



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO  
DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO  
DE LAS ENTIDADES LOCALES

Elena García Martínez



Tesis **Doctorales**

[www.eltallerdigital.com](http://www.eltallerdigital.com)

UNIVERSIDAD de ALICANTE



**Departamento de Disciplinas Económicas y Financieras**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO  
DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO  
DE LAS ENTIDADES LOCALES**

**ELENA GARCÍA MARTÍNEZ**

**Tesis presentada para aspirar al grado de  
DOCTORA POR LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE**

**DOCTORADO EN DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO**

**Dirigida por:**

**AMPARO NAVARRO FAURE**



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
ÍNDICE DE TABLAS .....	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	9
ABREVIATURAS .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>17</b>

### CAPÍTULO I

#### **ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES; ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL**

1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	28
1.1 La estabilidad presupuestaria en los Tratados constitutivos de la UE: TUE y TFUE.....	29
1.2 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997. ....	34
1.3 La primera reforma del PEC; su flexibilización. ....	35
1.4 La crisis económica y la necesidad de reforzamiento del PEC. ....	36
1.5 La nueva gobernanza europea: el “Six Pack”.....	38
1.6 El Pacto por el Euro Plus. ....	40
1.7 El mecanismo europeo de estabilidad (MEDE) .....	41
1.8 El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECGE).....	43
2. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS EN ESPAÑA.....	50
2.1 Antecedentes históricos y económicos. ....	51
2.2 La deuda pública en España en el antiguo régimen (XVI-XIX).....	54
2.3 La deuda pública en las constituciones españolas.....	57
2.3.1 <i>Las Constituciones españolas del siglo XIX.</i> .....	57
2.3.2 <i>Las Constituciones españolas del siglo XX.</i> .....	61
2.4 Las leyes de estabilidad presupuestaria en España.....	64
2.4.1 <i>La Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001.</i> .....	65
2.4.2 <i>La reforma de la LGEP de 2006.</i> .....	67

2.4.3 <i>El Real Decreto-ley 8/2011: La Regla de Gasto</i> .....	69
2.5 La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en España. .....	72
2.5.1 <i>La reforma del artículo 135 de la CE</i> .....	72
2.5.2 <i>La estabilidad presupuestaria en otros países de la UE. El caso de Alemania e Italia</i> .....	75
2.5.2.1 Alemania .....	76
2.5.2.2 Italia .....	79
2.6 La Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. ....	82
2.6.1 <i>El Reglamento de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales</i> .....	87
2.6.2 <i>La Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF</i> .....	87
3. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.....	88
3.1 El principio de equilibrio presupuestario en el ámbito de la Hacienda Local.....	89
3.2 El principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Hacienda local.....	92
3.3 Algunos aspectos sobre la evolución del régimen jurídico del endeudamiento local y el principio de equilibrio presupuestario.....	97
3.4 Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria. ...	100
3.5 La fijación del objetivo de déficit para las Entidades Locales.....	106
4. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES. ....	112
4.1 El principio de especialidad presupuestaria.....	114
4.1.1 <i>La especialidad cualitativa y la vinculación jurídica de los créditos presupuestarios en el ámbito local</i> .....	115
4.1.2 <i>La especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios en el ámbito local</i> . 118	
4.1.3 <i>La especialidad temporal de los créditos presupuestarios en el ámbito local</i> .....	119
4.1.3.1 El Reconocimiento Extrajudicial de créditos. ....	123

4.1.4 Las modificaciones presupuestarias y su relación con el principio de especialidad de los créditos presupuestarios. ....	127
4.2 Los principales aspectos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación a la gestión presupuestaria de las Entidade Locales..	130

## CAPÍTULO II

### LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUALITATIVA

1. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUALITATIVAS; EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUALITATIVA.....	139
1.1 LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUALITATIVAS .....	139
1.1.1 Las transferencias de crédito. ....	139
1.1.2 Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito financiados con baja por anulación .....	142
2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS MODIFICACIONES CUALITATIVAS:	144
2.1 Cumplimiento y evaluación del objetivo de estabilidad en las modificaciones presupuestarias cualitativas.....	144
2.1.1 El cálculo de la estabilidad presupuestaria.....	145
2.1.2 La capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional. ....	147
2.1.3 Informe de evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria con motivo de aprobación de una modificación presupuestaria.....	154
2.1.4 Especial referencia al ajuste de inejecución en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria en relación a las transferencias de crédito.....	155
2.2 La regla de gasto en las modificaciones presupuestarias cualitativas...	160
2.2.1 El cálculo de la Regla de Gasto. ....	162
2.2.2 Especial referencia al ajuste de inejecución de la regla de gasto y su relación con las transferencias de crédito.....	166
2.2.3 Emisión de informes sobre el cumplimiento de la Regla de Gasto .	169
2.3 El Fondo de Contingencia como fuente de financiación de modificaciones cualitativas.....	172

2.3.1 Las Entidades Locales que incluyen en sus Presupuestos el Fondo de Contingencia.....	176
2.3.2 La dotación del Fondo de Contingencia.....	177
2.3.3 La aplicación del Fondo de Contingencia. ....	179
2.3.4 Las cuestiones pendientes del Fondo de Contingencia .....	181

### **CAPÍTULO III**

## **LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUANTITATIVA**

1. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUANTITATIVAS; EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUANTITATIVA. ....	188
1.1 Remanente de Tesorería: recurso de financiación de modificaciones presupuestarias.....	190
1.1.1 El cálculo del Remanente de Tesorería .....	193
1.1.2 Saldos de dudoso cobro .....	195
1.1.3 Exceso de financiación afectada .....	201
1.1.4 Remanente de Tesorería para gastos generales. ....	204
1.2 El crédito extraordinario y suplemento de crédito. ....	205
1.3 La generación de crédito por ingresos.....	206
1.4 Las ampliaciones de crédito .....	208
2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO CUANTITATIVAS.....	210
2.1 El cumplimiento y evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria en las modificaciones cuantitativas.....	211
2.1.1 El cálculo de estabilidad presupuestaria .....	212
2.1.2 Los ajustes SEC del cálculo de la estabilidad presupuestaria.....	212
2.1.2.1 Ajustes por ingresos por impuestos, tasas y otros ingresos.	213
2.1.2.2 Ajuste por entregas a cuenta de impuestos cedidos y del fondo complementario de financiación y del fondo de asistencia sanitaria.	216
2.1.2.3 Ajuste por consolidación de transferencias entre Administraciones Públicas.....	218
2.1.2.4 Dividendos y participación en beneficios. ....	219

2.1.2.5 Ajuste por intereses y diferencias de cambio. ....	220
2.1.2.6 Ajuste por inversiones realizadas mediante el sistema de “abono total del precio” .....	221
2.1.2.7 Inversiones realizadas por cuenta de Corporaciones Locales .....	222
2.1.2.8 Consolidación entre transferencias internas. ....	223
2.1.2.9 Ajuste por ingresos obtenidos por venta de acciones. ....	224
2.1.2.10 Aplazamientos y fraccionamiento del saldo a favor del Estado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de Corporaciones Locales.....	224
2.1.2.11 Ajuste por grado de ejecución del gasto. ....	225
2.1.2.12 Adquisiciones con pago aplazado.....	225
2.1.2.13 Arrendamiento financiero.....	226
2.1.2.14 Asociaciones público – privada.....	228
2.1.2.15 Las novedades introducidas por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en relación a los contratos de concesión.....	230
2.1.2.16 Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto .....	232
2.1.2.17 Ingresos procedentes del Presupuesto de la UE .....	233
2.1.2.18 Préstamos concedidos.....	235
2.1.2.19 Aportaciones de capital a empresas públicas .....	235
2.1.2.20 Devolución de ingresos indebidos.....	237
2.1.2.21 Ejecución y reintegro de avales concedidos. ....	237
2.1.2.22 Asumir o cancelar deudas de empresas .....	238
2.1.2.23 El “no” ajuste por la utilización del Remanente de Tesorería.....	239
2.1.3 <i>El efecto de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el cálculo de la estabilidad presupuestaria. ....</i>	247
2.1.4 <i>El efecto de la generación de créditos por ingresos en el cálculo de la estabilidad presupuestaria. ....</i>	249
2.1.5 <i>El efecto de las ampliaciones de crédito en el cálculo de la estabilidad presupuestaria. ....</i>	252
2.2 El objetivo de deuda y las modificaciones presupuestarias cuantitativas.	255
2.2.1 <i>La deuda comercial; el período medio de pago. ....</i>	255



2.2.2 <i>El régimen jurídico aplicable al endeudamiento de las Entidades Locales.</i>	258
2.2.3 <i>El objetivo de deuda pública para las Entidades Locales.</i>	265
2.2.4 <i>La estabilidad presupuestaria y las operaciones de crédito a largo plazo.</i>	277
2.3 <i>El cumplimiento y evaluación de la regla de gasto en las modificaciones cuantitativas.</i>	279
2.3.1 <i>La regla de gasto y el límite de gasto no financiero.</i>	280
2.3.1.1 <i>Cálculo del límite de gasto no financiero</i>	282
2.3.1.2 <i>El cálculo de la Regla de Gasto.</i>	284
2.3.1.3 <i>Verificación del cumplimiento de la regla de gasto y consecuencias de su incumplimiento.</i>	295
2.3.1.4 <i>La regla de gasto en el Derecho comunitario y sus diferencias con la regla de gasto en Derecho interno.</i>	297
2.3.1.5 <i>La relación de la regla de gasto y el objetivo de estabilidad presupuestaria.</i>	300
2.3.1.6 <i>Algunas cuestiones pendientes en relación al límite de gasto no financiero en las Entidades Locales.</i>	303
2.4 <i>El destino del superávit presupuestario.</i>	309
2.4.1 <i>La obligación de destinar el superávit presupuestario a reducir el endeudamiento neto.</i>	310
2.4.2 <i>Las reglas especiales del destino del superávit presupuestario.</i>	313
2.4.3 <i>Inversiones financieramente sostenibles.</i>	318
2.4.4 <i>Destino de los nuevos o mayores ingresos.</i>	327
2.4.5 <i>Las reglas de gestión presupuestaria como coadyuvantes del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.</i>	330
2.5 <i>Los efectos de las nuevas reglas fiscales en las entidades locales.</i>	330
2.5.1 <i>Las cifras del superávit presupuestario de las Entidades Locales en los últimos años y el aumento de la liquidez.</i>	331
2.5.2 <i>El superávit presupuestario y la evolución de la estructura de gastos e ingresos de las Entidades Locales.</i>	337
2.5.3 <i>La necesaria revisión de la regla de gasto para las Entidades Locales.</i>	345
2.5.3.1 <i>Diagnóstico de la situación actual.</i>	348
2.5.3.2 <i>Una propuesta de reforma.</i>	358

**CAPÍTULO IV**  
**LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD**  
**TEMPORAL**

1. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.....	371
1.1 El principio de anualidad presupuestaria.....	371
1.1.1 <i>El principio de anualidad en un escenario plurianual</i> .....	374
1.1.2 <i>Excepciones al principio de anualidad presupuestaria; la prórroga presupuestaria y los gastos plurianuales</i> .....	375
1.1.2.1 La prórroga del presupuesto.....	375
1.1.2.2 Los gastos plurianuales.....	379
1.2 La especialidad temporal del crédito presupuestario.....	381
1.2.1 <i>Excepciones al principio de especialidad temporal</i> .....	383
1.2.1.1 Imputación al ejercicio corriente de obligaciones de ejercicios anteriores.....	384
1.3 La incorporación de remanentes de crédito.....	385
1.3.1 <i>Los gastos con financiación afectada</i> .....	387
2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS INCORPORACIONES DE REMANENTES.....	391
2.1 La estabilidad presupuestaria y la incorporación de remanentes.....	391
2.2 La regla de gasto y la incorporación de remanentes.....	395
2.3 El destino del superávit presupuestario como freno a la incorporación de remanentes.....	398
2.4 La paradoja de la incorporación obligatoria de los gastos con financiación afectada.....	400
<b>CONCLUSIONES</b> .....	411
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	429

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Incumplimiento del PEC en perspectiva histórica. ....	37
Tabla 2. Balance de las cuentas públicas del Sector Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE 2011-2016 (% del PIB) .....	47
Tabla 3. Deuda pública Sector Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE 2011-2016 (% del PIB) .....	48
Tabla 4. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación 2011-2016 .....	96
Tabla 5. Objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales. Trienio 2003-2005.....	109
Tabla 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2018-2020.....	111
Tabla 7. Objetivo de deuda pública para el período 2018-2020.....	111
Tabla 8. Regla de gasto para el período 2018-2020.....	111
Tabla 9. Secuencia del SEC 95.....	150
Tabla 10. Ajustes para relacionar el saldo presupuestario no financiero con la capacidad/necesidad de financiación según el SEC.....	152
Tabla 11. Regla de Gasto: Gasto computable en las Entidades Locales.....	163
Tabla 12. Aplicación de la Regla de Gasto.....	163
Tabla 13. Ajustes para determinación del gasto computable a efectos de la Regla de Gasto .....	165
Tabla 14. Estado del Remanente de Tesorería .....	194
Tabla 15. Resultado Presupuestario.....	240
Tabla 17. Resumen ajustes SEC.....	246
Tabla 18. Objetivo de deuda pública para el Subsector Corporaciones Locales 2013-2019 .....	270
Tabla 19. Datos registrados sobre el cumplimiento del objetivo de deuda pública ejercicio 2016.....	274
Tabla 20. Evolución deuda viva Entidades Locales período 2008-2016 .....	274
Tabla 21. Inversiones Financieramente Sostenibles de 2014 a 2016 correspondientes al superávit presupuestario del año 2013 – 2015 .....	325
Tabla 22. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Subsector Corporaciones Locales.....	332
Tabla 23. Evolución de los fondos líquidos de las Entidades Locales en el período 2007-2016.....	334
Tabla 24. Indicadores de solvencia y liquidez por tipo de ente local 2015 .....	336
Tabla 25. Indicadores de solvencia y liquidez por tramos de población 2015.....	336

Tabla 26. Evolución de las principales magnitudes financieras 2005-2015.....	338
Tabla 27. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016 .....	343
Tabla 28. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016 (tasas de variación).....	343
Tabla 29. Las Entidades Locales en cifras.....	349
Tabla 30. Liquidación Presupuestos 2016 Entidades Locales.....	350
Tabla 31. Evolución de la ITE respecto al año base (2004) en el período 2005-2016....	355
Tabla 32. Objetivo de Regla de Gasto para el período 2013-2017.....	356
Tabla 33. Esquema Presupuesto prorrogado.....	377

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la deuda viva en el subsector de Entidades Locales en el período 2008-2016. ....	275
Gráfico 2. Evolución capacidad o necesidad de financiación del Subsector Corporaciones Locales 2008-2016 .....	332
Gráfico 3. Evolución de los fondos líquidos de las Entidades Locales para el período 2007-2016 .....	335
Gráfico 4. Evolución ingresos y gastos corrientes Entidades Locales 2005-2015 .....	339
Gráfico 5. Evolución del ahorro bruto, pasivos financieros y ahorro neto en 2005/2015 .....	340
Gráfico 6. Evolución de los ingresos y gastos no financieros en 2005-2015 .....	341
Gráfico 7. Evolución saldo no financiero en 2005-2015 .....	342
Gráfico 8. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016 (tasas de variación).....	344
Gráfico 9. Evolución del Remanente de Tesorería en 2005-2015 .....	345
Gráfico 10. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. % sobre el total de Ingresos municipales. Evolución 2005 -2015 .....	351



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
Art.	Artículo
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya
BCE	Banco Central Europeo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
Cap.	Capítulo
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CFEE	Cuentas Financieras de la Economía Española
CN	Contabilidad Nacional
COSITAL	Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
CTCN	Comité Técnico de Cuentas Nacionales

EE.LL.	Entidades Locales
EHA	Economía y Hacienda
EPCs	Contratos de eficiencia energética
EURATOM	Comunidad de la Energía Atómica
FCF	Fondo Complementario de Financiación
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
HAP	Haciendas y Administraciones Públicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
I + D	Investigación y Desarrollo
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local
IE	Índice de evolución
IFS	Inversiones financieramente sostenibles
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ITE	Ingresos tributarios del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
LGP	Ley General Presupuestaria
LHL	Ley de 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales
LO	Ley Orgánica
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRSA	Ley 27/2013 Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MINHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MTO	Objetivo a Medio Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OVEL	Oficina Virtual de Entidades Locales
Pág.	Página
PDE	Procedimiento de déficit excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PEFEL	Planes económicos financieros de Entidades Locales
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública



PIB	Producto Interior Bruto
PICAs	Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas
PIE	Participación en Ingresos del Estado
PMP	Período Medio de Pago
PPDE	Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo
PTE	Participación en Tributos del Estado
RC	Documento contable de Retención de Crédito
RD	Real Decreto
RD 500/1900	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988
REPEL	Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 2 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEC	Sistema Regional
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TECGE	El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Económica

TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLGEP	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2012, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNED	Universidad Nacional de Educación a distancia

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años las Entidades Locales han experimentado una profunda transformación en su régimen jurídico a nivel presupuestario y financiero. Esta transformación deriva de la integración de España en la Unión Europea y Monetaria, y de la consiguiente necesidad de coordinar la política presupuestaria española con la del resto de los Estados Miembros, y así hacerlas compatibles con la política monetaria común.

La estabilidad presupuestaria ha estado presente desde los inicios de la UE y a lo largo de los años se ha ido reforzando la disciplina presupuestaria exigida a los Estados miembros, que se ha acentuado con motivo de la crisis económica y financiera de 2008.

Desde 2011 la estabilidad presupuestaria ha adquirido, en nuestro país, rango de principio constitucional, mediante la reforma del artículo 153 de la CE. Posteriormente, se aprobó la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), donde se define la nueva disciplina presupuestaria para todas las Administraciones Públicas españolas, incluidas las Entidades Locales.

En este escenario, resulta ineludible y ciertamente pertinente realizar una evaluación del impacto que se ha derivado de las nuevas políticas de control del déficit y de la deuda pública sobre el régimen jurídico presupuestario de las Entidades Locales, y en concreto, sobre el principio de especialidad del crédito presupuestario.

El objetivo principal de esta tesis es analizar de forma integral los aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en relación a los procedimientos de modificaciones de créditos como excepciones al principio de especialidad del crédito presupuestario en sus tres acepciones; cualitativa, cuantitativa y temporal. Y como resultado de este análisis poder concluir si los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han supuesto un reforzamiento, o no, del principio de especialidad del crédito presupuestario.

La LOEPSF ya ha cumplido un lustro de vigencia, y puede ser analizado el impacto de esta ley en el *Subsector Corporaciones Locales*, en relación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, así como en relación a la evolución de la estructura de los gastos e ingresos y de sus principales magnitudes presupuestarias y financieras.

Pero el análisis del impacto de la LOEPSF en el saneamiento de las cuentas públicas de las Entidades Locales no puede realizarse obviando las principales dificultades que la aplicación de esta disciplina presupuestaria presenta en el ámbito local, caracterizado por un elevado número de entidades y con un alto grado de heterogeneidad. Además, la actividad económico financiera a nivel individual de las Entidades Locales no se corresponde con el modelo macroeconómico que subyace en la disciplina presupuestaria prevista en la LOEPSF.

Por todo ello parece oportuno plantear como objeto de este trabajo un análisis pormenorizado de la aplicación práctica de las reglas fiscales y novedades en materia de gestión presupuestaria en las modificaciones de créditos como instrumento jurídico, que permite dar respuesta a las nuevas e imprevistas necesidades públicas que pueden surgir a lo largo del ejercicio presupuestario.

La estructura de la tesis responde a los objetivos que se han planteado y presenta los siguientes capítulos:

- La estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las Entidades Locales; antecedentes y delimitación conceptual.
- La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cualitativa
- La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cuantitativa
- La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad temporal
- Conclusiones
- Bibliografía

El Capítulo I denominado la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las Entidades Locales; Antecedentes y delimitación conceptual, se dedica a determinar el significado actual del concepto de estabilidad presupuestaria, circunscribiéndolo al ámbito de las Entidades Locales, y establecer su relación con la especialidad del crédito presupuestario.

Como punto de partida del análisis del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, hay que remontarse a los antecedentes y a la evolución de su

regulación, tanto en el marco del Derecho comunitario como en su plasmación en el Derecho interno español, hasta llegar a su actual definición en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de aplicación a todo el sector público español, incluyendo, por tanto, a la esfera local.

En el Capítulo II dedicado a la estabilidad presupuestaria y al principio de especialidad cualitativa del crédito presupuestario, se estudiará cómo la aplicación de la nueva gestión presupuestaria introducida por la LOEPSF incide en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias cualitativas, regulado en el TRLRHL y en el RD 500/1990. Y, una vez analizada esta incidencia, poder llegar a la conclusión de si la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera afecta al principio de especialidad cualitativa de los créditos presupuestarios, reforzándolo, o por el contrario, otorgándole un mayor grado de flexibilidad.

El Capítulo III denominado estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cuantitativa, se dedica a estudiar cómo la aplicación de la nueva disciplina presupuestaria introducida por la LOEPSF incide en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias cuantitativas, regulado en el TRLRHL y en el RD 500/1990. De manera concomitante, se estudiarán los efectos que esta nueva disciplina presupuestaria está provocando en la gestión económica y financiera de las Entidades Locales.

En especial, se tratará el destino del superávit presupuestario regulado en el artículo 32 de la LOEPSF y la obligación de destinar los mayores ingresos obtenidos a la amortización anticipada de deuda, como medidas de gestión presupuestaria que complementan las tres reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto) con la finalidad de lograr el saneamiento financiero de las cuentas del sector público local.

Una vez realizado este análisis, se tratará de concluir si los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera afectan al principio de especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios; reforzándolo, o por el contrario, otorgándole un mayor grado de flexibilidad.

Por último, a la vista de los efectos que ha supuesto la disciplina presupuestaria impuesta por la LOEPSF en las Entidades locales y partiendo de un diagnóstico de la nueva situación que presenta el *Subsector Corporaciones Locales*, se realizará una propuesta de reforma de la regla de gasto.

El Capítulo IV denominado estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad temporal, se dedica al estudio del principio presupuestario de especialidad temporal y de anulación de los remanentes de crédito que a final del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas. La modificación presupuestaria que flexibiliza el aspecto temporal del crédito presupuestario es la incorporación de remanentes de crédito, por lo que el tema central de este capítulo será la incidencia del principio de estabilidad presupuestaria y demás normas de gestión presupuestaria introducidas por la LOEPSF, en esta tipología de modificación presupuestaria, y en consecuencia, en el principio de especialidad temporal del crédito presupuestario. En este capítulo destaca el análisis crítico de la incidencia de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto en la incorporación obligatoria de los remanentes de crédito que amparan proyectos de gastos con financiación afectada.

El trabajo finaliza con el Capítulo V dedicado a las conclusiones que se han ido extrayendo a lo largo de los diferentes capítulos. En este sentido, se distinguen dos tipos de conclusiones. Por una parte, los resultados obtenidos alineados con el objetivo inicial y las hipótesis de partida, esto es, las conclusiones estrictamente vinculadas al principio de especialidad del crédito presupuestario en sus tres acepciones, cualitativa, cuantitativa y temporal, y la estabilidad presupuestaria. Pero además, y como fruto de toda la investigación desarrollada, se detallan los principales problemas que plantea la aplicación de la nueva disciplina presupuestaria en las Entidades Locales, especialmente, en aquellas que presentan una situación económico-financiera saneada. En este sentido, tras realizar un análisis crítico de determinados aspectos de la aplicación de la LOEPSF en el ámbito local, se plantean, como resumen final del trabajo realizado, algunas propuestas de reforma de dicha ley dentro del marco constitucional y de la normativa comunitaria.

Por último, se indica la bibliografía utilizada en la que además de artículos doctrinales y manuales consultados, se citan gran cantidad de documentos e informes elaborados por la AIReF, la IGAE, y el MINHFF a lo largo de estos años y que han

resultado imprescindibles para poder aplicar, en la praxis de la gestión presupuestaria local, las reglas fiscales y las nuevas figuras presupuestarias introducidas por la LOEPSF.

Para realizar esta tesis se ha utilizado la metodología jurídica, si bien, teniendo en cuenta el carácter económico de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha sido necesaria su combinación con la metodología económica.

El proceso seguido ha sido analizar en cada tipo de modificación presupuestaria; cualitativa, cuantitativa y temporal sus efectos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto. Así como la incidencia jurídica que las nuevas figuras de gestión presupuestaria, introducidas por la LOEPSF, han tenido en las modificaciones presupuestarias reguladas en el TRLRHL y en el RD 500/1990. Todo ello desde una visión crítica, que permite poner de manifiesto las principales dificultades de aplicación de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria en las Entidades Locales, y proponer posibles soluciones.

Para completar este trabajo se ha realizado un análisis económico de las principales magnitudes presupuestarias y financieras que muestran el cumplimiento de la disciplina fiscal en las Entidades Locales y la generación de un superávit presupuestario, cuyo destino se encuentra encorsetado por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Para ello se ha recurrido a las fuentes propias de toda materia jurídica: el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina científica y administrativa. Si bien, la jurisprudencia en esta materia es todavía muy limitada y referente principalmente a la colisión de la normativa de estabilidad presupuestaria con el principio de autonomía, más que a la efectiva aplicación de la LOEPSF.

Además se ha recurrido a otros documentos, como han sido las *guías, notas y circulares* del MINHFP, la IGAE y la AIReF y las numerosas consultas que durante estos años de vigencia de la normativa de estabilidad presupuestaria, COSITAL ha planteado en relación a las principales lagunas legales y a la ausencia de un desarrollo reglamentario de esta materia.



Por último, y para realizar un análisis del efecto de la LOEPSF en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria regla de gasto y deuda pública, en el ámbito local, se han consultado informes y datos económicos y financieros.

Sin olvidar, la aportación que ha supuesto la experiencia adquirida a lo largo de los años como Interventora-Tesorera de Administración Local, y la formación específica en esta materia, gracias al Observatorio de Estabilidad Presupuestaria organizado por COSITALNETWORK y con la colaboración de compañeros de la IGAE y de la Subdirección General de Estudios y Financiación de las Entidades Locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHFP.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPÍTULO I**

**ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD  
FINANCIERA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES;  
ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## CAPÍTULO I

La finalidad de este capítulo es determinar el significado actual del concepto de estabilidad presupuestaria, circunscribiéndolo al ámbito de las Entidades Locales, y establecer su relación con la especialidad del crédito presupuestario.

Como punto de partida del análisis del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, hay que remontarse a los antecedentes y a la evolución de su regulación, tanto en el marco del Derecho comunitario como en su plasmación en el Derecho interno español, hasta llegar a su actual definición en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de aplicación a todo el sector público español, incluyendo, por tanto, a la esfera local.

Para ello se analizarán las normas comunitarias, en las que se establece la exigencia a todos los Estados miembros de cumplir con el mandato de alcanzar el equilibrio presupuestario, entendido como superávit en términos de contabilidad nacional según el SEC2010, y así garantizar el cumplimiento de uno de los principios rectores de la Unión Europea; tener unas finanzas públicas y unas condiciones monetarias sólidas. El principio de estabilidad presupuestaria es una consecuencia de la construcción del UEM ligado desde su origen a la idea de moneda única, y que ha conllevado un necesario control de las finanzas públicas de los países miembros. Todo este proceso de consolidación fiscal parte con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, en 1992, y la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en 1997, y se ha intensificado a partir de la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en 2009. Los últimos hitos de este proceso han sido el conjunto de normas denominado *Six-Pack*, que sientan las bases para que las instituciones de la Unión Europea ejerzan un auténtico gobierno económico sobre los Estados de la zona euro, el Tratado constitutivo del

Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) y, más recientemente, el denominado “two-pack”<sup>1</sup>.

El principio de estabilidad presupuestaria tiene un efecto muy importante en el Poder financiero de España, como Estado miembro de la UEM<sup>2</sup>, que ha visto transformado su ordenamiento jurídico del gasto público, especialmente, en la aprobación y ejecución de sus presupuestos. En un Estado descentralizado y con una organización territorial compleja, la estabilidad presupuestaria afecta al Poder financiero de todas sus Administraciones Públicas, y así en España el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se exige tanto al gobierno central, como a los gobiernos subcentrales; Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Por su parte, se estudiarán los antecedentes históricos y normativos del principio de estabilidad presupuestaria en España, con especial referencia a la indiscutible protagonista de la Hacienda Pública durante varios siglos, esto es, la deuda pública, analizando su regulación en los diferentes textos constituyentes.

A lo largo de los últimos años y de manera crecientemente acelerada, las Entidades Locales han experimentado una significativa y profunda transformación de su régimen jurídico a nivel presupuestario y financiero<sup>3</sup>. La introducción del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico se produce en 2001 con la aprobación de dos leyes: la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Su aprobación coincide con el establecimiento por parte de la Unión Europea de nuevas políticas en materia de disciplina de las cuentas públicas. De hecho, su

---

<sup>1</sup> CARRASCO DURÁN, MANUEL “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas,” *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* 18 (2013) págs. 169–206.

