pone de manifiesto como las corporaciones locales más saneadas tienen dificultad de acceso a la financiación, especialmente las operaciones de tesorería en los tramos más cortos de la curva de interés donde incluso los tipos toman valores negativos-, siendo las corporaciones más incumplidoras las situadas en una mejor posición.

Análisis de la deuda de la CCLL. “Cronología de la deuda financiera de las EELL”.

31.12.2015

- Endeudamiento 29.000 millones (-8,5%).
- De los 8.122 municipios , 3712 municipios no tienen deudas.
- El 54,53% de la deuda se concentra en 45 municipios.
- Los 145 municipios mas grandes tienen el 69% de deuda: deuda de municipios de menos de 500 habitantes = 41.000 euros.
- Los municipios que mas aumentaron en términos absolutos :
 - ✓ Zaragoza: 252 millones,
 - ✓ Alcorcón 110 millones,
 - ✓ Los barrios 80 millones,
 - ✓ Jaén 76 millones,
 - ✓ La línea de la concepción: 44,7 millones.
- Los municipios que más han amortizado :
 - ✓ Madrid -1.170 millones €,
 - ✓ Barcelona: 141,5 millones €
 - ✓ Valencia: 92,35 millones€
 - ✓ Palma de Mallorca: 59,4 millones€
 - ✓ Sevilla:48,8 millones€.

31-12-2014

- Deuda: 31.700 millones de euros
- Reducción de deuda: -9,6% con respecto a los 35 millones € de deuda del 2013, similar cuantía que el ejercicio del 2012.
- El 56% de los municipios se concentra en 51 municipios.
- Deuda media de los municipios de menos 500 habitantes: 50.000 euros.
- 3448 municipios (42,47% municipios), no tienen deuda

31-12-2013:

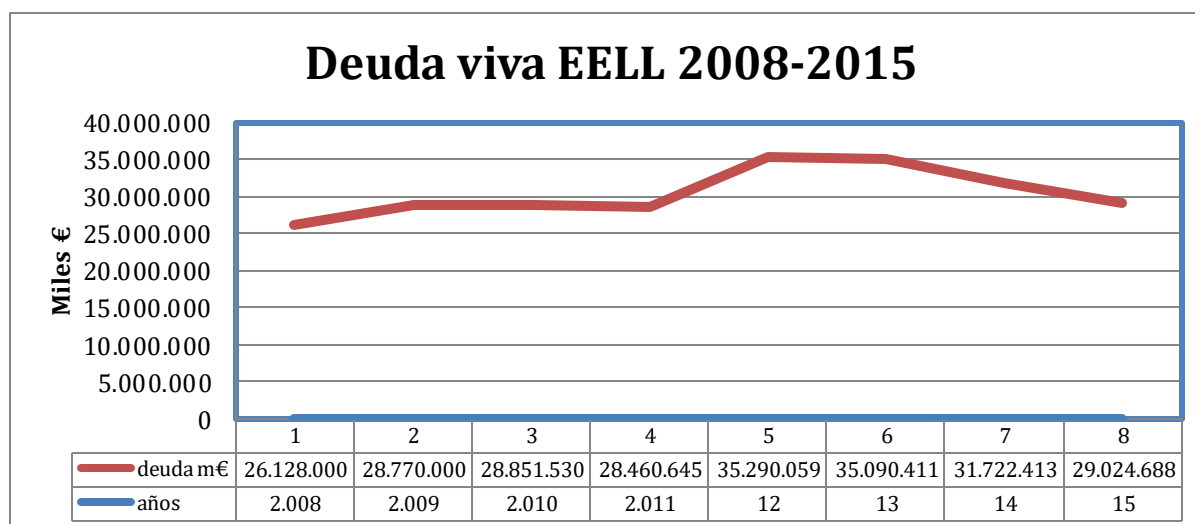
- 8177 municipios
- Deuda : 35.321 millones de euros.
- 3089 ayuntamientos , el 38% no tienen deuda.
- El 56,8% de la deuda se encuentra concentrada en 55 municipios.
- Deuda de municipios de menos de 500 habitantes: 336€ per cápita
- Deuda de municipios de más de 50.000 habitantes: 837€ per cápita

Destaca el excelente comportamiento de las magnitudes presupuestarias de las EELL, que ya en el ejercicio 2012 terminaron con equilibrio presupuestario.