<sup>2</sup> ORÓN MORATAL, GERMÁN “Poder financiero, Constitución y Unión Europea” *La recepción del Derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa: LIBER AMICORUM* en homenaje a Antonio Martínez Lafuente / coord. por David Ordóñez Solís, (2013), págs. 453-474

<sup>3</sup> ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ “Autonomía local , equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera . Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España ( 2008-2014 ),” *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1. nº 2, (2014), págs. 73–110.

fundamento político y jurídico se encuentra en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997<sup>4</sup>. Unos años más tarde, ambas leyes se modificaron sustancialmente, dando lugar a un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

En la evolución de la plasmación del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro Derecho interno, supuso un hito muy especial la reforma constitucional del artículo 135, por lo que también se analizará esta reforma, comenzando por el contexto en el que se produce y las causas que la motivaron, y finalizando con un estudio comparado con otras constituciones europeas.

En desarrollo del artículo 135 de la CE, en abril de 2012, se aprobó la Ley Orgánica, 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el que además de las nuevas reglas fiscales de obligado cumplimiento para todo el sector público, se introducen importantes novedades en materia de gestión presupuestaria. Se estudiará de forma específica la regulación que tal Ley hace del principio de estabilidad presupuestaria desde la perspectiva de las Haciendas Locales, que presenta importantes singularidades.

En este escenario, resulta ineludible y ciertamente pertinente realizar una evaluación de la incidencia que la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria ha supuesto en el régimen presupuestario de la esfera local y, en concreto, en la especialidad del crédito presupuestario, sin olvidar referirnos al impacto de las recientes reformas del equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera sobre el margen y el alcance del principio constitucional de autonomía local.

---

<sup>4</sup> MILLÁN SANTANA, JUAN “Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria,” *Auditoría Pública*, nº 61, (2013) págs. 87–98.

## 1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.

El principio de equilibrio presupuestario es el antecedente histórico del principio de estabilidad presupuestaria, que constituyó, junto al de gestión mínima, uno de los pilares del pensamiento económico liberal del siglo XIX<sup>5</sup>. El equilibrio presupuestario, “*regla de oro*” de la hacienda clásica, se basaba en que deben coincidir los ingresos y los gastos públicos del presupuesto<sup>6</sup> y tiene por objeto limitar la participación pública de Estado en el mercado, pues ello ocasionaría una intromisión en la economía privada y una disminución de la riqueza y capacidad económica de los ciudadanos<sup>7</sup>.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y la crisis de 1929 el principio de equilibrio entró también en crisis y perdió gran parte de su importancia a causa de la nueva teoría económica keynesiana<sup>8</sup>, que defendía una decidida intervención del sector público en la vida económica, para lograr aumentar la “demanda efectiva”, lo que se consideraba un instrumento idóneo para lograr el pleno empleo y superar las situaciones de depresión económica<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Véase MARTENER, RICARDO y TROMBEN, VARINIA “Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública,” Publicación de las Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile (2005) págs. 1–64, [http://orton.catie.ac.cr/cgi\\_bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=015544.](http://orton.catie.ac.cr/cgi_bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=015544.), donde se cita al economista inglés y miembro de la corriente del pensamiento clásico DAVID RICARDO: “la deuda es una de las más terribles plagas que nunca se han inventado para afligir a una nación (...) un sistema que nos hace menos prudentes, que nos engeguece respecto de nuestra situación real (...) en que el ciudadano cree que es más rico que lo que realmente es”.

<sup>6</sup> *Ibid.*, también se cita a PIGOU (1929) que es tajante al afirmar: “No puede haber ninguna duda que en un Estado bien ordenado todo el gasto será provisto por impuestos, y no por deuda. Su uso llevaría a una deuda pública y a intereses crecientes. La credibilidad nacional tendría un severo daño. Esta tesis es universalmente aceptada”.

<sup>7</sup> Tampoco puede dejar de citarse la obra de ADAM SMITH, “*La riqueza de las naciones*” como una de las referencias clásicas de la ideología liberal imperante en el siglo XIX, basada en la intervención mínima del Estado en el economía, y en la “mano invisible que mueve la economía”.

<sup>8</sup> KEYNES, JOHN MAYNARD “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”, ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>.

<sup>9</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE ‘Los principios presupuestarios’, UOC, *Universidad Oberta de Catalunya* <[https://www.exabyteinformatica.com/uoc/Administracio\\_i\\_direccio\\_dempreses/Actividad\\_financier\\_a\\_y\\_gastos\\_publicos/Actividad\\_financiera\\_y\\_gastos\\_publicos\\_\(Modulo\\_3\).pdf](https://www.exabyteinformatica.com/uoc/Administracio_i_direccio_dempreses/Actividad_financier_a_y_gastos_publicos/Actividad_financiera_y_gastos_publicos_(Modulo_3).pdf)>.

La grave crisis económica y financiera de 2008, que afectó a gran parte de los países, ha hecho resurgir el pensamiento económico neoliberal y así, el principio de equilibrio presupuestario ha recuperado gran parte del protagonismo perdido.

Pero el principio de estabilidad presupuestaria, supone un paso más que el simple equilibrio entre gastos e ingresos del presupuesto inicial, la estabilidad presupuestaria exige el equilibrio entre los ingresos no financieros<sup>10</sup> y gastos no financieros, y no solo en la elaboración y aprobación de los presupuestos, sino que se propugna también en la ejecución y liquidación presupuestaria.

El origen del principio de estabilidad presupuestaria en la normativa española, se sitúa en los compromisos que España tuvo que asumir para conseguir su adhesión a la Unión Europea, y en este apartado se analizará en profundidad la regulación de este principio en el Derecho comunitario desde los Tratados constitutivos de la UE hasta la actualidad.

## **1.1 La estabilidad presupuestaria en los Tratados constitutivos de la UE: TUE y TFUE.**

Desde los inicios de la construcción de lo que hoy conocemos como Unión Europea, la estabilidad presupuestaria ha sido un elemento clave, que se ha plasmado de forma clara en su regulación y que se ha ido desarrollando y evolucionado a la vez que la propia Unión Económica y Monetaria.

Tras la Segunda Guerra Mundial, nace lo que hoy es la Unión Europea (UE) con el deseo de no volver a repetir la historia bélica sufrida y lograr una paz duradera en Europa. El primer paso se produce en los años 50, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuyo tratado constitutivo; el Tratado de París, fue firmado por seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

---

<sup>10</sup> Según la clasificación económica de los gastos, los gastos no financieros son los correspondientes a los *Capítulos del I al VII*, que a su vez se dividen en gastos corrientes; *Capítulo del I al IV*, y de capital; *Capítulo del VI y VII* y el *Capítulo V* correspondiente al *Fondo de Contingencia*. Y los ingresos no financieros son los ingresos correspondientes a los *Capítulos del I al VII*, que a su vez se dividen en ingresos corrientes; *Capítulo I al V* y de capital; *Capítulo VI y VII*.



En 1957 se firman los Tratados de Roma<sup>11</sup> y se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE), también conocida como “mercado común”, en el que se garantizaba la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, y se trataba de aproximar progresivamente las políticas económicas de los Estados miembros.

En 1973 tres países más, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido entran a formar parte de la CEE, y en 1981 será el turno de Grecia. En 1985 se suman España y Portugal y un año más tarde, se firma el Acta Única Europea, tratado que constituye la base de un amplio programa, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías, y que da origen, al “mercado único”.

La década de los noventa es en la que culmina la creación del “mercado único” caracterizado por las cuatro libertades de circulación; mercancías, servicios, personas y capitales, y también es la década en la que se firman dos importantes tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en la ciudad neerlandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, y el Tratado de Amsterdam de 1999. En 1995 ingresan en la UE tres países más: Austria, Finlandia y Suecia.

En 2004 se produce otra nueva ampliación con 10 nuevos países<sup>12</sup> y, por último, el 1 de enero de 2007, tuvo lugar la sexta ampliación con la adhesión de Rumanía y Bulgaria, aumentando a 27 el número de Estados miembros.

En los textos de los tratados constitutivos de la UE, el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas se consagra como un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo de 1957), establecía su artículo 103 que: “*los Estados miembros considerarán sus*

---

<sup>11</sup> El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma dos tratados, por los que se constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM).

<sup>12</sup> Se incorporan a la Unión Europea ocho países de Europa Central y Oriental (Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia), poniendo fin a la división de Europa entre el este y el oeste, decidida sesenta años antes por las grandes potencias, tras el desastre de la Segunda Guerra Mundial, en la conferencia de Yalta. También se adhieren Chipre y Malta.

*políticas económicas como una cuestión de interés común*". Pero no será hasta la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), el 7 de febrero de 1992, en Maastricht, cuando se puede afirmar que a los países miembros de la UE se les exige el cumplimiento de una verdadera disciplina presupuestaria. El TUE implica un salto cualitativo en el proceso de construcción europea, pues en él se visiona ya la Unión Económica y Monetaria (UEM)<sup>13</sup>.

En el artículo 3 del TUE, se establecen entre los objetivos de la UE; el crecimiento sostenible, la estabilidad de precios y alcanzar un alto nivel de empleo<sup>14</sup>, y el artículo 119<sup>15</sup> del TFUE establece los requisitos necesarios para alcanzar dichos objetivos; finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y unos precios y una balanza de pagos estables.

El TUE regula en su *Título VI la política económica y monetaria de la UE*, y concretamente, su artículo 104 establece que *"los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos"*, para concretar, en el siguiente apartado, los dos pilares básicos en que se fundamentará la disciplina presupuestaria: el déficit público<sup>16</sup> y la deuda pública<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> LÓPEZ-MONTOTO PÉREZ, LUIS "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera." *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 04 (2013) págs. 323–360.

<sup>14</sup> Art. 3.3 del TUE: "La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico."

<sup>15</sup> Art.119 del TFUE.

*"1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.*

*2. Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos previstos en los Tratados, dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.*

*3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable."*

<sup>16</sup> Véase. NAVARRO FAURE, AMPARO "Aspectos jurídico-financieros del déficit público". (Especial referencia al déficit autonómico), Generalitat Valenciana, Conselleria d'Economia i Hisenda, Valencia, (1993).

De tal manera que el TFUE, establece como principio rector de las acciones de los Estados miembros encaminadas a la consecución de la UEM, el denominado principio de solidez financiera<sup>18</sup>.

Si bien pertenecer a la UE, podía representar importantes ventajas para los países que lograban acceder, el propio TUE en la regulación de las fases de construcción de la UEM, también fijaba los objetivos que los Estados miembros debían alcanzar<sup>19</sup> para

<sup>17</sup> Artículo 126 del TFUE (antiguo artículo 104 TCE)

*“1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.*

*2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:*

- a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:*
  - que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,*
  - que el valor de referencia se sobrepase solo temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;*
- b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, al menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.*

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.”

<sup>18</sup> Véase. NAVARRO FAURE, AMPARO “Los límites al Poder financiero español derivados de la Unión Monetaria: las exigencias del principio de solidez financiera,” en la obra *La introducción de la moneda única en España*, 1999, págs. 185–195. Y la misma autora, en “Los principios jurídicos Presupuestarios” de la obra colectiva, coordinada por MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO,” en *Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos*. pág 55, afirma “En efecto, el principio de solidez financiera establecido en el TFUE y el principio de estabilidad presupuestaria se proyectan en gran medida sobre el endeudamiento del sector público. En efecto, uno de los parámetros de la solidez financiera, esto es, la prohibición de déficit públicos excesivos, se manifiesta en el requisito de que el volumen global de deuda consolidada no supere el 60 por cien del PIB. Por otro lado, el propio concepto de estabilidad presupuestaria se refiere a la situación de equilibrio o superávit y la ausencia de déficit estructural.”

<sup>19</sup> Art. 109 J del TUE.

*“1. La Comisión y el IME presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria. Estos informes incluirán un examen de la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su banco central 40 Título II nacional, con el artículo 107 y el artículo 108 del presente Tratado, así como con los Estatutos del SEBC. Estos informes examinarán también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros:*

- el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios;*
- las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit*

acceder a la tercera etapa de la UEM. Son los conocidos como los criterios de convergencia; estabilidad de precios, sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>20</sup>, solidez monetaria, niveles de tipos de interés bajos, regulados en el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 del TUE y en el Protocolo sobre la aplicación del procedimiento por déficit público excesivo en el que se concretan los valores de referencia, ambos protocolos anexos al Tratado. Los valores de referencia en relación al criterio de sostenibilidad de las finanzas públicas eran el 3% del déficit público en relación al PIB a precios de mercado, y del 60% de la deuda pública en relación al PIB a precios de mercado.

Pero además, la disciplina presupuestaria que suponía unas finanzas públicas sostenibles, en el sentido de haber conseguido una situación presupuestaria sin haber incurrido en un déficit público excesivo, no solo se exigía para poder acceder a la UEM, sino que una vez se formaba parte de la misma, todos los Estados miembros debían seguir cumpliendo. Además, el TUE compromete a los Estados miembros a responder frente a las instituciones comunitarias en caso de incurrir en un déficit excesivo y responsabiliza a los Estados miembros de que en sus respectivos territorios se observen las reglas asumidas para evitar un déficit excesivo, de modo que el Estado responde por las diversas instancias de gasto -por tanto corresponsables del déficit-, reconocidas dentro de cada país.

De tal manera, podemos concluir que el Derecho comunitario originario, así como los Estados miembros que elaboraron y ratificaron dichas normas, consideran la contención fiscal y el saneamiento de las cuentas públicas como elementos claves para la consecución del crecimiento económico y la sostenibilidad financiera. El déficit público controlado y una deuda pública baja permiten mantener los tipos de interés reducidos, la

---

*público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C;*

- *el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo;*
- *el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el Mecanismo de Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo....”*

<sup>20</sup> Art. 2 del Protocolo (Nº13). “El criterio relativo a la situación del presupuesto público, contemplado en el segundo guión del apartado 1 del artículo 140 de dicho Tratado, se entenderá en el sentido de que, en el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apartado 6 del artículo 126 de dicho Tratado, relativa a la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado miembro.”

inflación controlada, y además se estimulan las inversiones privadas, se reduce la carga financiera de las Administraciones Públicas y se genera un margen de reacción para situaciones de crisis económica<sup>21</sup>.

## 1.2 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997.

El 17 de junio de 1997 en el Consejo de Ámsterdam se aprueba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que supone un paso más en relación al principio de estabilidad presupuestaria, puesto que plantea la coordinación de las políticas presupuestarias de los diferentes Estados miembros y alcanzar a medio plazo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, que permitiesen incluso en épocas de recesión económica situar el déficit público de los Estados miembros del UE en valores inferiores al 3% del PIB.

El PEC refuerza el principio de equilibrio y la disciplina presupuestaria en el ámbito de la UE, al establecer este principio como requisito de acceso a la tercera fase de la unión monetaria, y como condición a mantener por todos los Estados miembros que efectivamente compartan la moneda única. Según el PEC, los Estados miembros se comprometían a que el déficit presupuestario de sus cuentas públicas no superara el límite del 3% del PIB respectivo y que sus saldos presupuestarios se aproximaran a cero, o incluso presentaran superávit.

Se pasa por tanto, del concepto de evitar el déficit excesivo al de equilibrio presupuestario e incluso superávit en el medio plazo. El PEC fue desarrollado por dos Reglamentos aprobados el 7 de julio de 1997<sup>22</sup>.

El Reglamento 1466/1997, relativo al reforzamiento de la supervisión presupuestaria y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, destaca por su carácter preventivo, en el sentido de evitar que se produzcan déficits públicos excesivos. Este reglamento regula la figura de los *Programas de Estabilidad*, que

---

<sup>21</sup> DOMINGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M. "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España," *Diario La Ley* 7760 (2011).

<sup>22</sup> Véase. GARCÉS SANAGUSTÍN, MARIO (coord) "La estabilidad presupuestaria en el derecho español: implicaciones jurídicas y prácticas de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales", ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

obligatoriamente han de presentar los Estados miembros de la UEM al Consejo y a la Comisión europea, de manera regular, suministrando información sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, las variables económicas que sean relevantes para alcanzarlo, las medidas fiscales y económicas en general que se hayan adoptado o piensen adoptar para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria y un análisis de las incidencias previsibles de cambios en los indicadores económicos en la política de estabilidad.

El Reglamento 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, destaca por su carácter correctivo, y establece que solo podrán admitirse desviaciones del objetivo de déficit en el caso de que pueda considerarse excepcional y temporal: cuando se deba a un acontecimiento inusual, al margen del control de Estado afectado y que tenga un impacto decisivo en la situación financiera del Estado, o bien en el caso de que resulte de una recesión económica severa. Esta última situación podrá entenderse aplicable si se produce un decrecimiento económico de al menos un 2 % del PIB, admitiéndose también en los casos en que no se alcance dicha cifra a juicio del Consejo, y siempre y cuando la reducción del PIB no sea inferior al 0,75 %. Para los supuestos en los que la situación de déficit no puede considerarse excepcional, se prevé un sistema de sanciones.

### 1.3 La primera reforma del PEC; su flexibilización.

En 2004, el PEC se vio seriamente debilitado con motivo la decisión de suspender los procedimientos de déficits excesivos que se habían iniciado contra Francia y Alemania, decisión que fue calificada como viciada de ilegalidad por el propio TJUE<sup>23</sup>. Y en 2005 se produce la modificación del PEC, con el objetivo de flexibilizar la aplicación de los valores de referencia en casos de crisis económica, tomando en consideración las diferentes situaciones económicas de los Estados de la UE.

Las modificaciones del PEC, respetan los límites recogidos en el protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que se mantienen en el 3% del

---

<sup>23</sup> WEBER, ALBERCHT 'Elementos de Derecho Europeo e Internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98 (2013) págs. 39–62.

PIB en cuanto al déficit público y el 60% del PIB en relación a la deuda pública. El objetivo sigue siendo alcanzar una posición presupuestaria cercana al déficit público o incluso de superávit, y la Comisión sigue manteniendo su importante papel de supervisor del PEC. Pero con esta modificación del PEC, se recogen una serie de atenuantes en relación a la conveniencia de diferenciar por Estados el objetivo a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, dada la heterogeneidad de la situación económica y financiera de los 25 países del UE. De tal manera, que se permite una desviación temporal del objetivo para aquellos países que lo hayan alcanzado siempre y cuando acometan reformas estructurales que garanticen un margen de seguridad a la sostenibilidad financiera. Por tanto, estas reformas han de ser de envergadura y con unos efectos directos de reducción del gasto público a largo plazo<sup>24</sup>.

Esta reforma del PEC supuso la modificación de los anteriores reglamentos, en concreto el Reglamento (CE) nº 1005/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión presupuestaria y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) nº 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

#### **1.4 La crisis económica y la necesidad de reforzamiento del PEC.**

Durante el período 1997-2012 de vigencia del PEC, de los más de sesenta procedimientos iniciados a causa de situaciones presupuestarias de Estados miembros calificadas como de déficit excesivo, ninguna de ellas concluyó con la imposición de la sanción prevista por el Derecho comunitario. Todo esto puso de manifiesto la insuficiencia del PEC y de sus reglamentos de desarrollo, anteriormente mencionados, y la necesidad de su revisión.

Si se realiza un análisis de la eficacia del PEC, comparando el objetivo de déficit del 3% del PIB y el realmente alcanzado tras las liquidaciones presupuestarias de los diferentes Estados miembros en el período 1997-2016 podemos concluir, en primer lugar, que el PEC no puede ser considerado como eficaz, puesto que en varios ejercicios y por

---

<sup>24</sup> CUEVAS GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las Entidades Locales”. Tesis Doctoral. 2012.

diferentes Estados miembros se incumple sistemáticamente el objetivo, alcanzado el déficit público cifras superiores al 3% del PIB. Además el incumplimiento del objetivo planteado se acentúa a partir de la irrupción de la grave crisis económica en 2008, y aparecen nuevos países que incumplen el objetivo, como es el caso de España, en el que hasta el 2008 cumplió todos los ejercicios con el objetivo de déficit y, a partir del mismo, todos los años reflejan incumplimiento.

**Tabla 1. Incumplimiento del PEC en perspectiva histórica.**

Años en los que el déficit público superó el límite del 3% del PEC																		
	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Alemania																		
Francia																		
Holanda																		
Austria																		
Finlandia																		
Luxemburgo																		
Bélgica																		
Italia																		
España																		
Irlanda																		
Portugal																		
Grecia																		

FUENTE: BBVA Research y EUROESTAT( 2017)

De tal forma, que si ni siquiera en la época de crecimiento económico el PEC fue capaz de conseguir que se cumpliera en todos los países el objetivo del 3% del PIB, mucho menos lo iba a lograr con una crisis económica tan grave como la sufrida a partir de 2007, en la que los ingresos no financieros se desplomaron drásticamente y el gasto público aumentó, actuando como estabilizador automático de la economía en ciclo recesivo. Ante este panorama, la reacción de las autoridades europeas fue una mayor exigencia en materia de disciplina presupuestaria, y por tanto, de estabilidad presupuestaria, para intentar controlar el crecimiento desbocado de los déficits públicos que arrojaban las liquidaciones presupuestarias de la mayoría de los Estados miembros de la UEM, especialmente de determinados países como Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España. Se comenzaron a aplicar las denominadas políticas de austeridad que perseguían una reducción del gasto público y políticas fiscales de aumento de la presión fiscal en determinados impuestos, que mejoraran el saldo de las operaciones no financieras. Ante esta situación, los mercados financieros no tardaron en reaccionar



elevando la prima de riesgo de la deuda pública de aquellos países que sus cuentas públicas presentaban peor situación financiera y que, a su vez, suponía un empeoramiento mayor.

Intentar conseguir a corto plazo la estabilidad presupuestaria, en este contexto económico y financiero, para determinados países era totalmente inviable, por lo que el planteamiento fue establecer un plan de reequilibrio que permitiera volver a la senda de la estabilidad presupuestaria a aquellos países que habían visto totalmente desviados sus saldos de operaciones no financieras.

En 2010 en Santa María de Feria, se celebra un Consejo Europeo del que emanan una serie de recomendaciones centradas en la necesidad de que los Estados miembros de la UE lleven a cabo el saneamiento de sus cuentas públicas más allá del nivel mínimo exigido por el PEC. En estos momentos queda patente que el PEC precisaba una revisión, con el fin de generar un mayor margen de maniobra para la estabilización, más allá de las contingencias del ciclo económico, y establecer un marco de actuación que permitiese protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

La segunda modificación del PEC, se produce en el año 2011, y tiene por objetivo reforzar la disciplina presupuestaria en un contexto marcado por la crisis económica y por el incumplimiento generalizado de los objetivos de déficit público y deuda pública. Esta modificación se concreta en un paquete de medidas conocido como el *Six Pack*.

## **1.5 La nueva gobernanza europea: el “Six Pack”.**

A partir de la crisis económica y financiera de 2008 ni siquiera los países que habían presentado hasta entonces superávit presupuestario en sus cuentas públicas eran capaces de cumplir con los criterios de estabilidad presupuestaria del PEC, y no fue hasta 2011 y 2012 cuando la UE adoptó una batería de medidas, consistentes en normas jurídicas de diferente rango y con diferentes plazos de entrada en vigor, cuya finalidad común era salvar la unión monetaria y evitar que algunos países tuvieran que abandonarla. Para cumplir con esta finalidad las normas se basaban en reforzar la

coordinación económica y presupuestaria de la UE, en general, y de la zona euro, en especial.

El primer paquete de reformas de la gobernanza económica en el ámbito de Derecho Derivado o institucional, es el conocido como el “*Six pack*”, que supone fundamentalmente una reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros y que tienen como finalidad profundizar más en la coordinación de los Estados miembros de la UE<sup>25</sup>. El “*Six pack*” está compuesto por seis instrumentos legislativos; cinco reglamentos y una directiva. En concreto cuatro son instrumentos relativos a la política fiscal; dos reglamentos<sup>26</sup> que reforman el PEC, un reglamento que establece un nuevo régimen de sanciones y una directiva<sup>27</sup> que obliga a que los marcos fiscales de los países de los Estados miembros cumplan unos requisitos mínimos. En cuanto a los otros dos reglamentos, uno<sup>28</sup> crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios económicos excesivos y el otro,<sup>29</sup> regula la posibilidad de imponer sanciones en determinados casos de incumplimiento a los países de la zona euro<sup>30</sup>.

El “*Six pack*” supone un endurecimiento del PEC, y a los Estados miembros se les exige el equilibrio presupuestario, entendido como el “objetivo a medio plazo” establecido para cada país, de modo que el déficit general no exceda del 3% del PIB y la deuda

---

<sup>25</sup> LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO. “De la estabilidad a la prudencia presupuestaria. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en las normas comunitarias (six pack)” *Administración y ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 10, nº. 1, 2015 (Ejemplar dedicado a: Armonización fiscal), págs. 65-92

<sup>26</sup> Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro y Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

<sup>27</sup> Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<sup>28</sup> Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>29</sup> Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

<sup>30</sup> CLARA CRESPO, BEATRIZ Y OTROS ‘EL Six Pack de la reforma del Gobierno Económico de la Unión Europea’, *Boletín ICE Económico*, 3022 (2012).

pública no supere el 60% del PIB. Pero estos criterios no son nuevos, son los mismos umbrales presupuestarios establecidos desde 1997. La novedad se centra en los mecanismos de control, estableciendo nuevas medidas preventivas y correctivas.

En relación a las medidas preventivas, a partir del “*Six pack*” la aplicación del procedimiento por déficit excesivo puede aplicarse a los Estados miembros, no solo cuando se exceda en el nivel permitido de déficit público, sino también cuando un país exceda el límite establecido de deuda pública. Y por otra parte, en relación a las medidas correctivas se contempla la posibilidad de imponer a los Estados de la zona euro sanciones económicas a lo largo de todo el procedimiento por déficit excesivo, que pueden oscilar entre un 2% del PIB en concepto de depósito inicial, y un 5% del PIB cuando se constate efectivamente el incumplimiento. Además, se refuerza claramente la capacidad del ejecutivo europeo, puesto que a partir de ahora se pueden imponer automáticamente las sanciones económicas, salvo que una mayoría cualificada de los Estados miembros se opongan, produciéndose lo que se ha denominado como “reversión de la mayoría cualificada”<sup>31</sup>.

## 1.6 El Pacto por el Euro Plus.

Otra de las medidas de la nueva gobernanza económica, fue la aprobación del *Pacto por el Euro Plus* que planteaba impulsar la competitividad y el empleo, contribuir en mayor medida a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad presupuestaria. En este Pacto, se establecía lo siguiente:

*“Los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.”*

---

<sup>31</sup> BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS y SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ, “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico,” *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 94 (2012) págs. 133–76.

El *Pacto por el Euro Plus* estaba formado por los países de la zona euro, si bien, existía la posibilidad de que cualquier Estado miembro de la UE pudiera adherirse<sup>32</sup>. Y eran a los Estados miembros a los que les correspondía decidir cuál iba a ser el instrumento jurídico más conveniente, bien de rango legal o incluso constitucional, para cumplir con el compromiso de trasladar a la legislación nacional las normas presupuestarias del PEC, cerciorándose de que el instrumento jurídico elegido tuviera un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido. La redacción exacta de la norma nacional también le correspondía a cada Estado miembro, si bien, en todo caso, dicha norma debía asegurar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria en todos los niveles de gobierno; tanto a nivel nacional como a nivel subnacional<sup>33</sup>.

La reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, así como la posterior LOEPSF han sido precisamente los instrumentos jurídicos que España aprobó para dar cumplimiento al Pacto del Euro Plus, trasladando así a la legislación nacional las normas de disciplina presupuestarias establecidas en el PEC y que se refieren a todas las Administraciones Públicas que conforman la compleja organización territorial de Estado español.

## 1.7 El mecanismo europeo de estabilidad (MEDE)

Otra de las piezas clave de la nueva gobernanza económica, fue el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), introducido a través de un Tratado firmado inicialmente el 11 de julio de 2011, y que fue modificado posteriormente, siendo la versión definitiva la firmada por los Estados miembros de la eurozona el 2 de febrero de 2012.

El MEDE se crea añadiendo un nuevo párrafo del artículo 136 del TFUE, el cual queda redactado de la siguiente forma:

---

<sup>32</sup> Los 17 países de la eurozona, a los que también se adhirieron otros Estados miembros; Dinamarca, Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Polonia suscribieron el Pacto por el Euro Plus. Conclusiones del Consejo Europeo, 24 y 25 en marzo de 2011.

<sup>33</sup> DOMINGUEZ MARTÍNEZ, J.M y LÓPEZ JIMÉNEZ J.M, “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: Análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.” *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*. 9/2012

*“Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.”*

El MEDE se configura como una institución de asistencia financiera cuya finalidad es garantizar la estabilidad de la zona euro, y asume las funciones que anteriormente desempeñaba el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

Sus funciones son similares a las desempeñadas por el Fondo Monetario Internacional, a nivel mundial, con el que colabora estrechamente para lograr la estabilidad. Así, la actividad principal del MEDE consiste en conceder préstamos y comprar bonos en los mercados para los países de la euro zona, y también en conceder préstamos para la recapitalización de instituciones financieras.

El artículo 3 del Tratado constitutivo del MEDE establece que:

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

En el contexto de crisis económica y financiera, que a su vez, supuso una crisis de la deuda soberana de muchos de los países de la euro zona, el MEDE se configura como un instrumento de asistencia financiera para combatir esta situación. Ahora bien, cualquier país que se beneficie de la asistencia financiera del MEDE se obliga a presentar un programa de ajuste macroeconómico y un análisis de la sostenibilidad financiera de su volumen de deuda pública.

## 1.8 El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECGE).

El TECGE fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en Bruselas por todos los Estados miembros de la UE, a excepción de Reino Unido y República Checa. En este caso, en lugar de optar por modificar el TUE y TFUE<sup>34</sup>, se decidió firmar un Tratado internacional por veinticinco de los países de la UEM<sup>35</sup>.

El TEGG, también denominado *Pacto Fiscal*, es por tanto, un tratado de derecho internacional público<sup>36</sup>, cuyo objetivo era fortalecer aún más el PEC, promoviendo la disciplina presupuestaria y coordinando las políticas económicas de los Estados miembros para mejorar la gobernanza económica europea, y alcanzar así, los objetivos de la UE en materia de empleo, competitividad, crecimiento sostenible y cohesión social.

Este tratado está estrechamente relacionado con el MEDE, el cual establece expresamente su complementariedad, al compartir ambos, el objetivo común de “*promover la responsabilidad y solidaridad presupuestaria de la unión económica y monetaria*”<sup>37</sup>. Y además, a partir de marzo de 2013, la concesión de asistencia financiera a través del MEDE, requiere la previa ratificación del TECGE.

El TECGE tiene como finalidad reforzar el pilar económico de la UEM a través de tres aspectos; la disciplina presupuestaria, la coordinación de políticas económicas y de convergencia y la gobernanza económica.

---

<sup>34</sup> Tras el Pacto por el Euro Plus del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, solo faltaba reformar el TUE y el TFUE, que recientemente habían sido modificados por el Tratado de Lisboa, a lo que se opuso Reino Unido en el Consejo Europeo celebrado el 8 y 9 de diciembre de 2011.

<sup>35</sup> Véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de La UEM: Reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos,” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 42, nº 16, (2012) págs. 397–431.

<sup>36</sup> No obstante, el TEGG es de aplicación, en tanto no se oponga a lo establecido por el TUE y el TFUE y en el Derecho comunitario, estando previsto su incorporación a las disposiciones de los tratados constitutivos, lo antes posible, y en un plazo no superior a cinco años, desde su entrada en vigor.

<sup>37</sup> Considerando 5 del Tratado constitutivo del MEDE.

En relación a la finalidad de reforzar la disciplina presupuestaria, el TCEG se conoce como el “*Pacto presupuestario*”, que comprende tres materias; el déficit público, la deuda pública y el procedimiento de déficit excesivo.

En relación al déficit público, a diferencia de lo que establecía el art. 126 TFUE, ya no será suficiente evitar el déficit público, sino que las Administraciones Públicas deben tener una situación presupuestaria de equilibrio o superávit. El TCEG considera la situación presupuestaria de equilibrio o superávit, cuando el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC, con un límite de déficit estructural del 0,5 % del PIB a precios de mercado. Y se define el saldo estructural anual como el saldo ajustado en función del ciclo económico, es decir, una vez descontadas las medidas coyunturales o las de carácter temporal. Si la proporción el nivel de deuda de un Estado miembro se sitúa muy por debajo del 60% del PIB a precios de mercado y son muy bajos los riesgos de sostenibilidad a largo plazo, el objetivo de déficit estructural del 0,5 % del PIB a precios de mercado, puede situarse en el 1% del PIB a precios de mercado. Además, es posible presentar desviaciones temporales del objetivo a medio plazo, o de la senda de ajuste hacia dichos objetivos, en determinadas circunstancias excepcionales<sup>38</sup>.

En este aspecto, es muy importante destacar como el TCEG, al establecer el límite de déficit público a efectos de definir la situación de equilibrio o superávit, distingue entre Estados miembros con diferente nivel de deuda pública, fijando el objetivo de déficit en un nivel inferior para aquellos países con mayor nivel de deuda pública, y por tanto, peor situación financiera de sus cuentas públicas, y un objetivo de déficit superior para aquellos países con mayor menor nivel de deuda pública, y por tanto, mejor situación financiera de sus cuentas públicas. Por tanto, podemos afirmar que existe un trato asimétrico en cuanto al objetivo de déficit público en relación a la situación financiera de cada Estado miembro, premiando las cuentas públicas más saneadas, o expresado de otro modo, exigiendo a los Estados miembros que peor situación financiera presentan, un mayor grado de saneamiento de sus cuentas públicas.

---

<sup>38</sup> El TCEG define estas circunstancias excepcionales, como aquel acontecimiento inusual que esté fuera de control del Estado miembro afectado y tenga además, una gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones Públicas, o aquellos períodos de grave recesión económica, siempre que la desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

Si bien desde el punto de vista teórico, parece lógico pensar que un país con alto nivel de endeudamiento público no puede continuar en una senda de déficits que incrementen cada vez más su deuda pública, y por el contrario, que países saneados puedan incurrir en un mayor déficit porque su situación financiera se lo permite, esta cuestión no está exenta de críticas, que además cuestionan que en tiempos de crisis lo más adecuado sea mantener el carácter prioritario del control de la deuda<sup>39</sup>.

En relación a la deuda pública, el TECGE establece también de forma clara la regla de reducción de la deuda pública de los Estados miembros, según la cual los Estados que presenten un nivel de deuda pública superior al 60% de su PIB, deben proceder a reducir una veinteaava parte del exceso cada año, hasta ajustar su deuda al 60% del PIB como límite máximo<sup>40</sup>.

Por último, el procedimiento de déficit excesivo previsto en el TECGE, el cual se activará en caso de incumplimiento del objetivo de deuda. El Estado miembro contra el que se inicie un procedimiento de déficit excesivo deberá presentar un programa de colaboración presupuestaria y económica que permita reducir y corregir de manera duradera y efectiva su déficit excesivo.

El nuevo marco normativo que supone el TECGE es una apuesta clara por la austeridad presupuestaria, por lo que numerosos economistas, analistas financieros, y hasta organismos europeos como el Comité Económico y Social Europeo, o el propio Banco Central Europeo (BCE), cuestionan que esta opción sea la única receta para salir de la crisis<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> En ese sentido Véase NAVARRO FAURE, AMPARO “El Gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia del gasto en una hacienda plural,” *Crónica Presupuestaria* 1 (2013). y GARCÍA ROCA, JAVIER “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento,” *Crónica Presupuestaria* 1/2013 (2013) págs. 40–93.

<sup>40</sup> Artículo 4 del TECG.

<sup>41</sup> PÉREZ DE LAS HERAS y LARRAZABAL BASAÑEZ, “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico.” Véase, entre otros, STEINBERG, FEDERICO y MOLINA, IGNACIO “Un renovado pacto de estabilidad ¿sin crecimiento?, para la UE”. *ARI*, nº 93, 2012; KRUGMAN, PUAL “El suicidio económico de Europa”, *El País*, 22 de abril de 2012, p.23; COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL: “Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras”, Dictamen de 23 de febrero de 2012, ECO/307-CESE 474/2012.



En 2013 se modifica nuevamente el PEC con el fin de reforzar los mecanismos de supervisión y los procedimientos para evitar y corregir los desequilibrios macroeconómicos de la zona, en los países de la zona euro en los que ha detectado riesgo de incumplimiento de estabilidad financiera o se ha incurrido en déficit excesivo. En 2013 se han aprobado el Reglamento 472/2013 del Consejo de 21 mayo de 2013, sobre reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro, y el Reglamento (CE) 473/2013 del Consejo de 21 mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos y planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro. A estos dos Reglamentos se les conoce también como el “*Two-Pack*”, que junto con el denominado *Six Pack* ha sido revisado en 2014, concluyendo que la legislación había contribuido a la consolidación presupuestaria en la UE, y destacando los puntos fuertes y otros que se podían mejorar, para debatirlos con el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

En relación apartado; antecedentes del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la UE, podemos concluir que la idea de estabilidad presupuestaria ha estado presente desde los inicios de la UE y ha ido evolucionado conforme la UEM ha ido construyéndose, produciéndose una reforzamiento de la disciplina presupuestaria exigida a los Estados miembros, que se acentúa con motivo de la crisis económica y financiera de los últimos años ante el peligro de que la deuda pública de los Estados miembros acabara con la moneda única.

España, como Estado miembro del UE firmante del PEC y del TECGE, se compromete a cumplir con una política presupuestaria orientada a medio plazo al equilibrio o superávit presupuestario, así como al saneamiento financiero de sus cuentas mediante la reducción de la deuda pública. Esta disciplina presupuestaria a la que está sometida España, afecta a todos los niveles de la administración, por lo que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales también deberán respetarla.

Por último, como final a este apartado en el que se ha analizado el principio de estabilidad en la UE, se presenta dos tablas en el que se muestra la evolución de los principales indicadores económicos vinculados a la estabilidad presupuestaria, como son; el déficit público, mostrando la capacidad o necesidad de financiación y, la deuda pública

en términos consolidados de las Administraciones Públicas de cada uno de los Estados miembros de la UE en el período 2011-2016.

**Tabla 2. Balance de las cuentas públicas del Sector Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE 2011-2016 (% del PIB)**

BALANCE PÚBLICO						
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN EN TÉRMINOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>UE -28</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,7</b>
<b>Euro area (EA-19)</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,5</b>
Bélgica	-4,1	-4,1	-2,9	-3,2	-2,5	-2,5
Bulgaria	-2,0	-0,7	-0,9	-2,8	-1,6	0,0
República Checa	-2,7	-3,9	-1,2	-2,0	-0,6	0,7
Dinamarca	-2,1	-3,7	-1,1	1,2	-1,8	-0,6
Alemania	-0,9	0,1	0,1	0,7	0,6	0,8
Estonia	1,2	-0,2	-0,2	0,6	0,1	-0,3
Irlanda	-12,7	-8,1	-5,8	-4,1	-1,9	-0,7
Grecia	-10,2	-8,7	-12,3	-3,5	-5,7	0,5
España	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8	-5,3	-4,5
Francia	-5,1	-4,8	-4,1	-4,0	-3,6	-3,4
Croacia	-7,5	-5,3	-5,4	-5,7	-3,3	-0,9
Italia	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5
Chipre	-5,8	-5,8	-4,9	-8,8	-1,2	0,5
Latvia	-3,3	-0,8	-0,7	-1,4	-1,2	0,0
Lituania	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	0,3
Luxemburgo	0,4	0,1	0,9	0,6	1,4	1,6
Hungría	-5,5	-2,3	-2,5	-2,6	-2,0	-1,9
Malta	-2,6	-3,6	-2,6	-2,1	-1,1	1,1
Holanda	-4,3	-4,0	-2,3	-2,3	-2,1	0,4
Austria	-2,6	-2,2	-1,3	-2,4	-1,0	-1,6
Polonia	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2	-2,6	-2,5
Portugal	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5	-4,4	-2,0
Rumania	-5,3	-2,9	-2,2	-1,5	-0,8	-3,0
Eslovenia	-6,6	-4,0	-14,9	-4,9	-2,9	-1,9
Eslovaquia	-4,1	-4,2	-2,6	-2,9	-2,7	-2,2
Finlandia	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2	-2,7	-1,7
Suiza	-0,1	-0,9	-1,4	-1,9	0,2	1,1
Reino Unido	-7,6	-8,3	-5,7	-5,7	-4,3	-2,9
Noruega	13,4	13,8	11,3	9,1		

FUENTE: EUROSTAT (tec00127)

**Tabla 3. Deuda pública Sector Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE 2011-2016 (% del PIB)**

DEUDA PÚBLICA						
EN TÉRMINOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>UE -28</b>	<b>80,9</b>	<b>83,7</b>	<b>85,5</b>	<b>86,8</b>	<b>84,5</b>	<b>83,2</b>
<b>Euro area (EA-19)</b>	<b>85,8</b>	<b>89,1</b>	<b>90,9</b>	<b>91,9</b>	<b>84,5</b>	<b>83,2</b>
Bélgica	102,0	103,8	104,4	106,5	106,0	105,7
Bulgaria	15,7	18,0	18,3	27,6	26,0	29,0
República Checa	39,9	44,6	45,0	42,6	26,0	29,0
Dinamarca	46,4	45,6	45,0	45,2	39,5	37,7
Alemania	77,9	79,3	77,1	74,7	70,9	68,1
Estonia	6,0	9,7	10,1	10,6	10,0	9,4
Irlanda	111,2	121,7	123,2	109,7	76,9	72,8
Grecia	171,3	156,9	175,0	177,1	176,8	180,8
España	69,2	84,4	92,1	97,7	99,4	99,0
Francia	85,2	89,6	92,3	95,0	95,8	96,5
Croacia	63,7	69,2	80,6	85,0	85,4	82,9
Italia	116,4	123,1	128,5	132,1	131,5	132,0
Chipre	66,0	79,5	102,2	107,5	107,5	107,1
Latvia	42,7	40,9	38,2	40,0	36,9	40,6
Lituania	37,2	39,8	38,8	40,9	42,6	40,1
Luxemburgo	19,1	21,9	24,0	23,6	22,0	20,8
Hungría	81,0	78,5	77,3	76,9	74,7	73,9
Malta	69,7	67,4	69,2	68,0	60,3	57,6
Holanda	61,3	66,5	68,6	68,8	64,6	61,8
Austria	82,1	81,5	80,9	84,5	84,3	83,6
Polonia	54,8	54,4	55,7	50,1	51,1	54,1
Portugal	111,1	125,8	129,7	130,2	128,8	130,1
Rumania	34,2	37,3	38,0	39,8	37,9	37,6
Eslovenia	46,5	53,7	70,3	80,9	82,6	78,5
Eslovaquia	43,4	52,1	54,6	53,6	52,3	51,8
Finlandia	48,5	52,9	55,8	59,3	63,6	63,1
Suiza	36,2	36,6	38,7	43,9	44,2	42,2
Reino Unido	81,8	85,8	87,3	89,4	88,2	88,3
Noruega	27,5	29,2	29,3	26,4		

FUENTE: EUROSTAT (tsdde410)

En las tablas anteriores se muestra como tanto la media de la UE de los veintiocho Estados miembros como de la zona euro EA 19, presenta un nivel de deuda

pública que sobrepasa el límite del 60% en relación al PIB, y un déficit público superior al límite del 3% del PIB, límites impuestos por el PEC y los criterios de convergencia, si bien el dato del déficit mejora y en 2104 se sitúa por debajo del 3% del PIB.

Se muestra también el detalle por Estados miembros de la UE, destacando el gran número de países que sobrepasan los límites de déficit y deuda pública. Si bien se observa una mejoría en la evolución del déficit público en la mayoría de los países, el importe de la deuda pública aumenta de forma generalizada, alcanzando su cifra máxima en 2014, año a partir del cual, presenta una leve disminución en términos globales. Destaca el como dato de 2016, año en el que solo dos países figuran como incumplidores del objetivo de déficit del 3% del PIB (España y Francia).

En cuanto a la situación de España, destacan los altos niveles de déficit público de los años 2011 y 2012 que se consiguen reducir a partir de 2013 de forma paulatina, aunque con datos todavía superiores al límite del 3% del PIB en todos los años. Como consecuencia de ello, se registra un importante aumento del nivel de deuda pública que aumenta del 69,2% del PIB al 99% del PIB. España continúa presentando en 2016 un déficit público superior al 3% del PIB, mientras otros compañeros de viaje como Portugal, Irlanda e incluso Grecia han conseguido abandonar el procedimiento de déficit excesivo.

Por tanto, ante la situación que estos indicadores económicos muestran de incumplimiento generalizado del objetivo de deuda pública y apenas una leve mejoría del déficit público, podemos concluir que a pesar de todos los esfuerzos realizados y del endurecimiento de la disciplina presupuestaria impuesta a los Estados miembros por el Derecho comunitario, el saneamiento de las cuentas públicas no se ha producido, aumentando la deuda pública en general en estos últimos años, especialmente, durante la crisis económica y financiera, por lo que es fácil augurar que el protagonismo de la estabilidad presupuestaria continuará en las políticas económicas de los Estados miembros para continuar con la reversión de la tendencia que ya se ha iniciado, y comenzar un claro proceso de saneamiento de las cuentas públicas, que se verá favorecido, si además de disciplina presupuestaria, el cambio de ciclo económico acompaña.

## 2. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS EN ESPAÑA.

Una vez analizado en el apartado anterior, el origen y evolución del principio de estabilidad presupuestaria en el Derecho comunitario, procede realizar el estudio de los antecedentes del principio de estabilidad presupuestaria en la normativa española.

Tras una breve evolución histórica del principio de equilibrio, también conocido como “*regla de oro*”, y germen del actual concepto de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se analizará el tratamiento del equilibrio presupuestario y, en concreto, el de la deuda pública en las constituciones españolas del siglo XIX y XX, señalando cómo la influencia del contexto histórico y económico del momento se va trasladando, en mayor o menor medida, a los textos constitucionales.

La evolución del régimen jurídico español no será ajena a las reformas y reforzamientos de los mecanismos de control y supervisión de las cuentas públicas en el seno de UEM, culminando con la reforma del artículo 135 de la CE y la posterior aprobación de la actual LOEPSF.

Por su parte, el régimen presupuestario de las Entidades Locales presenta importantes singularidades en relación al principio de equilibrio y nivelación presupuestaria, y también el propio principio de estabilidad presupuestaria presenta diferencias significativas para este nivel de administración, exigiéndose a las Entidades Locales un mayor rigor, al tener que presentar siempre una situación de equilibrio o superávit en términos SEC, a diferencia de lo exigido al Estado y Comunidades Autónomas que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la UE para sus Estados miembros.

## 2.1 Antecedentes históricos y económicos.

La política económica clásica, imperante durante todo el siglo XIX, se basaba en unos principios económicos<sup>42</sup>, entre los que se encuentra el principio de equilibrio presupuestario, según el cual los ingresos y los gastos públicos del presupuesto del Estado deben coincidir. Este principio tiene por objeto limitar la participación pública en el mercado, pues ello ocasionaría una intromisión en la economía privada y una disminución de la riqueza y capacidad económica de los ciudadanos. Este principio parte de la convicción de que el gasto público debe financiarse mediante los tributos y las rentas obtenidas del patrimonio público, sin que pueda recurrirse al endeudamiento para equilibrar formalmente el presupuesto<sup>43</sup>. Solo se permitía el recurso al endeudamiento en circunstancias excepcionales o para la financiación de inversiones productivas, siendo este el principio clásico de autoliquidación de la deuda. El endeudamiento excepcional del sector público solo debía utilizarse para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar una base tributaria suficiente para hacer frente a la amortización y al pago de intereses<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Los principios presupuestarios de la política económica clásica son cuatro: el principio de limitación del gasto público, el principio de equilibrio presupuestario, el principio de neutralidad impositiva y el principio de autoliquidación de la deuda.

<sup>43</sup> JUAN CRISTÓBAL BONNEFOY, “Las reglas macro-fiscales: ¿nuevas respuestas a un antiguo debate?,” en *Innovaciones en materia presupuestaria*, 2004, págs. 101–104. En este capítulo el autor realiza un análisis del concepto de equilibrio presupuestario, destacando las siguientes afirmaciones y referencias a los economistas clásicos: *La regla del equilibrio presupuestario se basaba probablemente en la analogía entre las finanzas del gobierno y de las familias, en tiempos en que el presupuesto del Estado era el presupuesto del monarca. En palabras de Adam Smith, “lo que es prudente en la conducta de cualquier familia, difícilmente puede ser desquiciado en la de un gran reino”. Say (1853) argumenta que el endeudamiento le otorga a los gobiernos la posibilidad de “concebir proyectos gigantescos que llevan en ocasiones a la desgracia, y en ocasiones a la gloria, pero siempre a un estado de agotamiento financiero”.*

El precepto de un equilibrio presupuestario queda muy claro en la siguiente afirmación realizada por Lowe a fines del siglo XIX (citada por Hicks, 1953): “Yo definiría al ministro de Hacienda como un animal que debe generar un superávit, aún en circunstancias extraordinarias; de lo contrario fracasa en el objeto mismo de su ser”. Pigou (1929) es tajante: “No puede haber ninguna duda que en un Estado bien ordenado todo el gasto será provisto por impuestos, y no por deuda. Su uso llevaría a una deuda pública y a intereses crecientes. La credibilidad nacional tendría un severo daño. Esta tesis es universalmente aceptada”.

Los preceptos de finanzas públicas sanas están muy asociados a la opinión de que la economía se auto-equilibra, de manera que el corolario lógico de la economía ortodoxa es finanzas ortodoxas. Se cree que los factores de producción son normalmente e inevitablemente utilizados por el sector privado, de manera que el Estado puede obtener estos recursos solo impidiendo que el sector privado lo haga. El primer principio de finanzas públicas sanas es entonces que el presupuesto debe estar equilibrado” (Shumacher, 1944).

<sup>44</sup> RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA. “Estabilidad presupuestaria y gasto público en España”. Ed. Grupo Wolters Kluwer *La Ley*, Madrid. (2008).

Los principios clásicos de equilibrio presupuestario y de autoliquidación de la deuda, configuran la denominada “*regla de oro*” de las finanzas públicas, que también se justifica desde el punto de vista de la “*justicia intergeneracional*”, ya que se traslada a las generaciones futuras unas cargas financieras, pero también unos bienes públicos de los que pueden disfrutar, siempre y cuando el período de amortización de la deuda no sea superior a la vida útil de las inversiones financiadas con dicha deuda.

Durante el siglo XIX, imperó la denominada “*regla de oro*”, basada en el equilibrio presupuestario material y en el principio de autoliquidación de la deuda, pudiéndose observar la influencia de estos principios en la Constitución española de Cádiz de 1812 y en las primeras constituciones alemanas.

Esta concepción del recurso excepcional al endeudamiento prevaleció durante los primeros años del siglo XX, y así lo demuestra la experiencia alemana; en la Constitución de Weimar solo se autoriza el recurso al endeudamiento en caso de necesidad extraordinaria y para ser destinado a fines concretos, sirviendo de modelo para el constitucionalismo europeo de la primera mitad del siglo XX, de tal manera que la versión inicial de la Ley Fundamental de Bonn y diferentes Constituciones de Länder la asumirían plenamente<sup>45</sup>.

Sin embargo, a partir de los años 30, en Estados Unidos, comienzan a aplicar las tesis keynesianas que defienden el endeudamiento de las Administraciones Públicas en determinados supuestos. A causa de las crisis del 1929, los postulados económicos clásicos sufren un cambio radical y frente al dogma del equilibrio presupuestario impera la idea de que es necesario aumentar significativamente el gasto público sin exigir más impuestos, aunque esto suponga incurrir en déficit público y elevar la deuda pública para conseguir aumentar la demanda efectiva y reactivar la economía.

El recurso al endeudamiento se convierte en un instrumento de política anticíclica. En momentos de crisis económica el recurso al endeudamiento es necesario para aumentar la demanda efectiva y conseguir que se reactive la economía para superar la crisis. El déficit público generado, y la deuda pública acumulada por estas medidas de endeudamiento neto en fases del ciclo recesivas, son compensadas por el superávit

---

<sup>45</sup> GUERRERO MEDINA, MANUEL “La reforma del artículo 135 CE,” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* 29 (2012) págs 131–164.

presupuestario generado en las fases del ciclo expansivas y que permiten, por tanto, reducir la deuda del Estado.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo, estas políticas keynesianas inspiraron la política económica de buena parte de los países occidentales, dando buenos resultados y una notable estabilidad a las economías de estos países.

Pero estas políticas económicas basadas en las teorías keynesianas, dejaron de tener los resultados esperados cuando el recurso al endeudamiento se convirtió en la práctica habitual en todas las fases del ciclo económico, es decir, incluso en las épocas de crecimiento económico los saldos de las cuentas públicas no arrojaban el superávit presupuestario esperado para disminuir el endeudamiento neto acumulado en las fases recesivas, generándose un déficit a medio y largo plazo de carácter estructural y un aumento constante de la deuda pública.

Así en la décadas de los 80 y 90 muchos países occidentales presentaban grandes desequilibrios presupuestarios; un déficit público estructural y una deuda pública creciente, que derivó en la reconsideración de las políticas económicas basadas en el recurso habitual al endeudamiento.

De esta manera aparecieron nuevas tendencias en política económica, comunes no solo en gobiernos de tendencias conservadoras, como pudieron ser en los 80 los de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, o Ronald Reagan en Estados Unidos, sino también, en los de línea socialista como el de Françoise Mitterrand en Francia. Estas nuevas tendencias en política económica fueron eficaces en la práctica<sup>46</sup>, ya que la experiencia vivida en algunos países de la OCDE, con la aplicación de políticas de consolidación fiscal tuvieron efectos expansivos en la economía, demostrando que es posible la coexistencia de un fuerte crecimiento económico durante períodos de consolidación fiscal. Los factores que permiten explicar este hecho son los menores costes del crédito, los efectos riqueza favorables al consumo, y la generación de expectativas de reducción de impuestos futuros y de una mayor estabilidad<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Exposición de Motivos de la Ley 18/ 2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>47</sup> ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE “Un análisis económico-institucional del marco legal de estabilidad presupuestaria español,” en *La estabilidad presupuestaria en el derecho español*:



En las últimas décadas, se ha generalizado en todos los países occidentales, y especialmente en el entorno europeo la vuelta a las políticas económicas basadas en la disciplina presupuestaria que se ha acentuado aún más desde la irrupción de la última crisis económica y financiera.

## 2.2 La deuda pública en España en el antiguo régimen (XVI-XIX)

En la Edad Moderna las bancarrotas estatales fueron un hecho común en el contexto europeo, debido a que los monarcas incumplían reiteradamente sus compromisos de pago de la deuda.

Solo Inglaterra y Holanda fueron la excepción, adoptando un comportamiento responsable en relación con el problema de la deuda pública, y renunciando a declarar una bancarrota tras otra. A este comportamiento se le ha conocido como “la revolución financiera”<sup>48</sup>, que fue posible gracias a diversos factores que aumentaron las bases tributarias y los ingresos fiscales con los que hacer frente a la deuda pública. Esto permitió a estos países financiarse a unos tipos de interés más favorables que al resto de potencias económicas europeas que no abandonaron la senda del endeudamiento creciente y las declaraciones sucesivas de bancarrota.

En el lado opuesto, nos encontramos con las sucesivas bancarrotas de Francia y España. Desde 1550 hasta 1800, la monarquía española declaró seis bancarrotas<sup>49</sup> y Francia suspendió pagos de la deuda hasta en ocho ocasiones. Solo las potencias económicas más ricas se podían permitir el lujo de declarar bancarrotas, ya que cuando estos países volvían a acudir a los mismos prestamistas afectados por la bancarrota

---

*implicaciones jurídicas y prácticas de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*, ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 2004, págs 207–258.

<sup>48</sup> YÚN, BARTOLOMÉ y COMÍN, FRANCISCO “La crisis de la deuda pública en España,” en *X Congreso Internacional de la AEHE 8, 9 y 10 de Septiembre 2011 Universidad Pablo de Olavide Carmona ( Sevilla )*, (2011), págs. 1–28.

<sup>49</sup> Durante el reinado de Felipe II se declararon tres bancarrotas, en 1557, en 1575 y en 1596, Felipe III declaró la bancarrota de 1607 y durante el reinado de Felipe IV se declararon las bancarrotas de 1627 y 1647. Véase. CARMEN M REINHART y KENNETH S ROGOFF, “This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises,” *Working Paper 13882* <http://www.nber.org/papers/w13882>, (2008).

anterior, solo las garantías de las riquezas que poseían estos países permitían que se les volvieran a conceder el nuevo préstamo requerido. En el caso de Castilla, pudo endeudarse por encima de su capacidad tributaria, gracias a las riquezas que provenían de la remesas de plata de México y Perú. A pesar de ello, Carlos V arruinó la Hacienda de Castilla con su política imperial y durante el reinado de Felipe II se produjeron las “*quiebras reales*”<sup>50</sup>. Los gastos militares por los conflictos bélicos contra turcos y holandeses, y la financiación de la Armada Invencible contra Inglaterra hicieron que los gastos del monarca se dispararan y que tuviera que financiarse con créditos - asientos - de prestamistas internacionales a cambio de altos tipos de interés y otras compensaciones indirectas. Ante un panorama en el que los grandes prestatarios eran los monarcas europeos, como era el caso de España, y que a su vez, eran las grandes potencias económicas y militares del momento, la única arma que tenían los prestamistas internacionales para cobrar sus crédito era la necesidad incesante de estos monarcas de nuevos créditos con los que financiar sus guerras.

Por tanto, el origen de la crisis de la deuda pública en España durante el reinado de los Austrias estuvo en las guerras imperiales. Así, los grandes gastos militares hicieron que la deuda pública – asientos y juros<sup>51</sup> – fuera la protagonista indiscutible de la hacienda castellana durante los siglos XVI y XVII. Además, durante estos siglos existía una restricción presupuestaria muy importante en relación al volumen de tributos que el monarca podía exigir, debido a que eran las Cortes de Castilla las que controlaban la aprobación de los tributos. Pero los Austrias evitaron esta restricción presupuestaria gracias a las remesas de América, la manipulación monetaria, la privatización del patrimonio real, y el recurso al endeudamiento.

En realidad, las bancarrotas que se declaraban en estos siglos por los monarcas absolutos comenzaban siendo una declaración unilateral de impago para convertirse en una reestructuración pactada con los prestamistas internacionales, al tener que recurrir

---

<sup>50</sup> Primera quiebra de 1557 por las deudas que Felipe II hereda de su padre Carlos V, segunda quiebra de 1576 por las guerras de Flandes, y la tercera quiebra de 1596 por los gastos de la Armada Invencible.

<sup>51</sup> La Monarquía emitía su propia deuda, garantizando el pago de los intereses con sus ingresos fiscales. El nombre que recibieron esos títulos fue el de «juros al quitar», un título amortizable a voluntad del rey. Véase. ÁLVAREZ NOGAL, CARLOS “Oferta y demanda de deuda pública en Castilla. Juros de Alcabalas (1540-1740),” *Estudios de Historia Económica. Banco de España*. 55 (2009).

nuevamente y con urgencia a estos mismos prestamistas. Por consiguiente, estas consolidaciones de deuda no solucionaron el problema estructural de la deuda pública, agravando aún más la situación de la hacienda real y de la economía castellana<sup>52</sup>.