La situación de los municipios en España al cierre del ejercicio presupuestario de

2015 es realmente positivo: el endeudamiento o deuda viva de los 8.122 Ayuntamientos españoles asciende a un importe de 29.024.688 miles de euros, de los cuales 3.712 municipios no tenían deuda.

En relación con el ejercicio presupuestario 2014, en términos homogéneos, la deuda del conjunto de las EELL descendió de 31.722.413 miles de euros a 29.024.688 miles de euros, reduciéndose en un 8,5%.



Elaboración propia; Fuente oficial. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Como bien se desprende del análisis y según lo mencionado anteriormente, se aprecia un incremento significativo del endeudamiento en el ejercicio presupuestario de 2012 como consecuencia del reconocimiento extrajudicial de deuda objeto del saneamiento. A través de los fondos de pago a proveedores (FFPP) se procedió al afloramiento de las facturas pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 413), formalizándose operaciones de endeudamiento de 2 años de carencia y 8 de amortización, las cuales fueron modificadas de nuevo en años sucesivos en función de la situación económica financiera del municipio.

Debemos hacer mención al éxito en el ámbito local con la creación de los FFPP que han conseguido restablecer el equilibrio presupuestario y sanear los Ayuntamientos, si bien no podemos perder de vista, que la deuda deberá ser amortizada en ejercicios futuros de forma continuada y progresiva hasta alcanzar niveles por debajo del límite del 75%.

Los periodos de carencia introducidos en las operaciones originales y en las sucesivas modificaciones han permitido equilibrar los presupuestos en el medio plazo y recuperar niveles de recaudación acorde con la nueva coyuntura, aunque no podemos olvidar que la demora de la amortización de la deuda debe ser progresivamente amortizada sin más dilaciones en el tiempo.

La AIREF en su informe trimestral de deuda correspondiente al tercer trimestre de 2016, califica la deuda del conjunto de las AAPP como sostenible aunque con escepticismo, dado la concentración de excesiva deuda correspondiente a las CCAA y en especial a las situadas en el arco de Castilla la Mancha y Mediterráneo. A su

vez estima que ciertas CCAA como Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia y Valencia no cumplirán el objetivo de deuda hasta el 2037 muy alejado del previsto por la LOEPSF establecido en el 2020.

Destaca la labor importante de las corporaciones locales han realizado durante los últimos años y afirma que solo ellas las cumplirán el objetivo al cierre del ejercicio de 2016.

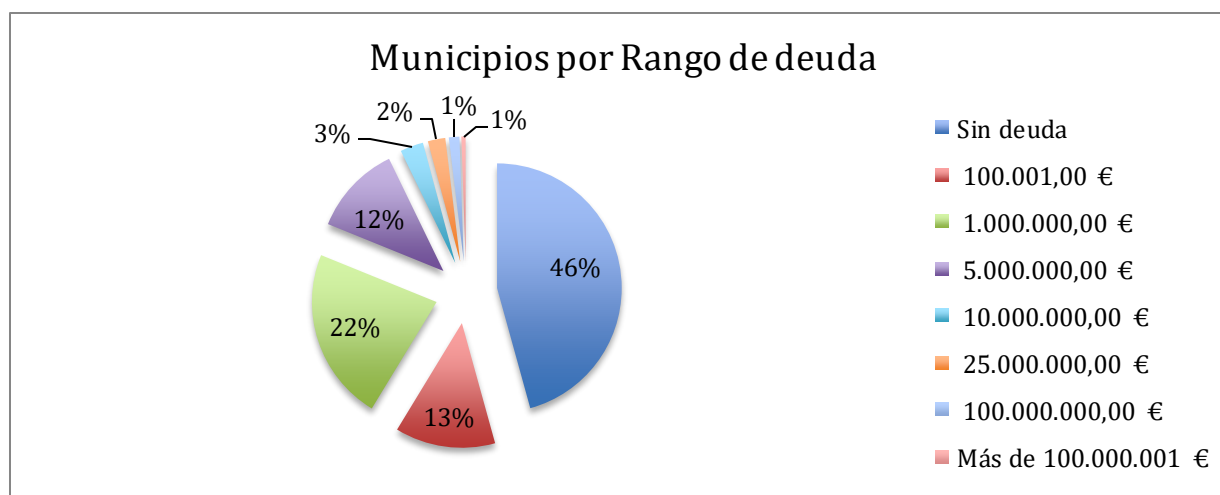
Atendiendo a los datos publicados por el MINHAFP, el análisis nos muestra que el 99,45% de los municipios españoles, representan sólo el 45,47% del total de la deuda viva a 31 de diciembre de 2015, concentrándose el 54,53% de la deuda total en tan solo 45 Ayuntamientos.

Rango €	Municipios	%	Deuda 2015	%
Sin deuda	3.712	45,70%	0	0
100.001,00 €	1.056	13%	48.982,00 €	0,17%
1.000.000,00 €	1.822	22,43%	701.558,00 €	2,44%
5.000.000,00 €	948	11,67%	2.203.012,00 €	7,67%
10.000.000,00 €	244	3%	1.705.731,00 €	5,94%
25.000.000,00 €	184	2,27%	2.921.120,00 €	10,17%
100.000.000,00 €	111	1,37%	5.485.607,00 €	19,09%
Más de 100.000.001 €	45	0,55%	15.668.707,00 €	54,53%
Total Ayuntamientos	8.122	100%	28.735.017,00 €	100%

(*) Diferencias de conciliación con BE: 289.671 m €. Total deuda: 29.024.688m€.

Elaboración propia; Fuente oficial. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Municipios por rango de deuda.



Elaboración propia; Fuente oficial. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los 145 municipios más grandes de España tienen formalizado casi el 69% del endeudamiento, mientras que la deuda media de los municipios de menos de 500 habitantes no llega a los 41.000 €.

En términos de deuda por habitante los municipios pequeños también son los menos endeudados. Cuanto menor es el municipio, menor es la deuda por habitante.

Rango hab.	Municipios	%
500	3.895	47,96
5.000	2.927	36,04
20.000	900	11,08
50.000	255	3,14
250.000	129	1,59
> 250.000	16	0,2
Total	8.122	100

Los municipios más endeudados.

El 54,53% de deuda viva está muy concentrada en manos de sólo 45 ayuntamientos españoles, es decir, un 55% de la totalidad de municipios de nuestro país. El Ayuntamiento más endeudado por habitante es el de Santa Cruz del Valle, un pueblo de 385 habitantes que a cierre de 2015 acumuló una deuda de 3.895 miles de euros. Así la deuda por habitante de este municipio asciende a un importe de 10.116,88€ por habitante.

Los municipios menos endeudados.

3.712 Ayuntamientos, que representan el 45,70% del total, no tienen formalizada deuda.

Los municipios en los que más ha aumentado el endeudamiento.

Con un incremento de 252,2 millones de € de deuda, Zaragoza se sitúa a la cabeza de los municipios que más han aumentado su nivel de deuda en este último año en términos absolutos, lo que ha supuesto incrementar en casi un 31% el importe de deuda que acumuló en el año 2014.

Los municipios que más han amortizado deuda.

Madrid ha sido la ciudad que más importe de deuda ha reducido, en 1.170.690 miles de €, lo que supone un 20% del total de su deuda. Barcelona también ha disminuido deuda pero en menor medida, 141.595 miles de €, lo que suponen aproximadamente el 14,50% de su deuda viva.

En términos generales, municipios como Las Palmas de Gran Canaria, Marbella, Mijas y Adeje han reducido su deuda entre un 42% y un 74%. Mientras que municipios como Alicante, Oviedo, Badalona y Benidorm han reducido entre el 26% y el 20% de su deuda.