Después de las seis bancarrotas declaradas en España durante los siglos XVI y XVII, con la llegada de los Borbones, tras de la Guerra de Sucesión (1700-1713), España gozaría de un relativo período de paz, y se realizaría una gesta financiera sin precedentes, al conseguir el reequilibrio del sistema financiero, que se mantuvo durante el siglo XVIII en el que no fue necesario emitir ningún empréstito al exterior ni declarar nuevas suspensiones de pago generalizadas.

Sin embargo, en el siglo XIX España ostentó el título de más bancarrotas declaradas<sup>53</sup>, superando incluso a Francia. En este siglo, el origen de la deuda pública sigue siendo la financiación de los diferentes conflictos bélicos<sup>54</sup> que asolaron a España en este período, así como en la importante financiación que requirió la construcción de ferrocarril en nuestro país<sup>55</sup>. A partir de este momento, la hacienda pública española se convierte en un tema esencial de los gobiernos liberales que se plantean el reto de construir una nueva forma de Estado<sup>56</sup>. Para ello era necesario implementar una serie de reformas políticas de contenido económico que permitieran la modernización del Estado; la abolición de los señoríos, las desamortizaciones, la desaparición del sistema gremial y las reformas fiscales que suponen el fin definitivo del feudalismo económico<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> YÚN, BARTOLOMÉ y COMÍN, FRANCISCO “La crisis de la deuda pública en España,” *Op.cit* pág. 54.

<sup>53</sup> Las bancarrotas de siglo XIX fueron las declaradas; en 1809 durante la Guerra de la Independencia, en 1820 en el Trienio Liberal, en 1831,1834 y 1851 durante las Guerras Carlistas, en 1867 y 1872 durante el Sexenio Democrático y en 1882 en la etapa de la Restauración Borbónica. *Vid.* JOSÉ M DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ and RAFAEL LÓPEZ DEL PASO, “Situaciones de impago de deuda soberana.,” *EXtoicos* 4 (2011), págs. 147–152.

<sup>54</sup> La Guerra de la Independencia, la Independencia Americana y las Guerras Carlistas.

<sup>55</sup> COMÍN, FRANCISCO “Repudios, arreglos y adulteraciones. Las crisis de la deuda pública en la España contemporánea (1800-2011),” *X Congreso Internacional de la AEHE*, 2011.

<sup>56</sup> MONTERDE GARCÍA, JUAN CARLOS “Indicaciones sobre el proyecto de Ley de arreglo de la deuda pública (1851): El voto particular del diputado Millán Alonso,” *Anuario de la Facultad de Derecho XXVII* (2009) págs. 155–171.

<sup>57</sup> VALLEJO POUSADA, RAFAEL “Las vicisitudes de la deuda pública en un período turbulento: de Canga Argüelles a Mon , 1808-1850,” *XI Congreso Internacional de la AEHE*, n.d., págs. 1–21.

## 2.3 La deuda pública en las constituciones españolas.

### 2.3.1 Las Constituciones españolas del siglo XIX.

El primer antecedente de la estabilidad presupuestaria lo podemos encontrar en la Constitución española de 1812, en la que se introduce el principio de proporcionalidad entre ingresos y gastos, que la doctrina ha denominado como la primera formulación del principio de equilibrio de las cuentas públicas<sup>58</sup>. Esta introducción del principio de equilibrio se explica por el grave problema de endeudamiento que sufría España como consecuencia de las continuas guerras contra los revolucionarios franceses y más tarde, contra Napoleón, y por la pérdida de las colonias hispanoamericanas. Pero, como es sabido, la vigencia de esta Constitución no se produjo hasta el Trienio Liberal, y los absolutistas al recuperar el poder, se negaron a reconocer la deuda del Trienio, lo que conllevó a importantes problemas de relaciones económicas con el extranjero. Y así, el siglo XIX se caracterizó en su primera mitad, por tener como tema central el de la deuda del Estado.

La Constitución de 1812 establece los principios básicos del régimen presupuestario público en su *Título VII “De las Contribuciones”* y regula que *“las partidas de gasto y de ingreso deben ser discutidas en las Cortes simultáneamente”*, interpretándose dicha simultaneidad como una herramienta útil al servicio del equilibrio financiero. Además, esta Constitución aborda el tema de la deuda pública<sup>59</sup> por una doble vía: en primer lugar, establece la necesidad de aportar una serie de garantías para el pago de la amortización de la deuda, y por otra parte, la deuda es considerada como un medio excepcional, al que solo se debe recurrir en casos de necesidad, ordenándose que los ingresos sean proporcionados a los gastos, obteniéndose así un presupuesto equilibrado<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> COMÍN, FRANCISCO y DÍAZ-FUENTES, DANIEL, “Un análisis comparativo del equilibrio presupuestario en Argentina, España y México 1810-1940,” *Boletín de Historia Económica* n° 7, (2008), págs. 19–29.

<sup>59</sup> Anticipando una preocupación recurrente en nuestros días, la primera Constitución española abogaba por la eliminación de la deuda pública, aunque respetaba y se comprometía a atender el pago de los créditos que hasta ese momento se hubieran emitido por la Monarquía española. Vid. ENRIQUE OSORIO CRESPO, “Así Fue... La Constitución de 1812,” La Ventana de la Agencia. AET, n.d.

<sup>60</sup> MORA AGUDO, LEONOR “El principio de equilibrio presupuestario: un análisis retrospectivo y algunas consideraciones sobre su medición contable,” *Análisis Local* 62, (2005), págs 29–38.

En concreto, el artículo 355 de la Constitución de 1812 establece:

*“Art. 355. La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes y estas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón.”*

En este artículo se observa, claramente, el primer antecedente constitucional en España de la prioridad de pago de la deuda pública y del saneamiento de las cuentas públicas, mediante la reducción del endeudamiento neto. No olvidemos que, precisamente, fue éste el motivo por el que dos siglos después se llevó a cabo la reforma de nuestra Constitución de 1978, en el verano de 2011.

Sin embargo, las Constituciones del siglo XIX que sucedieron a la de 1812, si bien también hacen referencia expresamente al tema de la deuda, no enuncian con la claridad y precisión que emplea el legislador constituyente de 1812 la prioridad de su pago y la especial atención a su progresiva reducción.

La Constitución de 1835 que estuvo vigente hasta 1845, y la Constitución de 1845 que estuvo vigente hasta 1868, en su *Título XII “De las Contribuciones”*, regulan de forma idéntica el tema de la aprobación de los ingresos y gastos por las Cortes y el de la deuda pública, con la siguiente redacción:

*“Art. 72. Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el Presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.*

.....

*“Art. 75. La deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación.”*

La Constitución de 1869 que estuvo vigente hasta 1873, regula en su *Título XII “De las Contribuciones y de la Fuerza Pública”* con mayor detalle el régimen presupuestario<sup>61</sup> y el tema de la deuda con la siguiente redacción:

*“Art. 103. El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.*

*Art. 104. La Deuda pública está bajo la salvaguardia de la Nación. No se hará ningún empréstito sin que se voten al mismo tiempo los recursos necesarios para pagar sus intereses.”*

Como novedad, esta Constitución exige que para la concertación de la deuda se autorice al Gobierno por una ley, suponiendo esta autorización una limitación del poder ejecutivo al endeudamiento, y además exige que se garantice el pago de los intereses al establecer la necesidad de votar, es decir, de establecer los ingresos con los que hacer frente a dichos intereses. No obstante, es importante destacar que no se exige que se voten los recursos que garanticen la devolución del principal.

Por último, la Constitución de 1876 que estuvo vigente hasta 1923, en su *Título XI “De las Contribuciones”*, no presenta ninguna novedad en cuanto a la regulación de la aprobación de los ingresos y gastos, salvo la previsión de la prórroga presupuestaria<sup>62</sup>. El tema de la deuda presenta la siguiente redacción:

---

<sup>61</sup> Constitución de 1869.

*“Art. 100. El Gobierno presentará todos los años a las Cortes los presupuestos de gastos y de ingresos, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior.*

*Cuando las Cortes se reúnan el 1º de Febrero, los presupuestos habrán de presentarse al Congreso dentro de los diez días siguientes a su reunión.*

*Art. 101.*

*El Gobierno presentará, al mismo tiempo que los presupuestos, el balance del último ejercicio, como arreglo a la ley.*

*Art. 102.*

*Ningún pago podrá hacerse sino con arreglo a la ley de Presupuestos u otra especial, y por orden del Ministro de Hacienda, en la forma y bajo la responsabilidad que las leyes determinen.”*

<sup>62</sup> Constitución de 1876 *“Art. 85. Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos, para su examen y aprobación.*

*Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cortes y sancionados por el Rey. “*

*“Art. 86. El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.*

*Art. 87. La Deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación.”*

Esta Constitución regula, como todas las anteriores, la garantía de la deuda y la necesidad de la previa autorización mediante ley, tal y como establecía la Constitución de 1869, pero sin embargo, y a diferencia de ésta, elimina la garantía del pago de los intereses mediante la aprobación de los recursos necesarios para ello.

Por tanto, se puede concluir que las Constituciones del siglo XIX son un fiel reflejo de la preocupación por el déficit y la deuda de la Hacienda Pública en dicho período. En todas ellas se mantiene la simultaneidad de aprobación de ingresos y gastos, lo que se interpreta como una herramienta útil para el cumplimiento del equilibrio. En relación a la deuda pública, su tratamiento varía, si bien en todas ellas se establece la salvaguardia especial de la nación. La Constitución de 1812, podemos afirmar, es la más avanzada en cuanto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, restando novedad a la disciplina presupuestaria que mucho años más tarde se establecería en el Tratado de Maastricht.<sup>63</sup>

A finales del siglo XIX irrumpe un sistema impositivo innovador en el que los tributos se regulan en normas estables y pasan a ser exacciones de cuota, rompiéndose el antiguo sistema de reparto de las contribuciones para atender los gastos del presupuesto. Como consecuencia de este sistema impositivo innovador, base de una Hacienda Pública moderna, se rompe el modelo presupuestario anterior y se pasa a un modelo en el que los ingresos se caracterizan por ser una simple estimación que finalmente se definirán en la fase de liquidación presupuestaria, dando como resultado

---

<sup>63</sup> RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria constitucional ” Cuadernos de Derecho Público 38, (2009), págs 89–159. En este artículo la autora refiere los antecedentes constitucionales al principio de estabilidad presupuestaria: “Hasta entonces, en la historia constitucional española tan solo hay escasos, casi anecdóticos, antecedentes de una noción similar a la estabilidad presupuestaria. Es cierto que en la breve historia de la España liberal hubo una cierta preocupación por el equilibrio presupuestario, pero ello no tuvo consecuencias duraderas. Suele hacerse referencia en este sentido a los artículos 340 de la Constitución de 1812, 75 de la de 1845 o al artículo 85 de la de 1876, como referentes indirectos de dicho principio, que en todo caso ni se incorporó expresamente al texto constitucional, ni tampoco establecía obligaciones que fueran más allá del juego aritmético formal de suma cero.”

una situación de desequilibrio, debiéndose recurrir, en caso de desequilibrio negativo, a la deuda pública, el elemento que permitirá saldar el déficit de la liquidación.

### 2.3.2 Las Constituciones españolas del siglo XX.

La Constitución de 1931, que estuvo vigente hasta 1939, dedica su *Título VIII* a una verdadera regulación de la Hacienda Pública. Esta Constitución de 1931 destaca, como ya ocurriera en la Constitución de 1812, por la precisión con la que se establecen los principios reguladores de la Hacienda Pública y, además, por el estricto tratamiento que realiza de la deuda pública.

Los primeros artículos del *Título VIII*, -artículo 107 a artículo 110- no se limitan a establecer los principios generales, sino que realizan una completa regulación de la materia presupuestaria. Los artículos 111 y 112 regulan la deuda pública y, a continuación, en los artículos 113 y 114, se establece el carácter limitativo del crédito presupuestario del estado de gastos del presupuesto.

Esta Constitución recoge una definición de equilibrio presupuestario estricta, en la que el recurso al endeudamiento se considera excepcional y no como la fuente de financiación de gastos presupuestarios. El presupuesto se caracteriza por su carácter limitativo en cuanto a la autorización para ejecutar gastos, y por su carácter estimativo en cuanto a los ingresos, que se calculan en función de lo que se pretende recaudar, teniendo en cuenta las normas tributarias propias que los imponen y ordenan. De tal forma, el endeudamiento se configura como un recurso de financiación de los desfases temporales de tesorería y, en su caso, para saldar el déficit que presente la liquidación presupuestaria cuando los gastos ejecutados han sido superiores a los ingresos realmente recaudados.

Además, la apelación al crédito tiene una regulación muy estricta, en relación a diversos aspectos como el volumen de deuda a concertar, su tramitación, y sistema de autorización, conteniéndose en los siguientes artículos:

*“Artículo 111. El Presupuesto fijará la Deuda flotante que el Gobierno podrá emitir dentro del año económico y que quedará extinguida durante la vida legal del Presupuesto.”*



*Artículo 112. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo, habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.*

*Las autorizaciones al Gobierno en este respecto si limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación.*

(.....)

*Artículo 117. El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación. Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses.”*

*Artículo 118. La Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el mismo supuesto.”*

Por último, la CE de 1978, en su redacción anterior a la reforma del artículo 135, contenía una regulación de la deuda pública mucho menos estricta que la Constitución de 1931, y en la que tampoco se recogía expresamente el principio de equilibrio presupuestario<sup>64</sup>, aunque sí que podemos encontrar referencias que guardan relación con este principio, como las limitaciones a las enmiendas parlamentarias<sup>65</sup> contenidas en el artículo 134 de la CE<sup>66</sup>, los principios de asignación equitativa de los recursos públicos,

<sup>64</sup> RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA "Estabilidad presupuestaria y gasto público en España". *Op.cit.* pág. 51. En la pág. 144, afirma que: "La Constitución española de 1978 omite toda referencia expresa al equilibrio presupuestario como principio inspirador de las finanzas públicas. Con todo, ningún precepto constitucional se opone directamente a la estabilidad presupuestaria como valor de las finanzas públicas Vid. HERRERA MOLINA, P.M. Las Leyes de estabilidad presupuestaria: una perspectiva jurídico-constitucional, págs. 32-33. ya que tampoco la Norma fundamental predetermina una única política económica....."

<sup>65</sup> CAYÓN GALIARDO, ALONSO "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales," *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp 83–152. No obstante, hay otros autores que consideran que no existe una referencia a un cierto equilibrio entre ingresos y gastos como consecuencia de la aplicación de las limitaciones al derecho de enmienda reguladas en el artículo 134 de la CE, citar en este sentido a ARIAS ABELLÁN, MARÍA DOLORES "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas," *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* 18, (2013), pág.130.

<sup>66</sup> Art. 134.5 Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

los principios de eficiencia y economía del gasto público<sup>67</sup>, la eficiencia en la actuación administrativa<sup>68</sup>, y el artículo 40 de la CE que establece que el desarrollo económico y social debe producirse en un marco de estabilidad económica<sup>69</sup>.

La Constitución de 1978, anterior a la reforma de 2011, se limita a establecer el principio de reserva de ley en materia de deuda, y a establecer garantías a favor de los acreedores:

La redacción anterior a la reforma de 2011 del artículo 135 de la CE se limitaba a regular lo siguiente:

- “1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.*
- 2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”*

Hasta la reforma del artículo 135 de la CE de 1978 en el verano de 2011, no es posible afirmar que nuestro texto constitucional recogiese expresamente como principio rector de la actividad económico financiera de las Administraciones Públicas la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera<sup>70</sup>. No obstante, incluso en

---

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.”

<sup>67</sup> Art. 31.2 de la CE de 1978.

<sup>68</sup> Art.103 de la CE de 1978.

<sup>69</sup> RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA "Estabilidad presupuestaria y gasto público en España". *Op. cit.* pág. 51.

<sup>70</sup> Véase pág. 50 del citado libro de RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA, “Estabilidad presupuestaria y gasto público” en el que concluye que “Así las cosas, no es difícil concluir que no ha habido una tradición, propiamente dicha, de estabilidad presupuestaria en nuestra historia constitucional más reciente. Algunos autores han señalado que la ausencia de referencia alguna a dicha estabilidad presupuestaria en nuestro contexto constitucional sería en realidad un auténtico caso de laguna constitucional, que habría sido colmada por el TCE y la normativa de desarrollo de la estabilidad presupuestaria. No queda claro sin embargo dónde radicaría el fundamento de tal laguna, imprescindible para poder calificar una omisión del legislador. En todo caso, parece claro que, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, la estabilidad presupuestaria no es una exigencia que pueda derivarse directamente de la Constitución española, aunque pueda indirectamente fundamentarse en el artículo 31.2.”

ausencia de una referencia expresa acerca de la estabilidad presupuestaria o del control del déficit se puede afirmar, aunque sea de manera indirecta, que la estabilidad presupuestaria encuentra cierto apoyo en los principios de eficiencia y economía en el gasto público, contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución<sup>71</sup>, de manera que la necesidad de cierto equilibrio o estabilidad presupuestaria no fue absolutamente ajena al constituyente<sup>72</sup>.

## 2.4 Las leyes de estabilidad presupuestaria en España.

Para España, su historia comienza cuando en el Salón de Columnas del Palacio Real de Madrid, se firma el Acta de Adhesión a la Comunidad Europea. Ingresar en este selecto club representaba para nuestro país innumerables ventajas que sin embargo, no vinieron solas, España a partir de ese momento debía comenzar a cumplir una serie de requisitos y obligaciones que se tradujeron en una mayor disciplina presupuestaria<sup>73</sup>.

Pero no será hasta la firma del Tratado de la Unión Europea, en la ciudad de Maastricht en 1992, en el que impone a los Estados Miembros unas finanzas públicas sólidas y se les exige que se eviten déficits públicos excesivos, cuando podemos afirmar que se introduce en España un nuevo principio jurídico presupuestario; el del déficit presupuestario no excesivo, también denominado principio de solidez financiera<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> ORÓN MORATAL, GERMÁN "La configuración constitucional del gasto público". Ed. Tecnos, Madrid, (1995).

<sup>72</sup> RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA "La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria". *Op.cit.* pág. 60. En este artículo se cita, a su vez, a AGUIAR DE LUQUE, LUIS y ROSADO IGLESIAS, GEMA, "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías," Cuadernos de Derecho Público, nº12, (2001). pág. 22., estos autores afirman "Por otro lado, pese al silencio de nuestra Constitución, de la combinación de algunos de sus preceptos cabría deducir que la necesidad de cierto equilibrio o estabilidad presupuestaria no fue absolutamente ajena al constituyente. A estos efectos, hay que mencionar el artículo 134, especialmente en sus apartados 5 y 6, y los artículos 31.1 y 40 CE, el primero referido precisamente al ámbito presupuestario, y los artículos 31 y 40 forman parte de la sección 2ª del capítulo II del Título I («De los derechos y deberes de los ciudadanos») y del capítulo III («De los principios rectores de la política social y económica») del mismo título, respectivamente."

<sup>73</sup> Véase. ORÓN MORATAL, GERMÁN. "La Hacienda Estatal ante la Unión Europea: supuestos de devaluación del Derecho" Lección inaugural del curso 2010-2011. Castellón de la Plana, septiembre de 2010.  
<http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/20816/ATT00053.pdf?sequence=1>

<sup>74</sup> NAVARRO FAURE, AMPARO "Los límites al Poder financiero español derivados de la Unión Monetaria: las exigencias del principio de solidez financiera". *Op. cit.* pág. 32.

En 1997 se firma el PEC con el fin de evitar la aparición en los Estados miembros de déficits excesivos y en 1999 tras el cumplimiento de los denominados criterios de convergencia, España finalmente se incorpora a la UEM. Es a partir de entonces, cuando España se fija como objetivo la eliminación del déficit público y la consecución del equilibrio presupuestario.

Para regular la aplicación del PEC en nuestro país se aprueba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Esta aplicación no es sencilla debido a nuestra compleja organización territorial<sup>75</sup>, siendo necesario instrumentar un sistema que permita corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas del objetivo común de estabilidad presupuestaria<sup>76</sup>.

#### 2.4.1 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001.

La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), y su complementaria Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre<sup>77</sup>, han sido los instrumentos legales para llevar a cabo el proceso de consolidación fiscal<sup>78</sup> y un impulso para el proceso de convergencia, tras el acceso de nuestro país a la tercera fase de la UEM.

La LGEP, instituye el principio de estabilidad presupuestaria, suponiendo la manifestación en nuestro Derecho interno del principio de solidez financiera formulado

---

<sup>75</sup> Artículo 137 de la Constitución Española de 1978.

<sup>76</sup> En relación a la estabilidad presupuestaria en la normativa española Véase FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS “Estabilidad presupuestaria y Entidades Locales : una visión de conjunto,” *Revista Española de Control Externo* Vol. 10, (2008) págs. 89–110.

<sup>77</sup> Estas leyes hacen extensiva la estabilidad presupuestaria a todo el sector público dependiente de los tres niveles de organización territorial: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La Ley 18/2001, instituye el principio de estabilidad presupuestaria para la Hacienda estatal y local, y la Ley Orgánica 5/2001 para las Comunidades Autónomas, incluidas las forales (Navarra y País Vasco).

<sup>78</sup> MARTÍNEZ RICO, RICARDO “La Nueva Ley General Presupuestaria , un paso adicional en la consolidación del equilibrio presupuestario,” *Revista Española de Control Externo* Vol. 6, nº. 18 (2004) págs. 49–70.

por el Derecho comunitario<sup>79</sup>. España fue uno de los primeros países de la UE en promulgar normas legales específicas que trasladaran los compromisos de estabilidad presupuestaria asumidos en el PEC. En realidad, la LGEP fue incluso más exigente que los propios acuerdos comunitarios que permitían déficits públicos no excesivos, al establecer el objetivo de déficit cero para cada una de las Administraciones Públicas y en todos los años, salvo en circunstancias excepcionales y transitorias.

Estas normas suponen una modificación sustancial del sistema presupuestario<sup>80</sup> al establecer la obligación de aprobar, ejecutar y liquidar los presupuestos en situación de déficit cero, exigiendo por tanto, un estricto cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario.

En su artículo 3, la LGEP en su versión inicial, definía la estabilidad presupuestaria como la “la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Naciones y Regionales”. En su artículo 8, se establecía que con carácter anual, el Gobierno, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria, es decir, una distribución del equilibrio/superávit que habría de lograr cada uno de los subsectores del sector Administraciones Públicas<sup>81</sup>, en un horizonte temporal a medio plazo, que abarca los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Por tanto, una de las novedades que introduce la LGEP, es una nueva fase en el ciclo presupuestario, que ha de desarrollarse con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto y que supone la fijación del objetivo de estabilidad para todas las Administraciones Públicas, y para sus entes y organismos dependientes<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> SOLER ROCH, MARÍA TERESA “Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria.” *Presupuesto y Gasto Público* núm. 30 (2002).

<sup>80</sup> Véase. NAVARRO FAURE, AMPARO “Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria.” *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 119, (2003), págs. 463-510

<sup>81</sup> En términos SEC, los subsectores del sector Administraciones Públicas son cuatro; subsector Estado, subsector Seguridad Social, subsector Comunidades Autónomas, y subsector Entes Locales.

<sup>82</sup> LASARTE ÁLVAREZ, JAVIER y ADAME MARTÍNEZ, FRANCISCO “La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria,” *Cuadernos de Derecho Público* 14 (2001).

La LGEP, en su concepción original, contenía una definición de equilibrio presupuestario, que en el ámbito de las instituciones presupuestarias, se denomina “*norma numérica*” o “*fiscal rule*”, en contraposición a “*normas de procedimiento*”, y se caracterizaba por un mayor peso del factor *credibilidad* en contraposición al de *flexibilidad*. La rigidez que supone la fijación previa de un objetivo de déficit que no puede ser modificado, si bien supone un alto grado de credibilidad en los gestores públicos, y permite acceder al endeudamiento en mejores condiciones financieras, puede conllevar algunos riesgos como la imposibilidad de incurrir en un mayor déficit ante situaciones excepcionales que requieran un mayor gasto público<sup>83</sup>. Sin embargo, la LGEP no llegó tan lejos como para prohibir por ley el déficit público, puesto que su artículo 7.3 permite el déficit en situaciones excepcionales, siempre y cuando se ponga de manifiesto tal circunstancia, y se formule un plan de reequilibrio a medio plazo que garantice alcanzar de nuevo la situación de déficit cero o superávit<sup>84</sup>.

#### 2.4.2 La reforma de la LGEP de 2006.

Determinados aspectos pusieron de manifiesto insuficiencias del régimen presupuestario establecido por la LGEP, que exigían su modificación para adaptarlas a una realidad de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones Públicas, y a las exigencias de la política económica. Así se llevó a cabo la aprobación de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y su complementaria Ley Orgánica 3/2006 de 26 de mayo. Esta reforma tuvo como objetivo flexibilizar la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, y se basó en tres aspectos:

- Se flexibilizó el ámbito temporal en el que debía alcanzarse el objetivo de déficit cero o superávit a lo largo del ciclo económico,
- El equilibrio presupuestario ya no es un valor concreto, sino un conjunto de rangos que establecen el objetivo de estabilidad presupuestaria en función del crecimiento potencial de la economía, y

---

<sup>83</sup> JOSÉ FRANCISCO BELLOD REDONDO, “Déficit y ciclo económico en la reforma de la Ley de estabilidad presupuestaria,” *Auditoría Pública* 43, (2007), págs. 93–106.

<sup>84</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, JOSÉ MANUEL “El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria,” *Revista de Estudios Regionales* 66, (2003), págs. 19–39.

- El procedimiento de fijación el objetivo de estabilidad deja de ser exclusividad del Gobierno para convertirse en un procedimiento de doble negociación bilateral, a través del Estado, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y la Comunidad Autónoma.

El aspecto más destacable de la reforma que incide en las Entidades Locales es la distinción entre las Entidades Locales que no se encuentran en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 111 de la TRLRHL<sup>85</sup> y las que sí, estableciendo para estas últimas una serie de novedades; sometiendo sus planes económico-financieros de reequilibrio a la autorización del órgano que ejerza la tutela financiera, modificando su régimen de autorizaciones de endeudamiento y previendo la posibilidad de que los Ayuntamientos más grandes puedan ajustar su presupuesto al principio de estabilidad a lo largo del ciclo y al programa de inversiones en actuaciones productivas. Si bien, para el resto de Entidades Locales no incluidas en el artículo 111 de la TRLRHL el régimen aplicable continúa siendo el mismo.

En 2007 se 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 2 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, en adelante Reglamento de Estabilidad Presupuestaria.

Finalmente, se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria mediante Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre con el objeto de recoger en un solo texto y de forma sistemática las modificaciones legales que se habían producido. Esta norma estuvo vigente hasta el 1 de mayo de 2012, cuando fue derogada por la LOEPSF.

---

<sup>85</sup> El artículo 111 de TRLRHL se refiere a los municipios:

*“a) Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o*

*b) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos, se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección.”*

### 2.4.3 El Real Decreto-ley 8/2011: La Regla de Gasto.

La LGEP nació en un entorno de crecimiento económico intenso y prolongado, lo cual facilitó su cumplimiento, pero el cambio de ciclo económico demostró que no fue una norma adecuada para la contención del déficit público en tiempo de crisis. Ante este escenario, las reglas de gasto que limitaban el crecimiento anual cuantitativo de los gastos de una entidad pública, se presentaron como una opción que venía a reforzar otras normas tradicionales como el equilibrio presupuestario o los límites al endeudamiento<sup>86</sup>.

En julio de 2011, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que modifica el TRLGEP, introduciendo bajo el epígrafe “Regla de gasto de las Administraciones Públicas” un nuevo párrafo al artículo 8.

*“Artículo 8.bis “Regla de Gasto”*

*1. El objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades a las que se refieren los artículos 2.1 a de esta Ley, así como de las Entidades 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 el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se fijará teniendo en cuenta que el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española.*

*Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el párrafo anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo.*

*La tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.*

*Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.*

---

<sup>86</sup> BELLOD REDONDO, JOSÉ FRANCISCO “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria” *Presupuesto y Gasto Público*, no. 65 (2011), págs. 97–110.  
[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/65\\_06.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/65_06.pdf).



*A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75%.*

*2. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.*

*Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.*

*3. Los ingresos que se obtengan por encima de lo proyectado se dedicarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.*

*4. Cuando, excepcionalmente, se presente o se liquide un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente con la senda prevista en dicho plan.”*

El Real Decreto-ley 8/2011, supone un paso más en la disciplina presupuestaria, que ya no solo exige el cumplimiento del principio de equilibrio, sino que establece una limitación adicional al gasto público.

Es importante destacar la fecha de esta norma; julio de 2011, justo el mes anterior al del comienzo de la tramitación de la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, fechas en las que el contexto económico y la creciente presión de los mercados financieros sobre la economía española, hacen que España deba adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española y expresen con claridad el compromiso de las instituciones españolas con las reformas acordadas en el seno de la Unión Europea en materia de control de la evolución del gasto público y con el impulso de la actividad económica en España. Ambos elementos son fundamentales para mantener la capacidad de financiación de las administraciones y las empresas españolas en el mercado internacional, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos del propio Real Decreto-ley 8/2011.