Con respecto al endeudamiento 2014 y en relación con el año 2013, en términos homogéneos, la deuda del conjunto de las entidades locales ha disminuido, pasando de tener una deuda de 35.090.411 miles de euros, a 31.722.413 miles de euros, reduciéndose así en un 9,6%. De acuerdo con estos datos, la deuda viva a 31 de

diciembre de 2014 del conjunto de los 8.118 Ayuntamientos españoles ascendía a 31.722.413 miles de euros. Es de destacar que 3.448 municipios no tenían deuda. El 99,37% de los municipios españoles, representaban sólo el 43,89% del total de la deuda viva a 31 de diciembre de 2014, concentrándose el 56,11% de la deuda total en tan solo 51 Ayuntamientos.

Los 146 municipios más grandes de España tienen formalizado casi el 69% del endeudamiento, mientras que la deuda media de los municipios de menos de 500 habitantes no llega a los 50.000 €.

En términos de deuda por habitante los municipios pequeños también son los menos endeudados. Cuanto menor es el municipio, menor es la deuda por habitante.

Los municipios más endeudados.

El 56,11% de deuda viva está muy concentrado estando en manos de tan solo 51 ayuntamientos españoles, es decir, un 0,63% de la totalidad de municipios.

El ayuntamiento más endeudado por habitante es el de Santa Cruz del Valle, un pueblo de 414 habitantes que a cierre de 2014 acumuló una deuda de 3,9 millones de euros.

Así la deuda por habitante de este municipio asciende a un importe de 9.431,31€ por habitante.

Los municipios menos endeudados.

3.448 Ayuntamientos, que representan el 42,47% del total, no tienen formalizada deuda.

Los municipios que más han crecido en endeudamiento.

Con un incremento del 61,09 millones de € de deuda, Lleida se sitúa a la cabeza de los municipios que más han aumentado su nivel de deuda en este último año en términos absolutos, lo que ha supuesto incrementar en casi un 50% el importe de deuda que acumuló en el año 2013.

Los municipios que más han amortizado deuda.

Madrid ha sido la ciudad que más ha reducido su deuda, en un importe de 1.097,76 millones de €, lo que supone un 16% del total de su deuda. Barcelona también ha disminuido su deuda pero en menor medida, 132.303 (miles de €), que suponen aproximadamente el 12% de su deuda viva.

En términos generales, ciudades como Las Palmas de Gran Canaria, Torrejón de Ardoz, Benidorm, Salamanca, Oviedo, Santander, Gijón, Burgos y Murcia, han reducido su deuda entre un 12% y un 16%. Mientras que ciudades como Málaga, Valencia, Córdoba o Zaragoza han reducido entorno al 7% de su deuda.

Cumplimiento de la Estabilidad Presupuestaria.

Si es cierto las EELL ya presentaban superávit desde el ejercicio 2012, el 91,5 en el ejercicio 2014 cerraban con superávit.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente MINHAFP), ya

publicó en octubre de 2015, la relación de Entidades Locales que obtuvieron estabilidad presupuestaria positiva en el ejercicio 2014 y aquellas Entidades que cumplieron con su obligación de remitir la correspondiente información sobre la liquidación del presupuesto de 2014; del total de municipios de España, 7.595 (sin incluir Navarra y País Vasco), remitieron información de la liquidación 2014 el 90%, un total de 6.831 municipios, de los cuales 6.253 cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria y solamente 578 no cumplen.

A fecha 19 de octubre de 2014, no remitían información 764 municipios, es decir, un 10% del total de municipios.

En relación a las 48 Diputaciones, Consejos y Cabildos (sin incluir Diputaciones forales de País Vasco) remiten información de la liquidación 2014 un total de 47 Diputaciones, de las cuales 46 cumplen con la estabilidad presupuestaria y solamente una Diputación no cumple con la estabilidad presupuestaria. No remitió información el Cabildo Insular de Lanzarote.