Así, la regla de gasto se incorporó por primera vez en la normativa nacional, mediante el Real Decreto-ley 8/2011 que modificó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), anticipándose a las exigencias recogidas en el *Pacto del Euro Plus*. La regla de gasto se aplicará, a partir de entonces, no solo al ámbito institucional

del Estado, como afirma DE DIEGO ALONSO<sup>87</sup>, sino también a las Entidades Locales provinciales y municipales que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o de población igual o superior a 75.000 habitantes de derecho. Será la LOEPSF, en su redacción actual (artículo 12), la que extienda el ámbito de cobertura institucional de la regla de gasto a las Comunidades Autónomas y a todas las Entidades Locales.

Por último, mencionar como antecedentes normativos en España del principio de estabilidad presupuestaria, la mencionada reforma constitucional del artículo 135 que dada su importancia será desarrollada en un apartado específico, así como su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Teniendo en cuenta, que las normas reguladoras de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en España derivan directamente de la normativa europea, hay que concluir que nuestra normativa interna en esta materia debe ser interpretada de conformidad con el Derecho comunitario. Por tanto, si queremos realizar una coherente y correcta interpretación de la actual regulación de la disciplina presupuestaria debemos acudir constantemente al Diario Oficial de la Unión Europea con la complejidad y dificultad que esto puede suponer, sobre todo para los responsables de las Entidades Locales a las que se les exige el mismo nivel y rigor de cumplimiento que al resto de administraciones<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> DE DIEGO ALONSO, JAVIER “Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria.” *Crónica Presupuestaria* 2 (2014).

<sup>88</sup> Existen en España más de 13.000 Entidades Locales, 8.114 son municipios, de los cuales más del 83% tienen una población de menos de 5.000 habitantes, por lo que los medios humanos disponibles y especializados en contabilidad nacional, SEC 2010 y Derecho comunitario para aplicar correctamente la disciplina presupuestaria exigida, es fácil presumir, que son a todas luces insuficientes. Sin embargo, esto no ha sido óbice para que, tal y como reconoce la propia AIReF en su “Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de 2018 de las Entidades Locales”, los interventores locales hayan desempeñado un papel fundamental como garantes preventivamente de la aplicación de las reglas fiscales y las medidas contenidas en la ley de reforma local para garantizar la sostenibilidad a medio plazo.

## 2.5 La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en España.

Como ya se ha comentado, la Constitución de 1978 en su redacción original renunció a establecer una limitación material a la deuda pública, limitándose a establecer la reserva de ley en materia de endeudamiento para el Estado, y la garantía de cobro de los acreedores al establecer la inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados al pago de la deuda<sup>89</sup>, pero en el verano de 2011, en una situación de crisis económica y financiera grave y con la prima de riesgo española rozando en algunos momentos los 500 puntos, se aprobó la reforma de nuestra Constitución con un procedimiento que ha sido criticado por algunos autores por su celeridad<sup>90</sup> en un claro intento de “calmar a los mercados” y evitar el rescate.

### 2.5.1 La reforma del artículo 135 de la CE

La reforma del artículo 135 de la CE, que entró en vigor en septiembre de 2011, supuso la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución. Esta reforma se produce apenas unos meses después de la aprobación del *Pacto del Euro Plus*, culminando un auténtico proceso de transformación de nuestro

---

<sup>89</sup> GUERRERO MEDINA, “La Reforma Del Artículo 135 CE.” *Teoría y Realidad Constitucional* nº29 (2012) págs. 131-164.

<sup>90</sup> El trámite parlamentario de la reforma se realizó a través del procedimiento de tramitación directa y en lectura única, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Todo ello, las circunstancias verdaderamente excepcionales y el modo en cómo se produjo esta reforma constitucional, ha producido un duro debate político y fuertes críticas en algunos sectores de la doctrina constitucionalista. Véase. BAR CENDÓN, ANTONIO “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea,” *Teoría y Realidad Constitucional*, no. 30 (2012) págs. 59–87, Véase ÁLVARO RODRIGUEZ BEREIJO, “La reforma constitucional del Artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado,” *Crónica Presupuestaria* 1/2013 (2013).pág. 7, en el que a su vez, se cita a otros autores como a BLANCO VALDÉS, ROBERTO “La Reforma de 2011: de las musas al teatro”, en *Claves de la Razón Práctica*, nº 216. “Hay quien entiende sin embargo, no sin razón, que la experiencia muestra que el método utilizado en estas dos ocasiones (de reforma constitucional, en 1992 y 2011) marcan el camino para adaptar la Constitución a las nuevas circunstancias: «enmiendas» concretas y parciales por su propia naturaleza, encauzando a través del procedimiento «expres» con el acuerdo de las dos fuerzas políticas mayoritariamente representadas en el Congreso y en el Senado, procurando convencer a las minoritarias y aceptar en su caso las sugerencias razonables pero sin plegarse a extorsión alguna.”

Derecho Presupuestario, y en particular del Derecho del gasto público y del presupuesto, iniciado con la adhesión de nuestro país a la UE<sup>91</sup>.

En concreto, la reforma del artículo 135 de la CE establece lo siguiente:

*“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. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos 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 su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

*5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

---

<sup>91</sup> RUIZ ALMENDRAL, “La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria”. *Op. cit.* pág. 60.

*6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.”*

El eje de la reforma introducida en el artículo 135 CE es el principio de estabilidad presupuestaria al que deberán adecuar sus actuaciones todas las Administraciones Públicas<sup>92</sup>. La CE ha optado por extender, expresamente, la disciplina fiscal a las Entidades Locales, y a un nivel más exigente que al resto de niveles de gobierno. El principio de equilibrio presupuestario no se impone como regla general a todas las Administraciones Públicas, solo se exige a las Entidades Locales, imponiendo al Estado y a las Comunidades Autónomas el principio de estabilidad presupuestaria que no presupone necesariamente el equilibrio. La CE es más flexible con el Estado y Comunidades Autónomas a las que no prohíbe la existencia de déficits, si bien ha optado por no fijar en la propia CE una cifra concreta de déficit, cuestión que deberá determinarse mediante Ley orgánica, y que de hecho se ha concretado en la LOEPSF<sup>93</sup>.

Como señala RODRIGUEZ BEREIJO, el mandato constitucional es más riguroso con las Entidades Locales a las que obliga a mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, prohibiéndoles situaciones de déficit estructural y la razón de este diferente tratamiento reside en la menor capacidad financiera de las Haciendas

<sup>92</sup> GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española,” *Revista de Administración Pública* 187 (2012) págs. 31–66.

<sup>93</sup> Artículo 11 de la LOEPSF

*“2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.*

*3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.*

*A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.*

*En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.”*

locales (derivada de su menor grado de autonomía tributaria) para corregir por sí solas las desviaciones presupuestarias de sus cuentas públicas respetando los límites establecidos de endeudamiento<sup>94</sup>.

Por otra parte, la CE ha incorporado un límite relativo a la deuda pública, constitucionalizando el compromiso asumido en el marco de la UE, estableciendo en el propio artículo 135 que dicho límite será el establecido en el TFUE.

Por último, el reformado artículo 135 no contempla el establecimiento de un techo de gasto, limitándose estrictamente a restringir el déficit y la deuda. La CE somete a las Administraciones Públicas a una determinada relación entre ingresos y gastos, pero no impone restricciones a ninguno de ellos si dicha relación se respeta. Tal y como se ha recogido el principio de estabilidad presupuestaria en la CE, no se autoriza a imponer un nivel de gasto determinado ni en términos absolutos, ni en términos relativos en relación al PIB o a cualquier otra magnitud, es decir, nada impediría elevar el volumen de gasto público del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales siempre y cuando este aumento viniera acompañado del correspondiente aumento de los ingresos no financieros que garantizaran el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en términos SEC, por lo que el problema de la vulneración que supone el establecimiento del techo de gasto en relación a los principios de autonomía financiera y autonomía local no habrían quedado subsanados con la reforma constitucional, como sí han quedado subsanados otros aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>95</sup>.

### **2.5.2 La estabilidad presupuestaria en otros países de la UE. El caso de Alemania e Italia.**

La práctica de incluir la estabilidad presupuestaria en textos constitucionales se inició en la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos, y en el ámbito europeo, el

---

<sup>94</sup> RODRIGUEZ BEREIJO, "La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado." *Op. cit.* pág. 72.

<sup>95</sup> GUERRERO MEDINA, "La reforma del artículo 135 CE." *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, (2012), págs. 131-164.

primer Estado en llevarlo a cabo fue Suiza, en 2001, si bien no es un Estado miembro de la UE<sup>96</sup>.

El primer país perteneciente a la UE en introducir la regla de estabilidad presupuestaria en su texto constitucional fue Alemania, en el año 2009, casi 20 años después del Tratado de Maastricht. Posteriormente, España, y por último, Italia, han modificado sus constituciones para introducir reglas de estabilidad presupuestaria y actuar así de forma contundente frente a la crisis financiera de los últimos años. Francia realizó un intento de modificar su Constitución pero quedó finalmente frustrado, y para cumplir el compromiso asumido en el Pacto por el Euro Plus de trasladar a la legislación nacional las normas presupuestarias del PEC, en Francia ha sido aprobada la Ley orgánica, de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública<sup>97</sup>.

### **2.5.2.1 Alemania**

La nueva redacción de la Ley Fundamental llevada a cabo en 2009 establece una normativa muy detallada y extensa sobre la exigencia de estabilidad presupuestaria, que supuso un importante impulso para la aprobación del TCEG de la UE y para la cadena de reformas posteriores llevadas a cabo en las constituciones de España e Italia.

Además, es importante destacar la influencia de la reforma alemana en el nuevo artículo 135 de nuestra CE, y la circunstancia que a diferencia de lo que ocurre en Francia e Italia; países más centralistas, Alemania y España comparten una organización territorial compleja que ha sido reflejada también en las reformas de sus respectivas Constituciones, para introducir las reglas de estabilidad presupuestaria de obligado

---

<sup>96</sup> ARENAS RAMIRO, MÓNICA “La reforma constitucional suiza: el origen de la « regla de oro fiscal »,” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, (2012) págs. 455–480.

<sup>97</sup> ARROYO GIL, ANTONIO y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, ISABEL M. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia,” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, (2013), págs. 149–188.

cumplimiento para todos los niveles de la administración y por tanto, todos ellos corresponsables de la estabilidad presupuestaria<sup>98</sup>.

La reforma alemana tiene como objeto introducir un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los Länder, con la finalidad de evitar déficits presupuestarios. Además, también plantea establecer una serie de condiciones institucionales que aseguren la sostenibilidad de los presupuestos de la Federación y los Länder a largo plazo, cumpliendo así con las directrices marcadas en el PEC<sup>99</sup>.

En resumen, la finalidad de la reforma era establecer un pacto de consolidación fiscal entre la Federación y los Länder, de tal manera que cada nivel de administración se comprometiera a cumplir con el objetivo común de que el presupuesto no presentase un déficit estructural, acompañado del establecimiento de un mecanismo preventivo de alerta que pueda anticipar, y en su caso evitar, la aparición de una crisis presupuestaria<sup>100</sup>.

La nueva regulación de la Ley Fundamental en relación a la gestión presupuestaria de la Federación y de los Länder y las limitaciones al endeudamiento se encuentra recogida en los artículos 109<sup>101</sup> y 115<sup>102</sup> respectivamente, y el artículo 143

<sup>98</sup> Véase. PASCUAL GARCÍA, JOSÉ: “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, nº 13, (2003), pág. 81-83

<sup>99</sup> ARROYO GIL, ANTONIO “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania,” *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* 10 (2009) págs. 40–71.

<sup>100</sup> ARROYO GIL, ANTONIO y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, ISABEL M. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia,” *Op.cit.pág.* 76.

<sup>101</sup> Artículo 109 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania  
“Gestión presupuestaria de la Federación y de los Länder

1. La Federación y los Länder son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria.
2. La Federación y los Länder cumplen conjuntamente las obligaciones de la República Federal de Alemania que emanen de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria y tienen en cuenta en este marco las exigencias del equilibrio global de la economía.
3. Los presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, así como una regulación de



establece un largo período transitorio para que las nuevas reglas de estabilidad presupuestaria surtan plena eficacia, así como ayudas financieras para algunos de los Länder a efectos de facilitar el cumplimiento de las nuevas reglas de disciplina presupuestaria<sup>103</sup>.

La reforma del artículo 135 de la Constitución española, no recoge de forma tan detallada y extensa las nuevas reglas de estabilidad presupuestaria, optando nuestra

---

excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que graven considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización. El desarrollo se regula para el presupuesto de la federación en el artículo 115 con la reserva que la frase 1 solo se cumple si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal. El desarrollo para los presupuestos de los Länder regularán éstos en el marco de sus competencias jurídico constitucionales con la reserva que la frase 1 solo se cumple si no se admiten ingresos provenientes de créditos.

4. Por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, podrán fijarse principios comunes para la Federación y los Länder, en materia de Derecho presupuestario, de una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y de una planificación financiera de varios años.
5. Medidas de sanción de la Comunidad Europea en el contexto con las disposiciones del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria soportan la Federación y los Länder en la proporción 65 a 35.

<sup>102</sup> Artículo 115 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

*“Límites de la toma de créditos*

1. *La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos.*
2. *Ingresos y gastos tienen que equilibrarse, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. Se cumple este principio, si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal. Además deben tomarse en cuenta en caso de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, en forma simétrica en expansión y recesión, los efectos sobre el presupuesto. La toma de créditos de hecho que diverge del máximo crédito permitido según las frases 1 a 3, será incluido en una cuenta de control; cargas que superan el umbral de 1,5 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal tienen que ser reconducidos de acuerdo con la coyuntura. La regulación se hará por ley federal, especialmente el saneamiento de ingresos y gastos para las transacciones financieras y el procedimiento para el cálculo del límite máximo de la toma neta de crédito anual, tomando en cuenta el desarrollo coyuntural en base a un procedimiento de saneamiento coyuntural, así como el control y el equilibrio de tomas de crédito de hecho que divergen del límite regular. En caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, pueden superarse el límite máximo de crédito en base a una resolución de una mayoría de los miembros del Bundestag. La resolución debe vincularse con un plan de amortización. La reconducción de los créditos tomados según la frase 6 tiene que hacerse dentro de un plazo adecuado.”*

<sup>103</sup> Véase GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española,” *Revista de Administración Pública* 187 (2012) págs 31–66., en su apartado II *El Precedente alemán*, págs. 43-45

reforma constitucional por establecer el mandato de desarrollo mediante la aprobación de una ley orgánica de “...los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”. Tampoco establece ningún tipo de ayudas financieras a favor de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales para facilitar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera impuesta, pero sin embargo, han sido aprobadas numerosas normas legislativas de apoyo financiero a Comunidades Autónomas y Entidades Locales<sup>104</sup>

### 2.5.2.2 Italia

Italia es hasta el momento el último país europeo en añadirse a este proceso de reformas, modificando de manera sustancial su Constitución a efectos de establecer la regla de la estabilidad presupuestaria. La reforma italiana no es tan extensa y detallada como la alemana, pero igualmente tenía como objetivo establecer la obligación de los poderes públicos de garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública, en la línea establecida por la normativa de la UE<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.

Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

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 con problemas financieros.

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.

<sup>105</sup> ARENAS RAMIRO, MÓNICA “La reforma constitucional suiza : el origen de la « regla de oro fiscal »,” UNED. Teoría y Realidad Constitucional, nº 30, (2012), págs. 455–480.

Los artículos de la Constitución que se modifican son cuatro; concretamente los artículos 81, 97, 117 y 119<sup>106</sup>.

El nuevo artículo 81 de la Constitución queda redactado de la siguiente manera:

*“El Estado asegurará el equilibrio entre los ingresos y los gastos del propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico.*

*El recurso al endeudamiento solo se consiente con el fin de considerar los efectos del ciclo económico y, previa autorización de las Cámaras adoptada por mayoría absoluta de los respectivos componentes, al verificarse eventos excepcionales. Cada ley que comporte nuevas o mayores cargas proveerá los medios para hacerlos frente. Cada año las Cámaras aprobarán mediante ley el presupuesto y la cuenta general presentados por el Gobierno. El contenido de la ley de presupuestos, las normas fundamentales y los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se establecerán mediante*

---

<sup>106</sup> BAR CENDÓN, ANTONIO “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea,” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, (2012) págs. 59–87. El autor sintetiza la modificación de la constitución italiana en relación al equilibrio presupuestario: “En lo que se refiere a la ley especial de desarrollo de las previsiones constitucionales de equilibrio presupuestario, la Legge Costituzionale n. 1/2012 establece lo siguiente:

— La ley a la que se refiere ahora el nuevo Art. 81 de la Constitución debe fijar, entre otras cosas, lo siguiente: a) la verificación previa y de cierre de las cuentas de las finanzas públicas; b) la comprobación de las causas de las desviaciones con respecto a las previsiones realizadas, distinguiendo entre las debidas a la evolución del ciclo económico, a la ineficacia de los gestores, o a eventos excepcionales; c) el límite máximo de desviación negativa con respecto a las previsiones realizadas para cada ciclo económico y con respecto al PIB, para cuya superación sean necesarias medidas de corrección; d) la definición de las situaciones de grave recesión económica, de crisis financiera y de desastres naturales que justifiquen el recurso excepcional al endeudamiento; e) la introducción de reglas de gasto que permitan respetar el equilibrio presupuestario y la reducción del porcentaje de déficit público con respecto al PIB a largo plazo; f) el establecimiento de un organismo independiente para el análisis y verificación de las finanzas públicas y la observación de las reglas de equilibrio presupuestario; g) las formas a través de las cuales el Estado puede asegurar la financiación de los otros niveles de gobierno y de las funciones básicas referidas a las prestaciones esenciales inherentes a los derechos civiles y sociales, en las fases adversas del ciclo económico, o en situaciones excepcionales graves; h) el contenido básico de la ley de presupuestos del Estado; i) la facultad de las autoridades locales, provinciales y regionales, y de las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, de recurrir al endeudamiento para gastos de inversión; y, en fin, j) la forma en la cual las autoridades locales, provinciales y regionales, y de las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, concurren a la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas.

— Además de la creación del mencionado organismo independiente para el análisis y control de las cuentas públicas, se obliga, de forma específica, a las Cámaras parlamentarias a ejercer, de acuerdo con sus propios reglamentos, la función de control de las finanzas públicas, con especial atención al equilibrio entre ingresos y gastos y a la calidad y eficacia del gasto de las Administraciones Públicas.

— Esta ley especial -que ha de ser aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada una de las Cámaras, según lo previsto en el nuevo Art. 81 de la Constitución- deberá ser aprobada antes del 28 de febrero de 2013.”

*ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara, respetando los principios definidos por ley constitucional.”*

En el artículo 97 de la Constitución, se añade un primer párrafo, que establece lo siguiente:

*“Las Administraciones Públicas, en coherencia con el ordenamiento de la Unión europea, asegurarán el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública”*

En relación con el artículo 117 de la Constitución, éste hace referencia a cuestiones competenciales y es el último artículo constitucional modificado, el 119, el que se refiere específicamente a los entes territoriales<sup>107</sup>.

El texto constitucional italiano mantiene el reconocimiento de autonomía financiera para sus ingresos y gastos a los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y a las regiones, y a continuación, se añade la obligación de respeto al equilibrio en sus respectivos presupuestos y también a las disposiciones económicas y financieras derivadas del ordenamiento de la UE.

En relación a la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales, a la limitación ya existente de que solo puede recurrirse al endeudamiento para financiar gastos de inversión, ahora, además deben presentar *“la simultánea definición de los planes de amortización y a condición de que para el conjunto de los entes de cada Región se respete el equilibrio presupuestario”*.

---

<sup>107</sup> PASSALACQUA, MICHELA “Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública: el equilibrio propuesto en la revisión de la constitución italiana,” en Cuadernos de Derecho Público, septiembre-diciembre, (2009), págs. 213–229. Artículo aceptado en febrero de 2012, en el que la autora manifiesta. “...La extensión de la obligación de cerrar el presupuesto con igualdad entre ingresos y gastos para las entidades territoriales conllevaba también la modificación del artículo 119 ya citado de la Constitución, que contiene la así llamada golden rule (regla de oro), es decir, la posibilidad que tienen las regiones y autonomías locales de endeudarse solo para financiar gastos productivos, esto es, para las inversiones.”

## **2.6 La Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

La LOEPSF se aprueba en el año 2012 en un contexto económico de crisis financiera, crisis que se inicia en 2008 y que tanto su gravedad como prolongación en el tiempo provocan que cuatro años más tarde, las Administraciones Públicas españolas sufran un fuerte deterioro de sus finanzas públicas con importantes tensiones financieras de los mercados, y con importantes iniciativas legislativas en materia de disciplina presupuestaria en el ámbito de la UE.

Esta LOEPSF viene a cumplir el mandato constitucional de aprobar una Ley Orgánica que desarrolle el nuevo artículo 135 de la CE, antes del 30 de junio de 2012, y tal y como se establece en su exposición de motivos, pretende manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la CE como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. Además, esta Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea.

Los objetivos de la Ley son; garantizar la sostenibilidad financiera, vinculando a todas las Administraciones Públicas en consecución; 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. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

Como novedades que presenta esta Ley, en relación a la anterior normativa, destaca, en primer lugar, su propio título, ya que incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas. Con ello, se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino que la estabilidad presupuestaria debe convertirse en la conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.

A diferencia de la normativa anterior, la Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Seguridad Social.

La LOEOSF mantiene los cuatro principios de la legislación anterior –estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos–, reforzando alguno de sus elementos, e introduce tres nuevos principios; sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

Además, en esta LOEPSF se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad y sostenibilidad, introduciendo la instrumentación de unos objetivos o reglas fiscales de obligado cumplimiento para las Administraciones Públicas<sup>108</sup>:

- Objetivo de estabilidad presupuestaria
- Objetivo de Regla de gasto
- Objetivo de deuda pública de las Administraciones Públicas
- Objetivo del cumplimiento del Período Medio de Pago.

En cuanto al objetivo de estabilidad presupuestaria, todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

El objetivo de regla de gasto es un concepto incorporado a nuestra legislación derivado de la normativa europea, según el cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar respecto al del ejercicio anterior por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB. Este concepto se completa con la obligación de destinar los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, así como el superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto, y no al aumento del gasto público. La regla de gasto introducida en nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto-Ley

---

<sup>108</sup> BIOSCA LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,” en *Manual de Contabilidad Pública Local*, (2013), págs. 51–69.

8/2011, se extiende a todas las Administraciones Públicas, incluidas todas las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas.

El objetivo de deuda de las Administraciones Pública se concreta en un límite cuantitativo de tal forma que la deuda pública no podrá superar el valor de referencia del 60% del PIB establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la CE, lo que pretende ser una garantía rotunda ante los inversores.

El objeto de la LOEPSF regulado en su artículo 3 es el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la CE.

Asimismo, se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la CE y en el marco de la normativa europea.

Por último, en el capítulo III *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* se contemplan los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Se establece la obligación de informar sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de presupuesto, como en los presupuestos iniciales y en su ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección. El capítulo IV es el que se dedica

a establecer las medidas preventivas, correctivas y coercitivas para el cumplimiento de las reglas fiscales<sup>109</sup>.

Y siguiendo con la exposición de motivos de la LOESF, 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.

El capítulo VI *Gestión presupuestaria*, relativo a la gestión presupuestaria, refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, que se ajusta a las previsiones de la Directiva de marcos presupuestarios antes mencionada. Como novedad importante, la Ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como la dotación en sus Presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. Por último, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

En las disposiciones adicionales, la Ley establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y Entidades Locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo estará condicionado a la presentación de un plan

---

<sup>109</sup> Véase. ORÓN MORATAL, GERMÁN “Medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Las debilidades jurídicas de su presupuesto de hecho y de la competencia para adoptarlas.” *Disciplina presupuestaria, colaboración público privada y gasto público / coord. por Ester Marco Peñas; Antonia Agulló Agüero*, (2016), págs. 245-264.



de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias.

Igualmente se regula en una disposición adicional el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, configurado como que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la Ley contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como establece la CE. Durante este período se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la Ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por ciento del PIB.

La *Ley Orgánica 4/2012, de 28 de diciembre*, modifica la LOEPSF, por la exigencia de la instrumentación de las medidas de apoyo a la financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales puestas en marcha por el Gobierno.

Posteriormente, se aprueba la *Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público*, según la cual el endeudamiento del sector público no solo se refiere al volumen de su deuda financiera, sino que se refiere también a la denominada deuda comercial, debiendo tanto la deuda financiera como la comercial ser objeto de control. Esta nueva ley introduce el concepto de “*periodo medio de pago*”, como expresión del volumen de deuda comercial de las Administraciones Públicas, las cuales, en aplicación del principio de transparencia, deberán hacer público. Todas las Administraciones Públicas deberán contar con un plan de tesorería, que contenga las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa de morosidad, introduciendo medidas preventivas, correctivas y coercitivas para las administraciones territoriales, en caso de superar el límite permitido para el período medio de pago.

### 2.6.1 El Reglamento de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales.

El *Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2011, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales*, sigue en vigor en todo aquello en lo que no se oponga a la LOEPSF, hasta que se lleve a cabo su desarrollo reglamentario<sup>110</sup>. No obstante, puede llamar la atención que la Disposición derogatoria de la LOEPSF, derogue expresamente el *Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre* y siga vigente el reglamento dictado en desarrollo de la LOEP.

Por otra parte, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF en su *Disposición final tercera. Modificación del 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*, se modifican los artículos 27,29, 30 y 31 de dicho reglamento, que quedan sin contenido.

### 2.6.2 La Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.

En el artículo 6 de la LOEPSF, se establece el principio de transparencia, según el cual el las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y en desarrollo de este principio se aprueba la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, que ha sido modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

---

<sup>110</sup> Disposición final segunda de la LOEPSF. Desarrollo normativo de la Ley.

“1. Se faculta al Consejo de Ministros en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de las previsiones de esta Ley....”

Así, el principio de transparencia se configura como un instrumento indispensable para llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera y del límite de gasto no financiero del conjunto de las Administraciones<sup>111</sup>.

El artículo 6 y 7 de la Orden HAP/2105/2012, se establecen las obligaciones periódicas de información relativas a los planes presupuestarios a medio plazo y a personal, respectivamente. Y en su Capítulo IV *Obligaciones de suministro de información en el ámbito de las Corporaciones Locales*, se distingue entre las obligaciones de información periódicas; anuales<sup>112</sup> y trimestrales<sup>113</sup> y las no periódicas referidas a operaciones de préstamo y emisiones de deuda<sup>114</sup>, siendo el responsable de la remisión de toda la información el Interventor de la entidad local, a través de la oficina virtual de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante firma electrónica.

### 3. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.

En el ámbito local existen precedentes de una formulación legal de equilibrio presupuestario y de determinadas normas tendentes a la limitación del recurso al endeudamiento, anteriores a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

---

<sup>111</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, "El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria." *Op. cit* pág 67. Véase. pág 28 "En materia presupuestaria, la transparencia es el complemento imprescindible de cualquier norma que consagre objetivos numéricos sobre déficit o gasto y pretenda contribuir al mismo tiempo a una integración efectiva del proceso presupuestario. Uno de los argumentos en contra de la adopción de objetivos o reglas numéricas reside en que aumentan los incentivos a la disminución de la transparencia en diversas formas: criterios contables, operaciones extrapresupuestarias, presupuestos especiales, etcétera. De ahí que diversos estudiosos de la institución presupuestaria hayan puesto a la introducción de transparencia a la cabeza de las reformas del presupuesto, por delante de otras medidas como el reforzamiento de los pesos del ministro de Hacienda dentro del gobierno o del ejecutivo frente al parlamento (Alesina y Perotti, 1996). Los resultados econométricos de González-Páramo (2001b) confirman plenamente el papel clave que la transparencia parece haber jugado como elemento impulsor de la disciplina presupuestaria entre los países europeos en los años 80 y 90."

<sup>112</sup> Artículo 15 de la Orden HAP/2105/2012.

<sup>113</sup> Artículo 16 de la Orden HAP/2105/2012.

<sup>114</sup> Artículo 17 de la Orden HAP/2105/2012

### 3.1 El principio de equilibrio presupuestario en el ámbito de la Hacienda Local.

En España, el principio de equilibrio en las cuentas públicas es de aplicación general en la esfera local<sup>115</sup>, por lo que se exige que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general de la Entidades Locales se apruebe sin déficit inicial<sup>116</sup>, con lo que identifica el equilibrio con la situación de nivelación estricta, o con el superávit<sup>117</sup>. Es decir, que el total de los ingresos públicos de la entidad local deben ser iguales o superiores a los gastos totales públicos.

$$\text{Presupuesto de Ingresos} > 0 = \text{Presupuestos de Gastos}$$

Normalmente, los presupuestos municipales que se aprueban, y que se pueden ver publicados en los boletines oficiales provinciales, se presentan nivelados, y si en alguna ocasión se han visto presentados con superávit inicial es como consecuencia de una situación de Remanente líquido de tesorería negativo<sup>118</sup>, tal y como establece el art. 193 del TRLRHL<sup>119</sup>, o, en los últimos ejercicios, por la limitación de crecimiento del gasto no financiero impuesta por la regla de gasto, de conformidad con el artículo 12 de LOEPSF

<sup>116</sup> SOLER ROCH, MARÍA TERESA “La concepción tradicional del presupuesto,” *Auditoría Pública*, nº 18, (1999) págs. 53–63., En este artículo la autora manifiesta que: “El déficit presupuestario inicial, es acuñado por la doctrina económica, e indica que el volumen de los gastos es mayor al volumen de los llamados recursos propios, entendiéndose por tal los que no preceden del endeudamiento público. Jurídicamente, sin embargo, la lectura del déficit es muy distinta, ya que el concepto de Presupuesto acuñado en nuestro ordenamiento relaciona en el mismo obligaciones reconocidas y derechos liquidados (art 48 de la LGP y 143 de la LHL) y esa misma normativa reconoce como derechos de la Hacienda Pública los productos de las operaciones de la Deuda Pública...”