En definitiva, el conjunto de las Entidades locales españolas ya cerraron el ejercicio 2014 con un cumplimiento generalizado de la estabilidad presupuestaria y de sus obligaciones de remisión de información presupuestaria del ejercicio 2014.

Situación actual y Previsiones futuras.

Una vez más y siguiendo en la línea de años anteriores, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Entidades Locales, en términos de capacidad o necesidad de financiación, se fija en el 0% del PIB para los tres ejercicios siguientes, tras cinco años consecutivos de superávit en las corporaciones locales.

Objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010
(En porcentaje del PIB)

	2016	2017	2018	2019
Administración Central	- 2,2	- 1,1	- 0,7	- 0,3
Comunidades Autónomas	- 0,7	- 0,6	- 0,3	0,0
Entidades Locales*	0	0	0	0
Seguridad Social	- 1,7	-1,4	-1,2	-1,0
Total Administraciones Públicas	- 4,6	-3,1	-2,2	-1,3

Objetivo de deuda pública.

El objetivo de deuda pública para el conjunto de las Entidades Locales disminuye respecto al anterior acuerdo que establecía unos límites del 3,2% para 2017 y del 3,1% del PIB en 2018.

Objetivos de deuda Pública (% del PIB)

	2017	2018	2019
Administración Central	72,0	71,3	70,0
Comunidades Autónomas	24,1	23,6	22,7
Entidades Locales*	2,9	2,8	2,7
Total Administraciones Públicas	99,0	97,7	95,4

Capacidad/ necesidad financiación (% PIB)

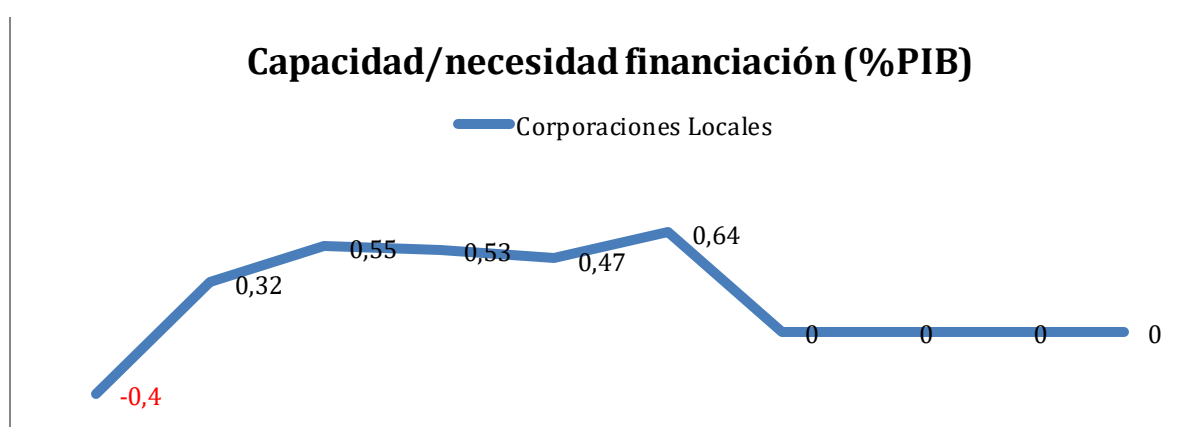
Capacidad/necesidad financiación (% PIB)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estado	-5,4	-4,3	-4,5	-3,6	-2,6	-2,5	-1,1	-0,7	-0,3	0
CCAA	-3,4	-1,9	-1,6	-1,8	-1,7	-0,8	-0,6	-0,3	0	0
Corporaciones Locales	-0,4	0,32	0,55	0,53	0,47	0,64	0	0	0	0
Seguridad Social	-0,1	-1	-1,1	-1	-1,2	-1,6	-1,4	-1,2	-1	-0,5
Total AAPP	-9,3	-6,8	-6,7	-5,9	-5,1	-4,3	-3,1	-2,2	-1,3	-0,5

Fuente oficial: IGAE-MINHAFP.

Capacidad y necesidad de financiación calculada sin ayuda financiera

Los déficits correspondientes al 2011, no incluyen las liquidaciones negativas del 2009.