<sup>117</sup> En la actualidad este mandato se encuentra recogido en el Artículo 165.4 Real Decreto Legislativo 2/2002, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL):  
“... Cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.”

<sup>118</sup> VALLECILLO MORENO, FERMÍN “Ahorro y estabilidad. Nueva visión de un presupuesto municipal,” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 379, (2005).

<sup>119</sup> Artículo 193 TRLRHL. Liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo.  
“1. En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberán proceder, en la primera sesión que celebren, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo del Pleno, a propuesta del presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo consintiesen.”

Además, en la normativa de la hacienda local, y en relación con el principio de equilibrio podemos observar otros principios clásicos económicos como es el de autoliquidación de la deuda, según el cual, únicamente de forma excepcional la Hacienda Pública puede recurrir a la deuda pública, y debe ser utilizada para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la carga financiera que origina.

Este principio de autoliquidación de la deuda, podemos afirmar que se encuentra parcialmente recogido en el artículo 49 del TRLRHL:

*“Finalidad, instrumentos y garantías reales y financieras*

*1. Para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas.”*

Por tanto, además de cumplirse la “regla de oro” consistente en que el total del presupuestos de ingresos ( suma de los *capítulos I al IX*) debe ser igual o superior al total del presupuesto de gastos ( suma de los *capítulos I al IX*), únicamente, los ingresos correspondientes al *capítulo IX* del presupuesto de ingresos: “*Pasivos Financieros*” pueden financiar inversiones, salvo el supuesto excepcional del artículo 193.4 del TRLRHL como consecuencia de una situación de Remanente de Tesorería para gastos generales negativo.

Por último, señalar que el TRLRHL también regula una limitación a los gastos que pueden financiarse con el *Capítulo VI* del Presupuesto de Ingresos: “*Enajenación de inversiones reales*” y que afecta por tanto, a la confección de los Presupuestos con equilibrio inicial.

---

*2. Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 de esta ley.*

*3. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.”*

El artículo 5 del TRLRHL regula la limitación de destino de los ingresos derivados de la enajenación de inversiones reales:

*“Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales”*

En consecuencia, el *capítulo VI* del presupuesto de ingresos “*Enajenación de inversiones reales*”, en general, no puede financiar los gastos corrientes que se corresponden con los *capítulos del I al V* del presupuesto de gastos.

Todas estas reglas presupuestarias deben respetarse tanto en el procedimiento presupuestario de aprobación, como en las modificaciones presupuestarias que puedan tramitarse durante el ejercicio presupuestario. El *Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, en su Sección 2 “ Modificaciones presupuestarias” del Capítulo II “De los créditos del presupuesto de gastos”* en la que se regulan los procedimientos presupuestarios de modificaciones de crédito, exige que cualquier incremento de los créditos iniciales del estado de gastos se compense en el mismo acto administrativo.

Si se analiza detenidamente el régimen jurídico aplicable a las modificaciones presupuestarias de las Entidades Locales, se puede observar como para cada tipo de modificación presupuestaria se contemplan, expresamente, cuáles pueden ser las fuentes de financiación para llevarlas a cabo, sin que en ningún caso se aluda a recursos genéricos o indeterminados que no garanticen la nivelación presupuestaria.

Por tanto, el principio de nivelación presupuestaria recogido en la normativa de haciendas locales, es un criterio de prohibición de déficit inicial, y que además ha de mantenerse a lo largo del ejercicio<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> SOLER ROCH, MARÍA TERESA “Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales,” *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 2 (2001) págs.53–74.

### 3.2 El principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Hacienda local.

La regulación presupuestaria del principio de equilibrio, en el ámbito local<sup>121</sup>, es previa a la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del principio de estabilidad presupuestaria, que supone avanzar un paso más en el concepto de equilibrio, siendo las Entidades Locales, el único nivel de gobierno que contaba ya con un principio de equilibrio presupuestario<sup>122</sup>. A partir de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se entiende por estabilidad presupuestaria 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 nueva manera de concebir el principio de estabilidad presupuestaria se yuxtapone a las exigencias de nivelación presupuestaria, de afectación del endeudamiento y del destino de la enajenación de inversiones a nuevas inversiones reales. De tal manera que el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el ámbito local, significa que para que una entidad cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria no puede endeudarse en un ejercicio presupuestario en un importe superior al importe de deuda a amortizar en el mismo ejercicio.

La nueva definición de equilibrio, introducida por la situación de equilibrio o superávit en términos SEC, se traduce en que los ingresos no financieros del presupuesto local deben ser iguales o superiores a los gastos no financieros. Y la estructura presupuestaria de las Entidades Locales regulada en la *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales*, modificada por la *Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo*, establece la siguiente clasificación económica por capítulos para los ingresos:

- *Capítulo I, "Impuestos directos".*
- *Capítulo II, "Impuestos indirectos".*

<sup>121</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE. "Estabilidad presupuestaria y corporaciones locales: problemática jurídica". *Revista de Estudios Locales*, Cunal, nº 83, (2005), págs. 26-44.

<sup>122</sup> 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*, nº 27, (2001), págs. 81-88.

- *Capítulo III, “Tasas y otros ingresos”*. Comprende los ingresos obtenidos por tasas, contribuciones especiales, precios públicos, multas, recargos, intereses de demora, etc.
- *Capítulo IV, “Transferencias corrientes”*. Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades Locales sin contraprestación y destinados a financiar operaciones corrientes.
- *Capítulo V, “Ingresos patrimoniales”*. Ingresos procedentes de las rentas del patrimonio, tales como intereses por depósitos, dividendos, rentas de bienes inmuebles, producto de concesiones etc.
- *Capítulo VI, “Enajenación de inversiones reales”*. Ingresos por la venta de bienes de capital de su propiedad.
- *Capítulo VII, “Transferencias de capital”*. Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades Locales sin contraprestación y destinados a financiar operaciones corrientes.
- *Capítulo VIII, “Activos Financieros”*. Ingresos procedentes de la enajenación de acciones, deuda, obligaciones, así como reintegros de préstamos concedidos y reintegros de depósitos y fianzas constituidos.
- *Capítulo IX, “Pasivos Financieros”*. Recoge la financiación procedente de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos.

Los ingresos no financieros se corresponden con los *capítulos I, II, III, IV, V, VI y VII*, que a su vez se clasifican en ingresos corrientes (*I al V*) y de capital (*VI y VII*) y los ingresos financieros se corresponden con los *capítulos VIII y IX*.

La clasificación económica por capítulos del estado de gastos es la siguiente:

- *Capítulo I, “Gastos de personal”*. Recoge todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, en dinero y en especie, que deben ser satisfechas a todo tipo de personal: funcionarios, personal laboral y otro personal.
- *Capítulo II, “Gastos en bienes corrientes y servicios”*. Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades propias de la entidad, que reúnan las características de ser bienes fungibles, tener una duración inferior al ejercicio presupuestario, no ser susceptibles de inventario y previsiblemente reiterativos (arrendamientos, reparaciones, material, suministros, etc.).



- *Capítulo III, “Gastos financieros”*. Comprende los intereses y gastos derivados de operaciones financieras, así como los gastos de emisión, modificación y cancelación.
- *Capítulo IV, “Transferencias corrientes”*. Recoge los créditos para aportaciones con destino a otros entes públicos, empresas, familias e instituciones privadas, para financiar operaciones corrientes.
- *Capítulo VI, “Inversiones reales”*. Gastos destinados a la creación o adquisición de bienes inventariables, infraestructuras, etc., tanto destinados al uso como al servicio público.
- *Capítulo VII, “Transferencias de capital”*. Créditos para aportaciones con destino a financiar operaciones de capital.
- *Capítulo VIII, “Activos financieros”*. Gastos para la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea su forma de instrumentación y su vencimiento: compra de acciones, de deuda, concesión de préstamos, etc.
- *Capítulo IX, “Pasivos financieros”*. Comprende los gastos de amortización de deuda.

Los gastos no financieros se corresponden con los *capítulos I, II, III, IV, VI y VII*, que a su vez se clasifican en gastos corrientes (*I al V*) y de capital (*VI y VII*) y los gastos financieros se corresponden con los *capítulos VIII y IX*.

De acuerdo con la normativa presupuestaria de las Entidades Locales, con carácter general, los presupuestos deben cumplir, simultáneamente, las siguientes ecuaciones:

Derivada del principio de nivelación presupuestaria:

$$\text{Total capítulos ingresos I al IX} \geq \text{Total capítulos gastos I al IX}$$

Derivado de que los ingresos de capital solo pueden financiar gastos de capital:

$$\text{Capítulo VI+ VII de ingresos} < \text{Capítulo VI y VII de gastos}$$

Derivadas de la afectación de los ingresos de las operaciones de crédito a las inversiones reales:

Capítulo IX de Ingreso < Capítulo VI de inversiones

La nueva normativa de estabilidad presupuestaria define la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit en términos SEC, y se traduce en que los ingresos no financieros deben ser iguales o superiores a los gastos no financieros en términos de contabilidad nacional:

Capítulo I a VII de Ingreso < ó = Capítulo I a VII de Gastos inversiones

El resultado que obtenemos, teniendo en cuenta que los *capítulos VIII* de gastos e ingresos en el ámbito local son despreciables, es que las nuevas operaciones de crédito no pueden superar el importe destinado a amortizar deuda, a no ser que estemos en una situación inicial de superávit global. En definitiva, la estabilidad presupuestaria impone, en el ámbito local, la reducción paulatina y constante del endeudamiento neto. Con la particularidad de que si una entidad local no tiene deuda viva no puede endeudarse, puesto que cualquier operación de crédito a largo plazo supondría un aumento del endeudamiento neto y un incumplimiento de la ecuación descrita.

**Capítulo IX de Ingreso < Capítulo IX de Gastos**

Esta ecuación se traduce en algo que podría parecer una paradoja, y es que la estabilidad presupuestaria permite endeudarse en mayor importe a las Entidades Locales que mayor nivel de deuda viva presenten y, por el contrario, Entidades Locales que apenas tuvieran deuda o incluso ésta fuera nula no podrían concertar operaciones de crédito. La estabilidad presupuestaria persigue el saneamiento de las cuentas públicas, en consiguiente, la entidad local que ya esté saneada no puede incurrir en deuda para dejar de estarlo, y aquellas que estén muy poco saneadas podrán endeudarse nuevamente, pero siempre que su endeudamiento neto se reduzca, esto es, siempre que el importe de las nuevas operaciones de crédito sean inferiores al capital que se amortiza en un ejercicio presupuestario, persiguiendo así el saneamiento progresivo de sus cuentas.

Como la situación de partida de las Entidades Locales en cuanto a la plasmación en su normativa presupuestaria de los principios económicos clásicos; de equilibrio, de autoliquidación de la deuda, así como la limitación al recurso del endeudamiento y el destino de determinados ingresos de capital, ha sido mucho más estricta que la existente en el ámbito estatal y autonómico, esta realidad ha coadyuvado de forma importante al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el ámbito local, puesto que para lograr que reducir el *Capítulo IX* de ingresos (pasivos financieros) bastaba con frenar el nivel de inversiones reales, único destino permitido al recurso del endeudamiento local, salvo las excepciones mencionadas.

Los datos en relación al déficit de las Administraciones Públicas, se muestran en el siguiente cuadro para el período 2011-2016.

**Tabla 4. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administración Central	-5,10	-4,12	-4,22	-3,50	-2,58	-2,48
Comunidades Autónomas	-3,34	-1,84	-1,52	-1,66	-1,74	-0,83
Corporaciones Locales	-0,40	0,31	0,52	0,53	0,47	0,61
Seguridad Social	-0,10	-0,96	-1,11	-1,06	-1,22	-1,59
<b>TOTAL AAPP</b>	<b>-8,94</b>	<b>-6,62</b>	<b>-6,33</b>	<b>-5,77</b>	<b>-5,06</b>	<b>-4,29</b>

FUENTE: IGAE y Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De estos datos destaca que las Entidades Locales son el único subsector de las Administraciones Públicas españolas que ha presentado superávit en términos de estabilidad presupuestaria en todos los ejercicios desde 2012, año de entrada en vigor de la LOEPSF. En el ejercicio 2012 fue el primer ejercicio en que se liquidaron los presupuestos del conjunto de las Entidades Locales con superávit, ascendiendo al 0,31% del PIB con un dato de partida del -0,40% del PIB en 2011, por lo que a efectos de cumplimiento del objetivo, el esfuerzo en el primer año de aplicación de la LOEPSF, fue de un 0,69% del PIB. En los ejercicios 2013 y 2014 el superávit presupuestario de las Corporaciones Locales ha aumentado, y tras un leve descenso en 2015, en 2016 se registra el dato de mayor superávit del período. Los superávits presupuestarios que se han logrado en el ámbito local, año tras años, han servido para compensar, en parte, el déficit de los otros subsectores y para obtener unos mejores resultados a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del Estado.

### 3.3 Algunos aspectos sobre la evolución del régimen jurídico del endeudamiento local y el principio de equilibrio presupuestario<sup>123</sup>.

Como se acaba de exponer, en el ámbito local, a diferencia de lo que ocurre en el Estado y en las Comunidades Autónomas, el presupuesto general de una corporación local debe aprobarse nivelado o sin déficit inicial y el recurso al endeudamiento está limitado a financiar inversiones o a sustitución de deudas, salvo excepciones<sup>124</sup>.

En la *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*, la situación financiera de los entes locales venía definida por dos magnitudes presupuestarias: El Resultado presupuestario y el Remanente Líquido de Tesorería. Y la capacidad de endeudamiento de cada Corporación estaba determinada por el concepto hoy desaparecido de carga financiera, con el límite máximo del 25% sobre los recursos ordinarios. No existía ningún otro parámetro para evaluar la salud financiera de las Corporaciones locales y se podía recurrir a la vía del endeudamiento siempre que no se superase el límite de la carga financiera.

Durante los años 90 el gasto público local y el endeudamiento local crecieron de forma imparable, y la única magnitud que existía, manteniéndose a día de hoy en los mismos términos, para corregir los desequilibrios económicos y presupuestarios de las Entidades Locales era el Remanente de Tesorería negativo calculado con motivo de la liquidación del presupuesto. Las Corporaciones Locales, en caso de registrar un importe negativo en el Remanente de Tesorería, debían adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 174 de la *Ley 39/1988*; aprobar el siguiente presupuesto con superávit, concertar una operación de crédito bajo determinadas condiciones o dar de baja gastos por igual importe al saldo negativo del Remanente de Tesorería. Pero ninguna de estas medidas limitan o excluyen la posibilidad de acudir nuevamente a la vía del endeudamiento como forma de financiación, es más, una de las medidas a adoptar consiste precisamente en acudir a la vía crediticia.

---

<sup>123</sup> Este apartado ha sido elaborado a partir del trabajo de investigación “La estabilidad presupuestaria en las Entidades Locales” realizado con motivo del Curso de postgrado de Especialización en Contabilidad Pública y Auditoría de las Administraciones Públicas Territoriales, de la Universidad de Zaragoza, curso 2008/2009, GARCÍA MARTÍNEZ, ELENA.

<sup>124</sup> Artículo 193.2 del TRLRHL. Remanente Líquido de Tesorería Negativo

Ante la necesidad de sanear las cuentas públicas, reducir el déficit y la deuda pública del conjunto del Estado, el legislador estatal avanzó en el ánimo de corregir los desequilibrios financieros de las Entidades Locales y de limitar la capacidad de endeudamiento de estos entes. Con la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social* se modificó en gran medida la *Ley 39/1988 de Haciendas Locales*, reformando en profundidad todo lo referente a las operaciones de crédito de las Entidades Locales.

Desaparece el concepto de carga tributaria y aparecen tres nuevos conceptos: Ahorro Bruto, Ahorro Neto y Anualidad Teórica de Amortización.

La situación financiera de las Entidades Locales se evaluará en función del *Ahorro Neto*, esto es, del grado de autofinanciación para la cobertura de los gastos corrientes y de las anualidades de los préstamos en vigor. Pero esta ratio no tendrá consecuencias a la hora de corregir desequilibrios presupuestarios, operando solo como límite al endeudamiento, siendo necesario un ahorro neto positivo para poder concertar una nueva operación de crédito sin necesidad de autorización del Ministerio de Hacienda.

Con la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, se produce una nueva e importante modificación en la regulación de las operaciones de crédito de la *Ley 39/1988*, avanzando un paso más en la limitación de la capacidad de endeudamiento de las Entidades Locales. Con esta nueva regulación se define de forma clara y rigurosa el *Ahorro Neto* y se introduce una nueva limitación al endeudamiento, en función del saldo vivo de operaciones de crédito a corto y largo plazo sobre el volumen de los recursos liquidados por operaciones corrientes. Así, la limitación de la deuda viva total se establece en el porcentaje del 110% de los ingresos corrientes liquidados.

Esta reforma estuvo motivada por la necesidad de cumplir con los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht y con los compromisos asumidos por el PEC acordado por el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, el cual limitaba la utilización del déficit público estableciendo los siguientes criterios:

- a) Que el volumen global de endeudamiento de las Administraciones Públicas no puede exceder del 60% del PIB.

- b) Que el déficit de gestión presupuestaria no debe superar para el conjunto de las Administraciones Públicas el 3% del PIB.
- c) Que el cálculo del déficit presupuestario deberá realizarse en términos de Contabilidad Nacional, comprendiendo todas las operaciones no financieras del presupuesto.

El límite del 110% de endeudamiento sobre los recursos ordinarios liquidados se estableció a partir de unos cálculos sobre el límite de la deuda pública del 60% del PIB establecido por Maastricht, y supuso una limitación más restrictiva que la del anterior 25% de la carga financiera.

Con este nuevo ratio de endeudamiento y por su forma de establecerse, es cuando por primera vez, la Administración Local se introduce en el esquema macroeconómico de España como Estado miembro de la Unión Europea, dentro del ámbito de la contabilidad nacional y referido a los criterios de convergencia en el marco de reducción del déficit público y el endeudamiento.

Sin embargo, apenas se profundiza en las situaciones de desequilibrio económico, hasta la entrada en vigor de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en la que ante situaciones de desahorro o desequilibrio se establecen medidas para su corrección, mediante lo que se denomina plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio.

Hasta este momento, podemos afirmar que se trataba de forma independiente la capacidad de endeudamiento de las Entidades Locales con el establecimiento de ratios; *Ahorro Neto* positivo y nivel de endeudamiento con el límite del 110% de los recursos corrientes liquidados, y la situación de desequilibrio económico. De tal forma que, en el caso de presentar *Ahorro Neto* negativo o de exceder la deuda viva límite del 110% de los ingresos corrientes, no era necesario adoptar ninguna medida para su corrección. Solo procedía la corrección, si el Remanente de Tesorería era negativo, pero las tres medidas que legalmente se establecen para ello, se han denominado por algunos

autores<sup>125</sup> como “*los tres imposibles*”, y además, entre las mismas no se contempla la aprobación de planes económicos de reequilibrio o de saneamiento<sup>126</sup>.

A partir de la entrada en vigor de la *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*, las Entidades Locales deberán planificar su situación financiera y su equilibrio presupuestario de forma conjunta, pues esta Ley supone alterar la visión clásica del equilibrio presupuestario hacia una visión de estabilidad presupuestaria, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), y que viene a determinar, que en la aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos la suma de los ingresos no financieros ( *capítulos I a VII* del presupuesto de ingresos) sea superior o igual a la suma de los gastos no financieros ( *capítulos I a VII* del presupuesto de gastos) para que la entidades se encuentre en situación de equilibrio en términos de SEC.

El detalle del actual régimen de endeudamiento se desarrollará en el capítulo dedicado a las modificaciones presupuestarias que pueden financiarse con este recurso

### **3.4 Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria.**

La estabilidad presupuestaria, formulada como instrumento para evitar el déficit público y alcanzar el objetivo de saneamiento de las cuentas públicas, se trasladó a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la LGEP de 2001<sup>127</sup>, para garantizar el

<sup>125</sup> DODERO JORDÁN, ADOLFO, en la Jornada denominada “Endeudamiento, estabilidad presupuestaria y nuevas forma de financiación de las Corporaciones Locales” organizada en marzo de 2006 por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

<sup>126</sup> No obstante, aunque la aprobación de planes de saneamiento que logren eliminar el saldo negativo del Remante de tesorería, no están previstos legalmente como una de las medidas para su corrección, el Tribunal Supremo en Sentencia 6807/2008, de 20 de noviembre, en su Fundamento sexto, sí contempla esta posibilidad: “*La elaboración de un plan de saneamiento financiero incluyendo medidas de reducción de gastos de distintos capítulos, actuaciones tendentes a la obtención de quita o espera en el pago de distintas deudas, medidas de gestión tributaria etc presentado en la primera sesión que celebre la Corporación tras la liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo encaja en una interpretación conjunta de tales medidas, máxime al incluir la reducción del gasto en primer lugar, comporta haber actuado conforme a lo establecido en las normas legales y reglamentarias antes mencionadas.*”

<sup>127</sup> En la actualidad la LGEP de 2001, está derogada y está vigente la LO 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

cumplimiento de los compromisos internacionales derivados del Tratado de Maastricht y del PEC.

El Derecho comunitario europeo que establece la disciplina presupuestaria a los Estados miembros de la UEM, atribuye al Estado español la responsabilidad, en exclusiva, del cumplimiento de los objetivos de déficit público y nivel de deuda pública. Pero en el caso del Estado español con una organización territorial compleja, no solo la Hacienda estatal es la responsable del déficit público y la deuda, sino que las Haciendas de los gobiernos subcentrales; Comunidades Autónomas y Entidades Locales cada vez tienen un mayor peso en la gestión del gasto público<sup>128</sup>.

El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo del Tratado de Maastricht, establece que “los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivada del Tratado.”

En este sentido, en su día la LGEP, y en la actualidad la LOEPSF, hacen corresponsables del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública a las Comunidades Autónomas y también a las Entidades Locales, sin perjuicio de que el único responsable ante las autoridades comunitarias del cumplimiento de los objetivos a nivel de Estado sea el Gobierno de España<sup>129</sup>.

Por su parte, la CE, en su artículo 137, proclama la autonomía local, estableciendo que los entes locales gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero la autonomía local no tiene la intensidad atribuida a la autonomía de las Comunidades Autónomas que es una verdadera autonomía financiera. No basta con una

---

<sup>128</sup> En especial las Comunidades Autónomas, que desde su nacimiento han ido aumentando progresivamente su peso en el total del gasto público hasta alcanzar más del 50%, en decremento del gasto público estatal, mientras que las Entidades Locales siguen representando casi el mismo porcentaje de gasto público que en 1978 ( 11%-13%), y ello es debido a que si bien en España se ha producido en las últimas décadas una verdadera descentralización desde el Gobierno central a las Comunidades Autónomas, la asignatura pendiente continúa siendo la segunda descentralización a favor de las Entidades Locales, así como un nuevo sistema de financiación local que sea debatido y aprobado junto a la financiación autonómica.

<sup>129</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, ROBERTO IGANCIO "Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales" *Cuadernos de Derecho Local* 5 (2004) págs. 107-124.



mera declaración para institucionalizar la autonomía local, sino que el mandato constitucional de autonomía local precisa para su efectividad de una serie de circunstancias. Partiendo del hecho de que las Entidades Locales territoriales tienen atribuida personalidad jurídica propia es necesario que la autonomía local se vea reflejada, entre otros aspectos, en una clara determinación de las competencias de los entes locales y en suficiencia de medios económicos<sup>130</sup>.

La autonomía de las Entidades Locales es más bien una autonomía política y no financiera, que debe centrarse más en la vertiente del gasto público, y que a su vez, se circunscribe exclusivamente al ámbito de sus competencias. Las Entidades Locales tienen mucho más limitada su capacidad de decidir el volumen y ordenación de sus ingresos, teniendo en cuenta que la materia tributaria está sometida al principio de reserva de ley, y los entes locales no tienen capacidad legislativa<sup>131</sup>. Su poder tributario queda limitado a un poder reglamentario que permite concretar mediante la aprobación de ordenanzas fiscales los tributos creados y regulados en sus elementos esenciales por ley<sup>132</sup>.

Ahora bien, si la autonomía local está mucho más vinculada a decisiones sobre el gasto local que sobre los ingresos, para que la autonomía local no se quede en una mera declaración constitucional sin garantía efectiva, es necesario el verdadero cumplimiento del principio, también constitucional, de la suficiencia financiera de las Entidades Locales<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Véase. NAVARRO FAURE, AMPARO "La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional" *Presupuesto y gasto público*, nº 30, (2002), págs. 133-142

<sup>131</sup> La Constitución Española, en su artículo 133, establece que en materia de regulación de los tributos locales propios deberá intervenir la ley al indicar que "La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes."

<sup>132</sup> Véase las Sentencias del Tribunal Constitucional 19/1987, de 17 de febrero y 233/1999, de 16 de diciembre, en las que se afirma: "La reserva de ley en materia de tributos propios de los entes locales no debe extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial pero tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución Española."

<sup>133</sup> Artículo 142 de la CE y también el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local establece el principio de suficiencia financiera cuando indica que "las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los

La verdadera suficiencia financiera de las Entidades Locales es imprescindible para dar correcto cumplimiento al principio de autonomía local, puesto que sin recursos económicos difícilmente se pueden gestionar los intereses locales<sup>134</sup>. Así pues, la suficiencia financiera se configura, más bien, como un principio instrumental en relación a la autonomía política de los entes locales. No obstante, este principio en la esfera local no se define en el sentido de disponer de medios propios, si no de disponer de medios suficientes, pero no en su totalidad propios<sup>135</sup>, por lo que la hacienda local deberá depender siempre de los recursos de otras administraciones territoriales<sup>136</sup>.

La aprobación de la LGEP primero, y la LOEPSF, no estuvieron exentas de polémica, debido a que la disciplina presupuestaria que imponían podría vulnerar la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales reconocida constitucionalmente.

---

actuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, debiendo ser sus recursos financieros proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o la Ley.” Véase. MEDINA GUERRERO, MANUEL “El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional,” Seminario Derecho Local celebrado en Sevilla,(2003), págs. 1–16.

<sup>134</sup> Tal y como indica el Tribunal Constitucional en sentencias como la Sentencia 104/2000, de 13 de abril y Sentencia 48/2004, de 25 de marzo, “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas ...; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E.” y “la suficiencia financiera puede definirse como el presupuesto o la garantía de la autonomía local, proyectándose ésta en las dos vertientes de la actividad financiera, tanto la vertiente de ingresos como la vertiente de gastos de forma primordial.”

<sup>135</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero indica que “La Constitución Española no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios (patrimoniales y tributarios) suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que esos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios”.

<sup>136</sup> El propio artículo 142 de la CE, establece como pilares de la financiación local los tributos propios y la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. En la actualidad la participación en tributos del Estado es verdaderamente un pilar de la financiación local, siendo junto con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el recurso más importante desde el punto de vista cuantitativo con el que cuentan los municipios. Pero no se puede afirmar lo mismo en cuanto a la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, en este sentido Véase MARTÍNEZ RODRIGUEZ, JOSÉ MIGUEL “La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: la hora de la verdad,” Cuadernos de Derecho Local, no. 24, (2010) págs. 11–28.

La primera Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la cuestión fue la STC 134/2011, de 20 de julio, que desestimó el recurso de inconstitucional presentado por el Parlamento de Cataluña contra algunas disposiciones de la LGEP de 2001, y de la LO5/2001. En esta sentencia se estableció que el Estado en aplicación del artículo 149.1.13 “*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*” y 149.1.14 “*Hacienda general y Deuda del Estado*”, de la CE, puede establecer límites generales al endeudamiento. Y por su parte artículo 149.1.13 de la CE, otorga al Estado la competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma y también en materia presupuestaria. Anteriormente, otras sentencias ya habían reconocido al Estado la competencia para establecer límites presupuestarios concretos, como la STC 62/2001, en relación a los límites retributivos establecidos por el Estado a todo el personal del sector público, incluido el personal al servicio de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. E incluso años antes el TC ya se había pronunciado en STC 179/1985 en relación a la *Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medida Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas locales* en relación la incidencia de la intervención de la de legislación del Estado en la Hacienda Local<sup>137</sup>. La novedad de la STC 134/2011 radica en que se reconoce al Estado la capacidad para establecer topes presupuestarios globales que afecten a todos los niveles de la Administración. En definitiva, esta primera sentencia concluía que el establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas que forman parte del sector público mediante una ley estatal no vulnera los principios constitucionales de autonomía financiera y autonomía política de reconocido a favor de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Posteriormente, se han dictado una serie de sentencias por el TC como la STC 157/2011<sup>138</sup>, de 18 de octubre, las SSTC 195<sup>139</sup>, 196<sup>140</sup>, 199<sup>141</sup>/2011, de 13 de diciembre

---

<sup>137</sup> STC 179/1985 “El título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso, es sin duda, el contenido del artículo 149.1.14<sup>o</sup>. Sea cual fuere el contenido que la concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse en el mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las Entidades Locales (cuyo establecimiento le corresponde también a la competencia estatal) impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal”. Véase MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN, “Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y rasgos fundamentales,” *Revista Española de Control Externo*, n.d., págs.33–48.

<sup>138</sup> Por el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

y la STC 203<sup>142</sup>/2011, de 14 de diciembre, que siguiendo la línea iniciada por la STC 314/2011 han desestimado todos los recursos de inconstitucional interpuestos contra diversas disposiciones de la LGEP.

En estas sentencias se analizaba entre otras cuestiones relacionadas más con las Comunidades Autónomas, los límites que el principio de estabilidad presupuestaria suponen para la autonomía de las haciendas locales. En concreto, se impugnaban los preceptos de la LGEP que obligaban a las Entidades Locales a ajustar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria<sup>143</sup>, y a elaborar y remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan económico de reequilibrio en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, por parte del ente local<sup>144</sup> o de sus entidades de derecho público dependientes<sup>145</sup>, correspondiendo al Ministerio su seguimiento.

Todas las sentencias aludidas desestiman los recursos utilizando fundamentos jurídicos similares a los ya esgrimidos por la primera STC 314/2011, para concluir que la imposición del principio de estabilidad presupuestaria a las Entidades Locales no vulnera autonomía local *«porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales (...), sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas»*, ni tampoco quebranta su suficiencia financiera, *«pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales»*.

Es importante destacar, que las sentencias del TC que sucedieron a la 314/2011, presentaban como novedad que el canon de constitucionalidad había resultado

---

<sup>139</sup> Por el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

<sup>140</sup> Por el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón.

<sup>141</sup> Por el recurso interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla La Mancha.

<sup>142</sup> Por el recurso interpuesto por diputados del Grupo Socialista.

<sup>143</sup> Artículo art. 19 y el apartado segundo de la disposición adicional única de la LGEP (que modifica el art. 146.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales)

<sup>144</sup> Artículo 22.2 de la LGEP.

<sup>145</sup> Artículo 25 de la LGEP.

modificado por la reforma del artículo 135 CE, consagrando el principio de estabilidad presupuestaria como límite a la actuación de todas las Administraciones Públicas<sup>146</sup>.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la mayor disciplina presupuestaria impuesta a las Entidades Locales, sometidas al cumplimiento de los límites de déficit y deuda pública, ha incidido en la autonomía local desde el punto de vista de la capacidad para acceder al crédito y determinar el subsiguiente destino de los fondos obtenidos<sup>147</sup>.

Incluso algunos autores como VILLAR ROJAS, considera que el bloque de medidas introducida por la LOEPSF y por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, constituyen “un supuesto de tutela preventiva, genérica y de oportunidad, que sitúa a la Entidad Local en situación de subordinación y dependencia del Estado, que es contrario a la garantía constitucional de la autonomía local (desde STC 4/1981)”<sup>148</sup>.

### 3.5 La fijación del objetivo de déficit para las Entidades Locales.

La LOEPSF define en su artículo 3 el principio de estabilidad presupuestaria:

- “1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.*
- 2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.....”*

---

<sup>146</sup> GARCIA VITORIA, IGNACIO “STC 157/2011, de 18 de Octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de Diciembre y STC 203/2011, de 14 de Diciembre: La reforma del artículo 135 de la Constitución refuerza la competencia del Estado para imponer la estabilidad presupuestaria,” *Crónica Presupuestaria*, nº1, (2013), págs. 326-338.

<sup>147</sup> ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ “Autonomía local , equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera . Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España ( 2008-2014 ),” *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, nº 2, (2014) págs. 73–110.

<sup>148</sup> VILLAR ROJAS, FRANCISCO J. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local,” *Web Del INAP*, 2014.

En su artículo 11, se regula la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, y se establece que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales. Si bien, en el caso de reformas estructurales con efectos a largo plazo, la ley permite incurrir en un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional o el establecido por la normativa europea si éste fuera inferior.

Además, para el caso del Estado y las Comunidades Autónomas se permite que se incurra en déficit estructural, excepcionalmente, si el Congreso de los Diputados aprecia por mayoría absoluta alguno de los siguientes supuestos:

- a) Catástrofes naturales
- b) Recesión económica
- c) Situaciones de emergencia extraordinaria

Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo y, en estos casos, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural, teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Al instrumentar el principio de estabilidad presupuestaria para el Estado y Comunidades Autónomas de esta manera, se les está permitiendo incurrir en déficit no estructural o coyuntural, e incluso, en determinados casos, en déficit estructural.

Sin embargo, para el caso de las Entidades Locales, en el apartado cuarto del citado artículo 11, se establece que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, sin ningún tipo de excepción.

Por tanto, partimos de una instrumentación totalmente diferente del principio de estabilidad presupuestaria para el Estado y Comunidades Autónomas, y para las Entidades Locales. Al Estado y Comunidades Autónomas se les permite incurrir en déficit no estructural y, excepcionalmente, en déficit estructural. Por el contrario, a las Entidades Locales no se les permite ningún tipo de déficit, exigiéndose siempre el equilibrio o superávit presupuestario.

En el artículo 15 de la LOEPSF<sup>149</sup> se regula el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas:

*“1. En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.*

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

*El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley.*

*2. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.....”*

Para las Comunidades Autónomas, en el artículo siguiente, se establece el procedimiento para el establecimiento de los objetivos individuales.

Sin embargo, para el caso de las Entidades Locales no hay procedimiento alguno para establecer objetivos individuales, y por tanto, debemos concluir que el objetivo fijado por el Gobierno para el *subsector Administración Local*, es el objetivo individual que deben cumplir todas y cada una de las más de trece mil Entidades Locales que forman parte de la organización territorial del Estado, sin que el superávit de una entidad local

---

<sup>149</sup> La LGEP de 2001, también establecía, en su artículo 20, un procedimiento similar al regulado posteriormente por la LOEPSF.

pueda ir a compensar el déficit de otra entidad local<sup>150</sup>. Por tanto, a pesar de que el conjunto de los entes locales que conforman el *subsector Administración local* cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, porque los déficits totales han sido inferiores a los superávits totales, todas y cada una de las Entidades Locales que incumplan el objetivo fijado deberán elaborar un plan económico-financiero de reequilibrio.

En el año 2012 se aprobó el primer acuerdo por el que se fijó el objetivo de estabilidad presupuestaria; el Acuerdo del Gobierno por el que, en cumplimiento de los artículos 8 y 13 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se fijaba el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran, para el período 2003-2005, estableciendo para las Entidades Locales el siguiente objetivo:

**Tabla 5. Objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales. Trienio 2003-2005**

( Contabilidad Nacional. SEC-95. En porcentajes del PIB)

2003	2004	2005
0	0	0

Posteriormente, desde la entrada en vigor de la LGEP se han ido aprobando acuerdos similares, en los que era habitual que se repitiera el objetivo de estabilidad para las Entidades Locales del 0% del PIB. No obstante, hubo algunos años, como el 2011<sup>151</sup>, en el que el objetivo de estabilidad para las Entidades Locales no fue el 0% del PIB, si no que se estableció un -0,3 % del PIB para 2012, el -0,2% del PIB para 2013 y el 0% del PIB para 2014, precisando que “*De conformidad con el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, las Entidades Locales deben presentar sus presupuestos en equilibrio. No obstante, las*

<sup>150</sup> REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS “Estabilidad presupuestaria y servicios públicos locales (estado de la doctrina),” *Cuadernos de Derecho Local*, nº 3, (2013), págs. 7–19.

<sup>151</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fijan los umbrales de crecimiento económico para el periodo 2014-2016, el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el período 2012-2014 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del estado para 2012, en el que se establecía como objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales para el año 2012 el -0,3%, para el año 2013 el -0,2% del PIB y para el año 2014 el 0% del PIB.



*Entidades Locales que liquiden sus presupuestos cumpliendo la senda establecida en este cuadro, quedarán exentas de la obligación de presentar planes económico-financieros de reequilibrio.”*

En los años en los que el objetivo de estabilidad permitía que las liquidaciones presupuestarias arrojasen una cifra diferente a cero, se planteaba el problema de cómo evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en cada entidad local, puesto que el PIB no se calcula a nivel local y se carecía de base de cálculo para dicho objetivo. La solución que en estos ejercicios se implementó fue, previo acuerdo con la Comisión Nacional de Administración Local, traducir el objetivo de estabilidad presupuestaria definido como un porcentaje en relación al PIB a un importe cierto, calculado a partir los derechos reconocidos de la liquidación presupuestaria correspondiente, de tal forma que las Entidades Locales en las que su déficit presupuestario se situara por debajo del importe así calculado, estaban exentas de presentar un plan económico-financiero de reequilibrio.

El último acuerdo por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales es el acuerdo, de fecha 7 de julio de 2017, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores, para el periodo 2018-2020, en el que como en resto de acuerdos desde la entrada en vigor de la LOEPSF, además, se establece el objetivo de deuda y la regla de gasto.

**Tabla 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2018-2020**

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010

(En porcentaje del PIB)

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Administración Central	-0,7	-0,3	0
Comunidades Autónomas	-0,4	-0,1	0
Entidades Locales	0	0	0
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,5
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,5</b>

**Tabla 7. Objetivo de deuda pública para el período 2018-2020**

(Deuda PDE en porcentaje del PIB)

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Administración Central	70,8	69,5	67,6
Comunidades Autónomas	24,1	23,3	22,4
Entidades Locales	2,7	2,6	2,5
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>97,6</b>	<b>95,4</b>	<b>92,5</b>

**Tabla 8. Regla de gasto para el período 2018-2020**

Tasa de referencia nominal

(% variación anual)

<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
2,4	2,7	2,8

## 4. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

Los principios presupuestarios se pueden entender como un conjunto de reglas que resumen la disciplina de la institución del presupuesto, que afectan a las diferentes fases del ciclo presupuestario; elaboración y aprobación, ejecución, liquidación y control del presupuesto, tratando de asegurar el adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos<sup>152</sup>.

La clásica clasificación de principios presupuestarios, establece tres categorías; los principios presupuestarios políticos, los principios presupuestarios contables y los principios presupuestarios económicos<sup>153</sup>. No obstante, hay autores que plantean otra clasificación añadiendo una cuarta categoría al diferenciar entre los principios jurídicos y los principios políticos<sup>154</sup>.

Los principios presupuestarios políticos<sup>155</sup> basados en la doctrina de la división de poderes y en la soberanía popular características del siglo XIX, están encaminados a

---

<sup>152</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE “Los Principios Presupuestarios”. *Op. cit. pág. 28*. Otros autores han definido también los principios presupuestarios, así NAVARRO FAURE, “Lección 2. Los Principios Jurídicos Presupuestarios» en la obra colectiva, Coordinada Por MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO.”, comienza la lección manifestando “Los principios presupuestarios se han definido tradicionalmente por la doctrina hacendista, como el conjunto de normas o reglas que deben ser respetadas por una actividad presupuestaria correcta. El origen de estos principios es la ideología liberal en que se basó el propio concepto de Presupuesto, y resulta ya un tópico poner de manifiesto la crisis a la que arrastró a estas reglas el abandono de la concepción del Estado que la sustentaba”. Y como indica la misma autora, en su tesis “Aspectos jurídico-financieros del déficit público” otros autores como PALAO TABOADA, ya definieron los principios presupuestarios como “ el conjunto de reglas o criterios a los que debía atenerse una actividad presupuestaria correcta” y CAYÓN GALIARDO “ Cuando hablamos de principios presupuestarios nos referimos a un conjunto de declaraciones de carácter dogmático que se han obtenido de una cristalización o condensación y que expresan las finalidades o fundamentos que deben perseguirse en la construcción positiva del Derecho presupuestario y al tiempo recogen las bases en que se apoya una determinada configuración del mismo.”

<sup>153</sup> SANCHEZ REVENGA, JAIME *Manual de Presupuestos y gestión financiera del Sector Público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (2009)*.

<sup>154</sup> NAVARRO FAURE, “«Lección 2. Los Principios Jurídicos Presupuestarios».” *Op. cit. pág 112*.

<sup>155</sup> SANCHEZ REVENGA, en su *Manual de Presupuestos y gestión financiera del Sector Público.*, establece como principios políticos los siguientes; principio de competencia, de universalidad, de unidad, de especialidad, de publicidad y de anualidad presupuestaria. Otros autores como BELLOD REDONDO, “ Déficit Público E Instituciones Presupuestarias : El Caso de La Comunidad Autónoma de La Región de Murcia 1983-2003,” 2004., añaden además los principios de claridad,

determinar la competencia en materia presupuestaria y a conseguir el máximo control del ejecutivo.

Los principios presupuestarios contables<sup>156</sup>, se refieren a la forma de presentar contablemente el documento del presupuesto y están basados en la idea de que la contabilidad pública debe tener el carácter de instrumento de control presupuestario, permitiendo comprobar que los recursos son gestionados conforme a los principios políticos y económicos. Los principios contables son, en definitiva, una traducción a la técnica contable de los principios políticos y económicos.

Por último, los principios económicos<sup>157</sup>, inspirados en las teorías de los economistas liberales del siglo XIX en las que se basaba el concepto del propio presupuesto, sostenían que la actividad económica del Estado tenía que ser lo más limitada posible y ajustarse a una serie de reglas que debían orientar el presupuesto y la gestión de la actividad financiera del Sector Público.

El principio de especialidad presupuestaria se encuentra en la clasificación correspondiente a los principios político-jurídicos y además, tiene su traducción en términos contables en el principio de especificación.

Sin embargo, el principio de equilibrio presupuestario, origen de la disciplina presupuestaria en la que se basa la estabilidad presupuestaria, se encuentra dentro de los principios económicos junto con el principio de limitación del gasto público y de autoliquidación de la deuda, principios muy vinculados, a su vez, con la disciplina presupuestaria relativa a la sostenibilidad financiera y a la regla de gasto.

---

exactitud y anticipación. Y los autores como NAVARRO FAURE, aunque diferencian los principios presupuestarios políticos y los principios presupuestarios jurídicos, catalogan el principio de competencia como principio presupuestario político y el resto como principios presupuestarios jurídicos.

<sup>156</sup> En cuanto a los principios presupuestarios contables los autores SANCHEZ REVENGA, NAVARRO FAURE, BELLOD REDONDO, CORCUERA TORRES entre otros, coinciden en incluir los siguientes; principio de presupuesto bruto, de no afectación de ingresos, de unidad de caja, de especificación y de presupuesto cerrado.

<sup>157</sup> La doctrina también es unánime en cuanto a los principios presupuestarios económicos, que tradicionalmente se han sido enunciados como; principio de limitación del gasto público o gasto mínimo, equilibrio presupuestario, neutralidad impositiva y autoliquidación de la deuda.

Los principios presupuestarios se pueden incorporar al ordenamiento jurídico de diferente manera, algunos se pueden reflejar al más alto nivel en la propia CE, otros en diversas leyes, y otros estar totalmente ausentes en las normas<sup>158</sup>.

En concreto, el principio de especialidad presupuestaria, en el ámbito de las Entidades Locales, se encuentra regulado en el TRLRHL y en el RD 500/1990. Y el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera aparecen recogidos, expresamente, en el artículo 135 de la CE, y desarrollados por la LOEPSF.

#### 4.1 El principio de especialidad presupuestaria.

El principio de especialidad presupuestaria es uno de los criterios básicos que disciplinan la regulación del gasto público<sup>159</sup>. Este principio se basa en la idea de que el presupuesto no implica una autorización genérica para gastar, sino que se trata de una autorización para gastos concretos, en cuantía determinada y para un determinado período. Por tanto, el presupuesto se configura, a su vez, como una autorización y un límite para los gestores responsables de la ejecución del gasto público, debiendo determinarse el crédito presupuestario cualitativa, cuantitativa y temporalmente<sup>160</sup>. Al aprobarse los presupuestos se eligen una serie de alternativas y los recursos necesarios para financiarlas. Dichas elecciones son vinculantes y deben ser cumplidas en su ejecución.

---

<sup>158</sup> CORCUERA TORRES, “Los Principios Presupuestarios.” *Op. cit.* pág. 28. Cualquiera de los principios presupuestarios puede adquirir la categoría de jurídico-presupuestario, lo que se produce cuando ellos mismos o los postulados que encarnan se incorporan a las normas jurídicas de un Estado (Constitución o leyes generales) reguladoras de la institución presupuestaria, lo cual significa que los principios jurídico-presupuestarios no son más que la plasmación en el derecho positivo de los principios políticos, contables y económicos más relevantes. En nuestro país la juridificación de los principios presupuestarios se ha llevado a efecto en la Constitución y en leyes generales como la Ley General Presupuestaria, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley de Economía Sostenible.

<sup>159</sup> MENÉNDEZ MORENO, ALEJANDRO y CORCUERA TORRES, AMABLE “Algunas propuestas de reforma del régimen presupuestario de las Corporaciones Locales: especial referencia al principio de especialidad,” *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 2, (2004), págs. 103–146.

<sup>160</sup> MARTINEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL “Ordenación competencial, material y temporal de los Presupuestos,” <https://derechofinancieroypatrimonial.wordpress.com/2012/03/21/el-Principio-de-Especialidad-Presupuestaria/>, 2012. “El principio de especialidad es el que mejor ilustra sobre los efectos jurídicos que tiene la autorización presupuestaria respecto de los gastos públicos; autorización que tiene carácter limitativo en cuanto a la cantidad, calidad y tiempo de esos gastos.”

El principio de especialidad presupuestaria incluye las denominadas especialidades presupuestarias con una triple acepción:

- Especialidad cualitativa, por la cual los créditos presupuestarios se destinarán, exclusivamente, a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por el presupuesto aprobado inicialmente o por sus modificaciones.
- Especialidad cuantitativa, por la cual los importes asignados a cada aplicación presupuestaria de gasto no pueden ser excedidos, esto es, no se puede gastar más de lo fijado en el presupuesto.
- Especialidad temporal, por la cual los créditos presupuestarios deben ser gastados durante el año natural del ejercicio presupuestario<sup>161</sup>.

#### **4.1.1 La especialidad cualitativa y la vinculación jurídica de los créditos presupuestarios en el ámbito local.**

En relación con este principio, el artículo 172.1 del TRLRHL y el artículo 24 del Real Decreto 500/1990, establece que los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la Entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.

Por su parte, el artículo 173.5 del TRLRHL y el 25 del Real Decreto 500/1990, establecen que no podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, añadiendo que el cumplimiento de estas limitaciones deberá verificarse al nivel en que se establezca en cada caso la vinculación jurídica de los créditos.

---

<sup>161</sup> GONZÁLEZ PUEYO, JESÚS M<sup>a</sup> y VIGO MARTÍN, BEATRIZ "Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales", ed. La Ley grupo Wolters Kluwer El Consultor de los Ayuntamientos, 8<sup>a</sup> edición, Madrid, (2015).

El “*nivel de vinculación jurídica*” hace referencia al nivel a partir del cual, los créditos agrupados en los niveles inferiores podrán ver alterado su destino inicial, siempre y cuando dichos créditos se destinen a otras finalidades incluidas dentro del nivel de vinculación jurídica establecido, que en el lenguaje presupuestario se conoce con el término de “*bolsa de vinculación jurídica*”<sup>162</sup>.

Con respecto a los créditos consignados en los niveles presupuestarios superiores al nivel de vinculación jurídica, el principio de especialidad impide que éstos puedan ser utilizados con finalidades distintas a las inicialmente autorizadas, salvo que se apruebe una modificación presupuestaria.

Por su parte, el Real Decreto 500/1990 fijan unos límites que todas las Entidades Locales deberán de respetar a la hora de regular en sus Bases de Ejecución del Presupuesto<sup>163</sup> los niveles de vinculación jurídica:

*Art. 27 “1. Con carácter general, los niveles de vinculación jurídica de los créditos serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado.*

*2. Los créditos que se declaren ampliables de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2, d), tendrán carácter de vinculantes al nivel de desagregación con que figuren en los estados de gastos del presupuesto.”*

*Art. 28. “1. En las bases de ejecución del presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo funcional<sup>164</sup> y económico que la entidad local considere necesarios para su adecuada gestión.*

<sup>162</sup> DE PAULA AGUILERA, FRANCISCO “Haciendas Locales. Presupuestos y Tributos,” *Administración Local Práctica: Casos Prácticos de Derecho Administrativo y Haciendas Locales*, coordinado por CARBONERO GALLARDO, JOSÉ MIGUEL, (2015), págs. 849–958.

<sup>163</sup> Las Bases de Ejecución del Presupuesto son un documento que forma parte del presupuesto de una entidad local, regulado en el artículo 9 del RD 500/1990:

*“ 1. El presupuesto general incluirá las bases de ejecución del mismo que contendrán, para cada ejercicio, la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad y de sus organismos autónomos, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión ,estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que se pueda modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente de procedimientos y solemnizadas específicas distintas de lo preceptuado para el presupuesto (Artículo 146.1, LRHL).*

*2. Las Entidades Locales regularan, entre otras materias, en las bases de ejecución del presupuesto lo siguiente:*

*A) niveles de vinculación jurídica de los créditos....”*

<sup>164</sup> En la actualidad, la estructura presupuestaria de las Entidades Locales está regulada por la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de

2. Asimismo, en las bases de ejecución del presupuesto se podrá establecer el carácter vinculante de los créditos en función de la clasificación orgánica en aquellas Entidades Locales que hagan uso de la facultad contenida en el artículo 148.2 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales.”

Art. 29. “Las Entidades Locales que hagan uso de la facultad recogida en el apartado 1 del artículo anterior deberán respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación:

A) respecto de la clasificación funcional, el grupo de función<sup>165</sup>.

B) respecto de la clasificación económica, el capítulo<sup>166</sup>.”

El principio de especialidad cualitativa impide que los gestores realicen un uso discrecional de los créditos presupuestarios, desatendiendo las finalidades específicas para las que fueron expresamente autorizados y permite dar a conocer a los ciudadanos el destino que se ha dado a los fondos que se han puesto a su disposición para el cumplimiento de los fines públicos que han sido encomendados a la entidad local. Pero el principio de especialidad presupuestaria debe verificarse a nivel de vinculación jurídica de los créditos y no a nivel de aplicación presupuestaria<sup>167</sup>, pudiendo desvirtuarse el

---

marzo, según la cual la clasificación funcional de los créditos del estado de gastos ha pasado a denominarse clasificación por programas, existiendo tres clasificaciones para los créditos presupuestarios: la clasificación económica que hace referencia a la naturaleza económica del gasto y responde a la pregunta ¿en qué se gasta?, la clasificación por programas que hace referencia a la finalidad del gasto y responde a la pregunta ¿para qué se gasta? y por último, la clasificación orgánica del gasto que indica ¿quién gasta?. La clasificación económica y la clasificación por programas son obligatorias para todas las Entidades Locales, estando su estructura regulada para todas ellas en la citada Orden, y la clasificación orgánica es opcional.

<sup>165</sup> En la actualidad se denomina clasificación por programas y presenta cinco niveles:

- 1 Área de Gasto, obligatorio y cerrado.
- 2 Política de Gasto, obligatorio y cerrado.
- 3 Grupo de programas, obligatorio y abierto.
- 4 Programa, potestativo y abierto si bien es obligatorio para los programas en los casos que se especifican en el anexo I de la Orden EHA 3565/2008.
- 5 Subprograma, potestativo y abierto.

<sup>166</sup> La clasificación económica presenta cinco niveles:

- 1 Capítulo, obligatorio y cerrado.
- 2 Artículo, obligatorio y cerrado.
- 3 Concepto, obligatorio y abierto.
- 4 Subconcepto, potestativo y abierto si bien es obligatorio para los subconceptos en los casos que se especifican en el anexo III de la Orden EHA 3565/2008.
- 5 Partida, potestativo y abierto.

<sup>167</sup> Según el artículo 6 de la Orden EHA 3565/2008, “la aplicación presupuestaria cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, en el nivel de grupo de programa o programa y



propio principio de especialidad cualitativa si la regulación que las bases de ejecución del presupuesto establecen del “*nivel de vinculación jurídica*” es excesivamente amplia y permite, por tanto, un mayor grado de discrecionalidad del gasto.

#### 4.1.2 La especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios en el ámbito local.

El principio de especialidad cuantitativa de los créditos vincula a la Administración respecto al *quantum* o cantidad de dinero de que dispone para la realización de un gasto público, en relación con la autorización conferida por un determinado crédito presupuestario. Por consiguiente, el crédito presupuestario es limitativo, estableciéndose, en el artículo 173.5 del TRLRHL y el 25 del Real Decreto 500/1990, que no podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar<sup>168</sup>.

Al confeccionar el presupuesto, se asigna a cada aplicación presupuestaria una determinada cantidad de dinero; el “*crédito presupuestario*”<sup>169</sup>, que representa la cantidad que se determina gastar en ella. El crédito presupuestario es la cantidad numérica que se asigna a cada aplicación presupuestaria y que permite realizar un gasto, y dentro de los créditos puede distinguirse entre:

- Créditos iniciales. Es el crédito asignado a cada aplicación presupuestaria en el presupuesto inicial, es decir, el consignado inicialmente<sup>170</sup>.
- Créditos definitivos. Es el crédito inicial más o menos las modificaciones presupuestarias<sup>171</sup>.

---

concepto o subconcepto respectivamente. En el caso de que la Entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, por programas y económica.”

<sup>168</sup> SESMA SÁNCHEZ, BEGOÑA “La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario, criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa,” *Revista Española de Derecho Financiero. Civitas*, (1999), págs. 35–70.

<sup>169</sup> Artículo 35 de la Ley General Presupuestaria.

<sup>170</sup> Artículo 8.1 de la Orden EHA 3565/2008.

$$\text{Crédito definitivo} = \text{Crédito inicial} \pm \text{Modificaciones}$$

Por tanto, ante la posibilidad de realización de un gasto es requisito necesario comprobar si existe crédito presupuestario adecuado y suficiente. La adecuación del crédito es la constatación del cumplimiento del principio de especialidad cualitativa mientras que la suficiencia del crédito es la constatación del cumplimiento del principio de especialidad cuantitativa.

#### **4.1.3 La especialidad temporal de los créditos presupuestarios en el ámbito local.**

El principio de especialidad temporal de los créditos presupuestarios establece el ámbito temporal, en el que debe ejecutarse el gasto público, de acuerdo con la especialidad cualitativa y cuantitativa que el crédito presupuestario tiene autorizado en el presupuesto.

Este principio se identifica con el principio de anualidad presupuestaria, que en el ámbito de las Entidades Locales, se refiere a que la autorización plenaria que supone la aprobación del presupuesto ha de tener una vigencia determinada, el denominado ejercicio presupuestario, que coincide con el año natural y transcurrido el cual perderá su valor, salvo que el presupuesto se prorrogue.

En el TRLRHL y en el Real Decreto 500/1990, encontramos numerosas referencias a estos principios de especialidad temporal de los créditos y de anualidad presupuestaria.

En la propia definición del presupuesto, recogida en el artículo 162 del TRLRHL, ya encontramos una referencia al principio de anualidad, al establecer que los presupuestos generales de las Entidades Locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la

---

<sup>171</sup> Artículo 8.2 de la Orden EHA 3565/2008.

entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (...)

A continuación, el artículo 163 del TRLRHL establece el ámbito temporal del presupuesto local:

*“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:*

*a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y*

*b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.”*

Por lo que se refiere a la imputación temporal de ingresos y gastos, los derechos reconocidos se imputan al ejercicio presupuestario en que se hayan liquidado, es decir, en el que se haya determinado o cuantificado la deuda, aunque no se hayan ingresado en las cajas públicas en dicho ejercicio presupuestario. Y las obligaciones reconocidas se imputan al ejercicio presupuestario al que se refieran los gastos públicos realizados, aunque todavía no se hayan pagado.

En el artículo 164 del TRLRHL, al regular el contenido del presupuesto general de la entidad local se establece que el mismo debe elaborarse y aprobarse anualmente.

En los artículos 175 del TRLRHL y 92 del RD 50071990, se establece las bajas por anulación de créditos al final del ejercicio:

*“1. Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedaran anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las señaladas en el artículo 163 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre<sup>172</sup>.*

*2. Los derechos liquidados pendientes de cobro y las obligaciones reconocidas pendientes de pago quedaran a cargo de la tesorería de la entidad local.”*

Por último, en el artículo 176 del TRLRHL se regula expresamente la temporalidad de los créditos presupuestarios:

---

<sup>172</sup> En la actualidad artículo 182 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. ( TRLRHL)

*“1. Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:*

*a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.*

*b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3”*

Añadiendo el artículo 26 del RD 500/1990 que desarrolla lo establecido por el TRLRHL en cuanto a la temporalidad de los créditos, otro supuesto que supone una excepción al principio general de imputar los gastos en el ejercicio presupuestario en el que se realicen y que se refiere al reconocimiento extrajudicial de créditos.

Como excepciones más significativas al principio general de especialidad temporal de los créditos y de anualidad presupuestaria, señalar los atrasos a favor del personal y las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previstos en el artículo 176.2 del TRLRHL, el supuesto de prórroga del presupuesto, los gastos plurianuales regulados en el artículo 174 del TRLRHL, la incorporación de remanentes de crédito según el artículo 182 del TRLRHL, y reconocimiento extrajudicial de créditos cuando supone reconocer obligaciones de ejercicios anteriores con cargo al presupuesto corriente.