Las corporaciones locales han reducido el déficit de forma progresiva y continuada desde el ejercicio presupuestario 2012, hasta alcanzar un superávit de 0,64 en el año 2016, lo que supone una cifra aproximada de unos 7.000 mil millones de euros.



La estabilidad presupuestaria debe acompañarse de la sostenibilidad, que viene expresada por medio del PMP; las EELL cerraron ya el ejercicio presupuestario 2014 pagando a proveedores a una media de 19 días, muy por debajo del plazo legal de los 30 días.

De nuevo la LOEPSF ha producido diferentes efectos para la diversidad

heterogénea de nuestros municipios españoles; aquellos que se encontraban ya en buena situación financiera han mejorado significativamente y sin embargo aquellos municipios que se encontraban con problemas de sostenibilidad financiera han empeorado sus datos. Veremos en un futuro próximo si quizá una de las soluciones pueda ser la propuesta del Gobierno en los PGE 2017 donde se establece la conversión de la deuda a CP a LP, según argumentan interventores del ámbito local.

A modo de conclusión, la LOEPSF y su aplicación a las EELL son un ejemplo de salida de la crisis, demostrado por la evolución positiva de su déficit, deuda y periodo medio de pago.

El déficit público de las EELL ha evolucionado de forma positiva en los últimos cinco años pasando de un déficit del 0,40% en 2011 a un superávit del 0,31% en 2012, del 0,52% en 2013 y del 0,53% en 2014; en este último ejercicio el 95 % de las entidades locales -(97% de las financiadas con régimen de cesión de impuestos)- en situación de superávit. Las Corporaciones locales cierran los ejercicios presupuestarios 2015 y 2016 con un superávit de 0,47% y 0,65%/PIB nacional respectivamente, si bien la AIREF estima un leve repunte a la baja para el ejercicio 2017.

El control del déficit público y la generación de superávits han contribuido a la reducción de deuda; el equilibrio presupuestario contribuye a un menor déficit y consecuentemente a un menor volumen de deuda.

Si bien es cierto la regla del gasto ha contribuido significativamente a la reducción del gasto, no es menos cierto que constituye una de las pocas críticas que pueden mencionarse en el análisis, dado que tanto la norma como la metodología están pensadas para municipios en problemas financieros y no para ayuntamientos saneados; es esta una de las escasas críticas que pueden realizarse y que como bien reclama una mayoría de los interventores municipales habilitados debería al menos flexibilizarse para municipios saneados y con superávits. En cuanto a la tasa de referencia que se tiene en cuenta para calcular el techo de gasto no debemos olvidar que ponemos en relación una variable macroeconómica, como es el PIB nacional con una variable a nivel micro como es el porcentaje de gasto municipal. El Gobierno ha intentado solucionarlo excluyendo del gasto computable las inversiones financieras sostenibles si bien no responde a una solución total.

Es de justicia poner de manifiesto el éxito generado de los mecanismos de liquidez para CCAA y CCLL que permitieron aflorar las deudas impagadas y canalizar más de 67mm€ hacia el sector privado; ello supuso una gran inyección de liquidez y oxígeno para familias, empresas y autónomos.

La LOEPSF ha permitido sanear y equilibrar las finanzas del sector público local, aflorando sus deudas pendientes de pago con sus proveedores, equilibrando sus ingresos y gastos y consecuentemente la generación de ahorros brutos y netos y remanentes de tesorería positivos con generación de superávits, reestructurando su deuda financiera y haciendo cumplir la obligación de suministro de información periódica con el objeto de evaluar su comportamiento de forma continuada y evitar así volver a situaciones pasadas. Debemos hacer mención a una serie de leyes

comprometidas con la transparencia y que actúan con dicha finalidad como la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 9/2013 de 19 de diciembre de Control de deuda comercial y la Ley 25/2013 de 27 de diciembre de Factura electrónica.

Dicho esto, debemos hacer mención a la nota informativa de la AIREF de fecha 26 de Abril de 2017, donde a pesar de ser ambicioso el cumplimiento del objetivo del déficit de 3,1/PIB en 2017 para el conjunto de las AAPP, reconoce ser factible como consecuencia del incremento de los ingresos tributarios, la reducción de las cargas financieras y el elevado superávit originado por el sector local. No obstante la AIREF no se muestra tan optimista en el cumplimiento del objetivo de deuda pública del 60% del PIB para el año 2020 según establece la DT1ª de la LOEPSF y que estima será alcanzado en el año 2037.

En su nota informativa de 11 de Abril de 2017, señala que el ejercicio presupuestario del 2016 en el sector CCAA cerró con aumento de deuda de 13.000 millones más con respecto al ejercicio 2015; solamente Madrid, País Vasco y Navarra alcanzarían el ratio del 13% del PIB en 2020.

La AIREF evalúa los datos de deuda del conjunto de las AAPP mediante su observatorio de deuda y con datos tomados del BE correspondientes al tercer trimestre del 2016. El órgano de evaluación observa en su análisis que el Estado y Seguridad Social, CCAA y EELL se encuentran lejos de alcanzar los objetivos de deuda previstos en la LOEPSF para el 2020 (Estado y SS 44%, CCAA 13%, EELL 3%) situándose estos en un 72,6, 24,6 y un 3,1% respectivamente.

Como bien se puede apreciar y de forma contraria al resto de subsectores, las EELL han evolucionado de forma positiva convergiendo hacia su objetivo de deuda, cuyo valor de referencia establecido por la LOEPSF se sitúa en un 3% del PIB para el año 2020 y el ya fue alcanzado al cierre del ejercicio 2016.

En síntesis y a diferencia de las CCAA, el comportamiento del subsector local en lo que respecta a la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera desde su entrada en vigor y aplicación ha sido claramente satisfactorio y positivo siendo un ejemplo para el resto de administraciones públicas y niveles de gobierno.

La cuestión es si la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera será capaz de hacer cumplir con el mismo rigor y resultados a la Administración Autonómica.

10. BIBLIOGRAFIA.

AIREF, Documento divulgativo “La regla de gasto y las sostenibilidades de las finanzas públicas”, de 20 de noviembre de 2015.

Bellod Redondo, José Francisco de la Secretaria General de Presupuesto y Gasto 65/2011, “Techo de gasto y Estabilidad Presupuestaria”.

Circular de enero de 2016 de Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

Circular 12/2013 de la Federación Española de Municipios y Provincias, “FEMP”: Aplicación del artículo 32 de la Ley 2/2002 de 27 de Abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Consideraciones sobre el cálculo de la regla de gasto; documento con las cuestiones planteadas por COSITAL en su observatorio de Estabilidad Presupuestaria y las respuestas de la Intervención General del Estado, IGAE.

Consulta realizada por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local “COSITAL” a la Intervención General del Estado “ IGAE” el 17 de Mayo de 2013 en el observatorio de Estabilidad Presupuestaria.

GARCIA MARTINEZ, ELENA, *Módulo de Estabilidad Presupuestaria*. Curso de nuevas competencias en materia de intervención organizado por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Madrid 2016.

GARCÍA MARTÍNEZ, ELENA, Interventora-Tesorera de Administración Local. *Curso de competencia en materia de Intervención COSITA*, Madrid 2016.

Guía número 2 sobre: Efectos de los incumplimientos de la LOEPSF en las EELL de Navarra.

Guía de la IGAE del cálculo de la regla de gasto edición 2014 y actualizada en el 2015.

Guía de la IGAE del cálculo de la regla de gasto, edición 2015.

Guía para la cumplimentación de la aplicación y el cálculo del periodo medio de pago de las EELL, real decreto 635/2014, de 25 de julio. Véase también Circular 2/2016 de 15 de abril de la IGAE sobre plazos de pago en el cumplimiento de las obligaciones económicas del Sector Público Estatal.

IGAE: Consultas y Respuestas a la LOEPSF, 6 de junio de 2012.

Jannone Bellot, Nicolás Subdirector General de Coordinación de Emisores Públicos. Dirección General del Tesoro. Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, “El porqué del principio de prudencia financiera”.

JORNADA OBSERVATORIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENDEUDAMIENTO MADRID, 23 Y 24 DE ENERO 2017 “ MARCO NORMATIVO Y

CRITERIOS MINISTERIALES PARA 2017 RELATIVOS A ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, REGLA DE GASTO, ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

José Manuel Farfán Pérez, Tesorero habilitado de la Diputación de Sevilla, en Blog farfantesoreriamunicipal.blogspot.com/estabilidad.

José Manuel Farfán Pérez, Tesorero habilitado de la Diputación de Sevilla, en Blog farfantesoreriamunicipal.blogspot.com/prudencia.

Link. Manual Ajustes-SEC.

(http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/esES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf).

LÓPEZ ARIAS, MARÍA CONCEPCIÓN, Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

LÓPEZ ARIAS, MARIA CONCEPCIÓN “Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Principales novedades en el ámbito de las administraciones locales,” *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados* 1 (2013).

LÓPEZ ARIAS, MARÍA CONCEPCIÓN ¹ (Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO, *Subdirectora General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público* INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

NOTA INFORMATIVA, Secretaria de Estado y administración Publicas, Secretarios General de Coordinación Autonómica y local .

NOTA INFORMATIVA PARA LA REMISIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS emitida por el Ministerio de Hacienda Pública de Julio de 2013.

PÉREZ PÉREZ, JOSÉ ALBERTO “Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC 95 a las cuentas públicas,” *Presupuesto y Gasto Público*, 2009, págs. 115–126. DORTA VELÁZQUEZ, JOSÉ ANDRÉS y MELIÁN GONZÁLEZ, ARTURO “Estado explicativo de la capacidad o necesidad de financiación en términos SEC,” *Presupuesto y Gasto Público* 78 (2015) págs. 127–144.

Observatorio de Estabilidad Presupuestaria, COSITAL 6 de julio de 2012, IGAE, respuestas a consultas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

PORQUET COLOMINA, JAIME “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,” Curso organizado por la Diputación de Huesca, 2014.

PORQUET COLOMINA, JAIME, Interventor de la Diputación de Huesca, en el apartado III sobre Medidas aplicables a las Corporaciones Locales por incumplimiento de la LOEP, en ponencia de fecha 24 de Enero de 2014.

Resolución de 5 de febrero de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Resolución de 16 de septiembre de 2016 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, modifíco las Diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado y otras condiciones financieras aplicables a las operaciones de endeudamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

RODRIGUEZ ARIAS, ANTONIO en su blog Fiscalización comenta las modificaciones más importantes introducidas por el SEC-2010 respecto al SEC-95 <http://fiscalizacion.es/2014/03/02/iii-jep-uclm/>.

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL, en su circular de enero de 2016 DF 31º LPGE 2013 > DA 14ª RDL 20/2011, las entidades locales debe cumplir estos requisitos recogido por la SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.

SECRETARIA GENERAL DE TESORO Y POLÍTICA FINANCIERA, en adelante SGTPF, publicó Resolución de 5 de febrero de 2015 por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados financieros tanto de las entidades locales como de las comunidades autónomas, que se acojan al Fondo de Financiación. “Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, y éstas se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera –SGTPF.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº- 536/2017 DE 28 DE MARZO, DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Sección tercera).

SERRANO PÉREZ BUSTAMANTE, GONZALO, Jefe de Departamento de Financiación Territorial del ICO, en la conferencia de las “Novedades de la prudencia financiera y su aplicación, COSITAL.

Servicio de Asesoramiento legal de la diputación de Valladolid 2013.

SOLER ROCH, MARÍA TERESA “El Régimen presupuestario de las entidades locales”, *Revista Valenciana de Hacienda Pública* 12 (1990) págs. 1–16., y también de la misma autora , “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público* 27 (2001) págs. 81–88.

Tribunal de Cuentas: consultas: www.rendicióndecuentas.es.

WEB.COSITAL.ES. Consejo General del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