De acuerdo con el artículo 169.6 del TRLRHL, si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior con sus créditos iniciales hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. Por tanto, no se considerarán prorrogables las modificaciones de crédito del ejercicio anterior, configurándose los créditos iniciales como el límite máximo de los créditos a prorrogar. Además, se excluyen de la prórroga los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Artículo 21 del RD 500/1990:

Por último, mencionar en este apartado los compromisos de gasto plurianual que más que una excepción al principio de anualidad presupuestaria o especialidad temporal de los créditos es una particularidad debida la naturaleza económica de determinados gastos públicos.

Los gastos de carácter plurianual son aquellos que extienden sus efectos económicos a ejercicios posteriores a aquel en el que se autoricen y comprometan<sup>174</sup>. La realización o ejecución de un gasto de carácter plurianual se extenderá a más de un ejercicio presupuestario debiendo iniciarse la ejecución<sup>175</sup> del gasto en el ejercicio

---

*“1. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerara automáticamente prorrogado el del anterior hasta el límite global de sus créditos iniciales, como máximo.*

*2. En ningún caso tendrán singularmente la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.*

*3. En caso de que una vez ajustados a la baja los créditos iniciales del presupuesto anterior en función de lo dispuesto en el párrafo precedente, se obtuviera un margen en relación con el límite global de los créditos iniciales de referencia, se podrán realizar ajustes al alza en los créditos del presupuesto prorrogado cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:*

*A) que existan compromisos firmes de gastos a realizar en el ejercicio corriente que correspondan a unas mayores cargas financieras anuales generadas por operaciones de crédito autorizadas en los ejercicios anteriores.*

*B) que el margen de los créditos no incorporables, relativo a la dotación de servicios o programas que hayan concluido en el ejercicio inmediato anterior, permita realizar el ajuste correspondiente hasta alcanzar el límite global señalado, aunque solo se puedan dotar parcialmente los mayores compromisos vinculados al reembolso de las operaciones de crédito correspondientes.*

*4. Igualmente se podrán acumular en la correspondiente resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes. En este caso, sin consideración del límite referido y siempre que la naturaleza del gasto y la situación del crédito disponible en el ejercicio finalizado, permitan proceder de acuerdo con lo previsto en los artículos 47 y 48 de este Real Decreto.*

*En cualquier caso, los ajustes de crédito determinados en los párrafos precedentes deberán ser objeto de imputación a las correspondientes partidas del presupuesto prorrogado mediante resolución motivada dictada por el presidente de la corporación, previo informe del interventor.*

*5. En tanto no se apruebe el presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley.*

*6. El presupuesto definitivo se aprobara con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el presupuesto definitivo, salvo que el pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.*

*7. Aprobado el presupuesto definitivo, deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura, en su caso, a las operaciones efectuadas durante la vigencia del presupuesto prorrogado.”*

<sup>174</sup> Art.174 del TRLRHL y 79 del RD 500/90.

<sup>175</sup> Cuando la normativa presupuestaria se refiere a “ejecución del gasto” ha de interpretarse, teniendo en cuenta que las fases de ejecución del gastos, son cuatro; autorización del gasto,

corriente. Se trata de gastos autorizados y/o comprometidos en los que una parte de dicha autorización y/o disposición se realiza con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

Por el carácter especial de este tipo de gastos, la legislación establece una serie de restricciones o condiciones a las que deben someterse los gastos de carácter plurianual. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos, su ejecución ha de iniciarse siempre en el propio ejercicio en que se autoricen y además han de encontrarse en alguno de los supuestos concretos establecidos en el artículo 174 del TRLRHL.

#### **4.1.3.1 El Reconocimiento Extrajudicial de créditos.**

Desde el punto de vista presupuestario, nos encontramos probablemente ante una de las figuras más controvertidas en las Entidades Locales, con una exigua regulación legal<sup>176</sup>.

La temporalidad de los créditos regulada en el art. 176 del TRLRHL y desarrollada por el art. 26 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, establece que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario, o dicho de otra forma, las obligaciones presupuestarias se reconocen en el mismo ejercicio en el que se realizan los gastos que las originan.

Si bien, se establecen varios supuestos de excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos presupuestarios, entre los que se encuentra el

---

disposición del gasto, reconocimiento de la obligación y ordenación de pago, que se ha llegado hasta la fase de reconocimiento de la obligación.

<sup>176</sup> Véase PRADA RODRÍGUEZ, ALBA y HERRERO GONZÁLEZ, ELENA “Reconocimiento extrajudicial de crédito,” *Auditoría Pública*, nº 66, (2015), págs. 119–126.  
<http://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/>.

reconocimiento extrajudicial, según lo previsto en el artículo 26.2 c) del Real Decreto 500/1990:

*“2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del Presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:*

*(...)*

*“c) Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto.”*

El artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, establece la posibilidad del reconocimiento de obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores que, por cualquier causa, no lo hubieren sido en aquel al que correspondían, atribuyendo al Pleno de la Corporación tal reconocimiento mediante la asignación puntual y específica de obligaciones procedentes de ejercicios anteriores al presupuesto vigente.

Por su parte el artículo 23.2 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*, incluye dentro de las atribuciones del Pleno:

*“e) El reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones de crédito o concesión de quita y espera.”*

De tal manera que si bien el reconocimiento extrajudicial de crédito no aparece regulado en el TRLRHL, sí aparece regulado en el Real Decreto 500/1990 y en Real Decreto Legislativo 781/1986, que se limitan a establecer que corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria.

A pesar de que el principio de especialidad está expresamente recogido en la normativa presupuestaria de las Entidades Locales, en la realidad de la actividad económico financiera de las Entidades Locales es más habitual de lo deseable, que se llevan a cabo gastos sin crédito presupuestario, en cuyo caso, si se opta por tramitar estos gastos en el ejercicio siguiente cuando exista consignación presupuestaria, se

acude a la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos<sup>177</sup>. De esta manera, se da cumplimiento a las obligaciones que se han contraído sin la cobertura presupuestaria correspondiente y que la Administración ha de satisfacer en virtud del principio de enriquecimiento injusto. Los acreedores que efectivamente han prestado de conformidad un servicio, realizado una obra o efectuado un suministro tienen derecho a cobrar, con independencia de que la Administración en ese caso, haya realizado un gasto público incumpliendo los criterios y principios presupuestarios, así como lo establecido expresamente en el artículo 173 del TRLRHL<sup>178</sup>.

Esta forma de actuación supone una ausencia absoluta de disciplina presupuestaria, y aunque el artículo 173.5 del TRLRHL califica estos compromisos de gastos como nulos de pleno derecho y por tanto, no susceptibles de convalidación<sup>179</sup>, en la mayoría de los casos no se declara tal nulidad como tampoco se exige las responsabilidades a las que haya lugar por haber infringido la normativa al incurrir un gasto sin que existiera crédito adecuado y suficiente. Además, es muy habitual que los gastos realizados sin crédito presupuestario pasen a ejercicios posteriores, incumpliendo a su vez el principio de anualidad presupuestaria.

El reconocimiento extrajudicial de créditos, aún admitido legalmente, supone una quiebra del propio concepto de presupuesto y de los principios de anualidad y especialidad cualitativa y cuantitativa, tal y como manifiesta el *Consello de Contas de Galicia* en su informe de fiscalización del Ayuntamiento de Boqueixón, año 2000.

Además, este procedimiento que supone abonar las facturas en un ejercicio posterior a su devengo, supone una importante dilatación del procedimiento de pago y el incumplimiento del plazo legal de pago establecido para las operaciones comerciales.

---

<sup>177</sup> El Tribunal de Cuentas en su informe nº 1.173 de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las Entidades Locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013 ha puesto de manifiesto que la aplicación directa del artículo 602 del TRLRHL, “supone una incorrecta utilización de este mecanismo, que no está previsto para aprobar de manera generalizada expedientes de gasto con irregularidades o deficiencias”.

<sup>178</sup> GARCÍA MACÍAS, JOSÉ LUIS “Gastos presupuestarios y reconocimiento extrajudicial de créditos,” *Auditoría Pública*, nº 30, (2003).

<sup>179</sup> Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular.



En los últimos años, la vigencia del artículo 60.2 del RD 500/1990, como procedimiento excepcional, conducente a la conversión de actos que conforme al ordenamiento jurídico son nulos de pleno derecho, ha sido muy cuestionada, incluso, parte de la doctrina, como MOREO MARROIG<sup>180</sup>, lleva tiempo pidiendo su derogación. Los últimos pronunciamiento judiciales plantean la imposibilidad de acudir directamente al reconocimiento extrajudicial de créditos, en los casos de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sin haber tramitado el correspondiente expediente de revisión de oficio<sup>181</sup>.

Por otra parte, para poder registrar contablemente los gastos efectuados sin consignación presupuestaria el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local crea la cuenta 413 “*Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto*”, cuenta acreedora que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o de bienes y servicios que no se han aplicado a presupuesto, siendo procedente su aplicación. En esta cuenta contable, sin reflejo presupuestario, es donde se deben registrar todas las facturas que hayan sido conformadas, y que al finalizar el ejercicio no se han podido aplicar presupuestariamente por cualquier motivo, entre los que se encuentra la falta de consignación presupuestaria adecuada y suficiente.

El registro correcto de los gastos de un ejercicio a la cuenta 413 tiene una gran relevancia, a efectos del cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, debido a que en términos de contabilidad nacional

---

<sup>180</sup> MOREO MARROIG, TERESA “Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, ¿bálsamo de fierabrás de la contratación irregular?,” *El Blog de Espublico, Hacienda Local*,( 2015),

<http://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/>.

<sup>181</sup> En este sentido, citar la Sentencia 148/2017 de 12 de junio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso- administrativo nº 4 de Oviedo, en la se juzgaba el acuerdo de 15 de septiembre de 2016, del Pleno del Ayuntamiento de Avilés, en lo que se refiere al reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de facturas de suministros y servicios diversos por importe de 180.421,51 euros. La sentencia considera que se trata de actos nulos de pleno derecho en el sentido establecido por la entonces vigente Ley 30/1992 cuyo artículo 62.1.e) se refería a «*los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*». Por tanto, “*el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera*”. Se estima el recurso y se anulan los Acuerdos del Pleno por no seguir el procedimiento legalmente establecido de los actos nulos de pleno derecho.

estos gastos computan como gasto no financiero aunque no se hayan imputado presupuestariamente.

Además, este tipo de obligaciones que se tramitan mediante el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos en un ejercicio presupuestario posterior al de su devengo, supone un mayor gasto para la Administración al producirse; por una parte, una elevación de los precios a los que los proveedores facturan al repercutir el coste financiero del retraso estimado en el cobro de estas facturas, y por otra parte, por los intereses de demora que la Administración debe abonar a los proveedores por el incumplimiento del plazo legal de pago. Todo ello, supone una mayor tendencia al déficit ya que el límite cuantitativo y temporal del presupuesto se ha diluido y el coste final de estas operaciones es más elevado.

#### **4.1.4 Las modificaciones presupuestarias y su relación con el principio de especialidad de los créditos presupuestarios.**

El Presupuesto aprobado inicialmente expresa en cifras el programa de actuaciones a desarrollar por la entidad local durante un ejercicio presupuestario. Puesto que la actividad de las Entidades Locales debe adaptarse a las necesidades de la sociedad y éstas son cambiantes, pueden plantearse variaciones en las previstas inicialmente, o que surjan nuevas necesidades que sea preciso atender durante el ejercicio presupuestario. El instrumento presupuestario que permite dicha adaptación es la modificación de créditos. Estas modificaciones consisten en aumentos o disminuciones cuantitativas o cualitativas de las previsiones inicialmente aprobadas en el presupuesto de la entidad local, realizadas de acuerdo a la normativa vigente.

De tal modo, el presupuesto aprobado inicialmente por el pleno de la entidad local, puede ser modificado, para atender obligaciones nuevas que se presenten durante el ejercicio económico, mediante los procedimientos presupuestarios de modificación que se aprueban por distintos órganos de la entidad local; el Pleno, el Alcalde, y en su caso la Junta de Gobierno según las delegaciones que se hayan efectuado.

Lo más relevante de las modificaciones de los créditos presupuestarios en relación al principio de especialidad es que todas ellas representan excepciones al mismo,

pudiendo afectar a uno o más de los aspectos de este principio: el cuantitativo, el cualitativo y el temporal<sup>182</sup>.

Las modificaciones presupuestarias de las Entidades Locales están reguladas en el TRLRHL y en el RD 500/1990, en concreto, el artículo 34 del RD 500/1990 enumera las modificaciones de crédito que podrán ser realizadas en los presupuestos de gastos de la entidad y de sus organismos autónomos:

- A) Créditos extraordinarios.
- B) Suplementos de créditos.
- C) Ampliaciones de crédito.
- D) Transferencias de crédito.
- E) Generación de créditos por ingresos.
- F) Incorporación de remanentes de crédito.
- G) Bajas por anulación.

Entre las diversas clasificaciones que pueden realizarse de las modificaciones de crédito, indicar la que se realiza en virtud del principio de especialidad presupuestaria.

El principio de especialidad es clave en la formulación del presupuesto, pero es necesario contemplar técnicas que permitan adaptar el presupuesto a las contingencias y circunstancias que se sucedan durante la ejecución presupuestaria.

Las modificaciones presupuestarias posibilitan que la previsión inicial contenida en la aprobación del presupuesto pueda ajustarse a las circunstancias sobrevenidas durante el ejercicio, suponiendo una flexibilización del principio de especialidad presupuestaria.

Las modificaciones cuantitativas que aumentan o disminuyen el importe total del presupuesto son: los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, las ampliaciones de crédito, la generación de crédito por ingresos, la incorporación de remanentes y las

---

<sup>182</sup> SOLER ROCH, MARIA TERESA "La Concepción tradicional del Presupuesto.", Auditoría Pública 18. (1999) págs. 53-63. En este artículo la autora manifiesta "En relación al principio de especialidad presupuestaria, las excepciones a las exigencias de la especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal, no tienen ya nada de excepcionales, y a través de las modificaciones presupuestarias se han instalado en el ordenamiento presupuestario y constituyen, por así decirlo, moneda corriente, en la práctica de la aplicación presupuestaria.

bajas por anulación. Estas modificaciones de tipo cuantitativo han sido consideradas como una excepción o flexibilización del principio de especialidad cuantitativa, puesto que el importe del crédito presupuestario asignado inicialmente a una determinada aplicación presupuestaria, con motivo de la aprobación del presupuesto, puede ser aumentado. De tal manera, se entiende que se cumple, estrictamente, con la limitación cuantitativa del crédito presupuestario establecida en el TRLRHL y en el RD 500/1990, si antes de proceder a realizar un gasto para el que no existe crédito adecuado y suficiente se tramita una modificación presupuestaria que habilite el crédito correspondiente.

Las modificaciones cualitativas son: las transferencias de créditos y el crédito extraordinario o suplemento de crédito cuando su financiación se realiza mediante baja o anulación de crédito. Estas modificaciones presupuestarias han sido consideradas como una excepción al principio de especialidad cualitativo de los créditos, puesto que la finalidad inicialmente asignada a un determinado crédito presupuestario puede ser alterada mediante el procedimiento presupuestario de modificación de crédito. De la misma forma que en el caso anterior, siempre y cuando, antes de realizar un gasto para el que no exista la adecuada cobertura presupuestaria se acuda a un procedimiento de modificación de crédito que habilite el crédito adecuado y suficiente, se cumple estrictamente con la limitación cualitativa del crédito presupuestario establecida en el TRLRHL y el RD 500/1990.

La incorporación de remantes, además de suponer una modificación del *quantum* total del Presupuesto, también supone incorporar al ejercicio presente determinados créditos presupuestarios del ejercicio anterior que por diversas circunstancias no habían llegado a ejecutarse, por lo que esta modificación presupuestaria puede considerarse también, como una excepción al principio de especialidad temporal de los créditos.

Por último, destacar en este apartado, como ya se explicó al tratar el régimen jurídico de las Entidades Locales en relación al equilibrio presupuestario, que el TRLRHL cuando regula las modificaciones del presupuesto de gastos establece la necesidad de mantener, en todo caso, el equilibrio presupuestario, debiendo existir en todo momento los recursos suficientes que financien las modificaciones de crédito que afectan al presupuesto de gastos. La normativa presupuestaria no regula ni se refiere, en modo alguno, a la modificación del presupuesto de ingresos, si bien la exigencia de mantener siempre el presupuesto nivelado supone, que como consecuencia de una modificación

cuantitativa de los créditos iniciales del presupuesto de gastos, se debe proceder, por el mismo importe, a modificar el presupuesto de ingresos, para así financiar la modificación presupuestaria y mantener el necesario equilibrio presupuestario inicial.

## **4.2 Los principales aspectos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación a la gestión presupuestaria de las Entidades Locales.**

La disciplina presupuestaria introducida por la LOEPSF ha implicado para las Entidades Locales un importante esfuerzo de consolidación fiscal y un cambio en materia de gestión de sus fondos públicos. Todo ello, con la finalidad de afianzar un escenario de sostenibilidad a medio y largo plazo de las cuentas públicas. La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria ha supuesto un cambio de paradigma en la actividad económico financiera de las Entidades Locales, que a partir de este momento, pivotará alrededor de este principio de estabilidad.

El diseño de esta nueva disciplina presupuestaria contempla las consecuencias que su incumplimiento pueden suponer para la entidad que no adecúe su gestión a las nuevas reglas y normas presupuestarias. Por ello, además de establecerse las tres reglas fiscales de obligado cumplimiento para todas las Entidades Locales: objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo de deuda y regla de gasto, la LOEPSF ha incorporado mecanismos de control preventivo que eviten que se llegue a situaciones de incumplimiento y se actúe “*ex ante*” cuando se aprecie el riesgo de incurrir en tales situaciones.

El cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto se impone a las Entidades Locales en todas las fases del ciclo presupuestario. Por consiguiente, las modificaciones presupuestarias, reguladas en el TRLRHL y desarrolladas por el RD 500/1900, que una entidad local pretenda realizar a lo largo del ejercicio presupuestario, se verán afectadas por las limitaciones que se deriven de las reglas fiscales fijadas para dicho ejercicio. De tal modo, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera tienen una incidencia directa en el principio de especialidad del crédito presupuestario, por suponer una nueva limitación a las modificaciones presupuestarias, que se configuran como una excepción o flexibilización del principio de especialidad

Pero la LOEPSF, no se limita a introducir las mencionadas reglas fiscales, sino que incorpora importantes novedades en materia de gestión presupuestaria y con incidencia en el régimen presupuestario de las modificaciones de crédito.

Una de las novedades en materia de gestión presupuestaria es el “*techo de gasto*”. La LOEPSF impone a todas las Administraciones Públicas, el establecimiento de un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Este nuevo límite cuantitativo al importe del presupuesto, que se refiere, concretamente, a los gastos no financieros, va a tener una incidencia muy importante en el principio de especialidad cuantitativa y en todas las modificaciones presupuestarias relacionadas con el mismo.

Además, la LOEPSF profundiza en la planificación y programación presupuestaria de las Entidades Locales, como instrumentación del principio de plurianualidad, a través de la figura del marco presupuestario a medio plazo. El art. 5 LOEPSF que establece que “*la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea*”. Regulándose en el artículo 29 de la LOEPSF el “*Plan presupuestario a medio plazo*”, por el cual todas las Entidades Locales están obligadas a aprobar un marco presupuestario a medio plazo, que abarcará un período mínimo de tres años, en el que se enmarcarán sus presupuestos y que garantizarán una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y deuda pública y de conformidad con la regla de gasto.

En relación también, con la planificación presupuestaria, el artículo 7 de la LOEPSF, establece que antes del 1 de octubre de cada año, las Entidades Locales deben remitir al Ministerio las líneas fundamentales que contendrán sus presupuestos como instrumento de transparencia.

Por otra parte, las Entidades Locales del artículo 111<sup>183</sup> y 135<sup>184</sup> del TRLRHL, es decir los municipios de mayor población y las provincias, deben de incluir en sus

---

<sup>183</sup> Art. 111 del TRLRHL

presupuestos un “*Fondo de contingencia*”, como 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.

El Fondo de contingencia que ya existía para los Presupuestos del Estado<sup>185</sup>, ahora se introduce como una nueva obligación para algunas Entidades Locales, y tiene como finalidad financiar determinadas modificaciones presupuestarias. Las modificaciones de crédito financiadas con el Fondo de contingencia, no suponen una alteración del *quantum* total del presupuesto, puesto que el mismo aparece consignado en la correspondiente aplicación presupuestaria de gastos, suponiendo por tanto, una modificación cualitativa del presupuestario.

Por último, la LOEPSF introduce dos importantes mecanismos de reducción de deuda, que contribuyen al cumplimiento de la sostenibilidad financiera.

El primer mecanismo es la obligación de destinar los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto a reducir el nivel de deuda<sup>186</sup>.

---

*“Con el alcance y condiciones establecidas en este capítulo, se cede en la proporción establecida en el artículo 112 el rendimiento obtenido por el Estado en los impuestos relacionados en aquel, en favor de los municipios en los que concurre alguna de las siguientes condiciones:*

- a) *Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o*
- b) *Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos, se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección.*

<sup>184</sup> Art. 135 del TRLRHL

*“Con el alcance y condiciones establecidas en este capítulo, se cede en la proporción establecida en el artículo 136 de esta ley el rendimiento obtenido por el Estado en los impuestos relacionados en aquel, en favor de las provincias así como de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiese corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como comunidad autónoma.”*

<sup>185</sup> Artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria.

<sup>186</sup> Artículo 12.5 de la LOEPSF.

Y el segundo mecanismo es que en el supuesto de liquidar el presupuesto con superávit, éste se destinará a reducir el endeudamiento neto de la entidad local<sup>187</sup>.

Ambos mecanismos de reducción anticipada de la deuda suponen una importante novedad en relación al régimen de las modificaciones presupuestarias cuantitativas financiadas con nuevos o mayores ingresos o con el Remante líquido de tesorería



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>187</sup> Artículo 32 de la LOEPSF.





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPÍTULO II**

**LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE  
ESPECIALIDAD CUALITATIVA.**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## CAPITULO II

El presupuesto se caracteriza por ser una autorización para un período futuro de los gastos – autorizaciones que tienen carácter limitativo -, y de los ingresos – meras previsiones de la recaudación potencial-, con las que financiar dichos gastos y por suponer una anticipación de las políticas públicas a desarrollar durante el ejercicio presupuestario.

El principio de especialidad presupuestaria, en su triple sentido cuantitativo, cualitativo y temporal, prohíbe adquirir compromisos de gasto sin la correspondiente cobertura presupuestaria, y a su vez, vincula a los gestores públicos a destinar el crédito presupuestario a la finalidad para la que haya sido aprobado. Pero este carácter limitativo y vinculante del presupuesto de gastos no puede paralizar la actividad económico-financiera de una entidad local, que pretende atender nuevas e imprevistas necesidades públicas surgidas durante el transcurso del ejercicio presupuestario.

En este sentido, la técnica presupuestaria, que permite disponer de nuevos o mayores créditos presupuestarios diferentes a los inicialmente aprobados en el presupuesto, es la modificación de créditos.

Por ello, las modificaciones presupuestarias han sido consideradas como una flexibilización o excepción al principio de especialidad de los créditos presupuestarios, y la nueva disciplina presupuestaria basada en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han incidido de manera muy importante en el régimen de las modificaciones presupuestarias.

El objetivo de este capítulo será analizar, cómo la aplicación de la nueva gestión presupuestaria introducida por la LOEPSF incide en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias cualitativas, regulado en el TRLRHL y en el RD 500/1990. Y, una vez analizada esta incidencia, poder llegar a la conclusión de si la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera afecta al principio de especialidad cualitativa de los créditos presupuestarios, reforzándolo, o por el contrario, otorgándole un mayor grado de flexibilidad.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## 1. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUALITATIVAS; EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUALITATIVA.

La especialidad cualitativa del crédito hace referencia a que los créditos presupuestarios deben destinarse a la finalidad específica para la cual hayan sido aprobados, en el presupuesto inicial o, en las modificaciones presupuestarias que hayan sido tramitadas durante el ejercicio presupuestario.

De modo que, si para la realización de un gasto no existe crédito adecuado, en el presupuesto en vigor, porque no existe ninguna aplicación presupuestaria a la que imputar dicho gasto, es necesario, de manera previa al inicio de su ejecución, tramitar la correspondiente modificación presupuestaria que habilite el crédito adecuado y suficiente. Estas modificaciones presupuestarias suponen un cambio en la finalidad inicial del crédito presupuestario sin alterar el importe total del presupuesto y, se denominan modificaciones presupuestarias cualitativas.

En este sentido, las modificaciones presupuestarias que suponen una alteración de la finalidad del crédito inicial aprobada en el presupuesto, pueden interpretarse como una excepción al principio de especialidad cualitativa. En el ámbito local, las modificaciones presupuestarias que alteran el destino de un crédito presupuestario sin variar del importe total del presupuesto son: las transferencias de crédito, y los créditos extraordinarios o suplementos de créditos financiados con una baja o anulación de crédito

### 1.1 LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUALITATIVAS

#### 1.1.1 Las transferencias de crédito.

La transferencia de crédito es aquella modificación presupuestaria de tipo cualitativo en la que, sin alterar la cantidad total del presupuesto inicial, se imputa o transvasa el importe total o parcial de un crédito presupuestario limitativo a otro crédito del presupuesto<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> PÉREZ HERRERO, VICENTE IGNACIO Coordinador y VVAA, *Memento Experto. Contabilidad Pública, Estabilidad y Endeudamiento*, (2012).

En el ámbito local, las transferencias de crédito se regulan en los artículos 179 del TRLRHL y en los artículos 40 a 42 del RD 500/1990.

El artículo 40 del RD 500/1990, define las transferencias de crédito en el ámbito local como aquella modificación del presupuesto de gastos, mediante la cual, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras aplicaciones presupuestarias con diferente nivel de vinculación jurídica.

Las alteraciones de crédito entre aplicaciones presupuestarias pertenecientes a un mismo nivel de vinculación jurídica, no tienen la consideración legal de transferencias de crédito, por lo que estas alteraciones no están sujetas a formalidad alguna. La limitación cualitativa y cuantitativa del crédito, esto es, el principio de especialidad presupuestaria opera a nivel de vinculación presupuestaria, y no a nivel de aplicación en el que se registran las operaciones contables de ejecución presupuestaria. Por ello, solo procede realizar transferencias de crédito cuando sea necesario traspasar dotaciones presupuestarias entre aplicaciones de diferente nivel de vinculación jurídica.

Para la tramitación de un expediente de transferencia de crédito es requisito previo, la certificación, por parte del órgano responsable de la contabilidad, de la existencia de crédito suficiente en la aplicación presupuestaria que deba ceder crédito<sup>189</sup>, y dicha certificación se acredita mediante el documento contable de retención de crédito (RC).

De conformidad con el artículo 179.1 del TRLRHL, cada entidad local debe regular, en sus correspondientes bases de ejecución del presupuesto, el régimen de transferencias estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.

En todo caso, la aprobación de las transferencias de crédito entre distintas áreas de gasto corresponderá al Pleno de la corporación, salvo cuando las bajas y las altas de crédito afecten a créditos de personal, es decir, al *Capítulo I* del presupuesto de gastos, siguiendo las normas sobre información, reclamaciones, recursos y publicidad a que se refieren los artículos 169, 170 y 171 del TRLRHL para la aprobación del presupuesto

---

<sup>189</sup> Art. 32 del RD 500/1990

Las modificaciones presupuestarias por transferencia de créditos, están sujetas a las siguientes limitaciones<sup>190</sup>:

- No afectarán a los créditos ampliables ni a los créditos extraordinarios concedidos durante el ejercicio.
- No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni los créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de Presupuestos cerrados.
- No incrementarán los créditos que, como consecuencia de otras transferencias, hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

Estas limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas, ni serán de aplicación cuando se trate de transferencias motivadas por reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno de la Corporación.

En la legislación presupuestaria de régimen local no se contemplan, a diferencia de lo establecido en la legislación estatal actualmente en vigor, limitaciones para transferir créditos desde operaciones financieras a operaciones no financieras.

Por consiguiente, del régimen jurídico aplicable a las transferencias de créditos, establecido en el TRLRHL, se deduce que es posible realizar transferencias entre aplicaciones presupuestarias de gasto con diferente naturaleza económica, es decir, se pueden realizar transferencias desde operaciones financieras a operaciones no financieras, y viceversa, con efecto en la regla de equilibrio presupuestario establecida en el artículo 11.4 de la LOEPSF.

---

<sup>190</sup> Art. 180 del TRLRHL y art. 41 del RD 500/1990



### 1.1.2 Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito financiados con baja por anulación

La definición de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, se contiene en el artículo 35 del RD 500/1990, según el cual:

*“Los créditos extraordinarios son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos mediante los que se asigna crédito para la realización de un gasto específico y determinado que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito.*

*Los suplementos de créditos son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos en los que concurriendo las mismas circunstancias anteriores en relación con el gasto a realizar, el crédito previsto resulta insuficiente y no puede ser objeto de ampliación.”*

El régimen presupuestario, en el ámbito local, exige que el presupuesto se apruebe sin déficit inicial, y esta situación debe mantenerse a la largo de todo el ejercicio presupuestario, de tal manera que cualquier incremento de los créditos presupuestarios deberá ser compensado en el mismo acto<sup>191</sup>.

En este sentido, el artículo 36 del RD 500/1990, regula los recursos para financiar los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Entre los recursos que pueden financiar este tipo de modificación presupuestaria se encuentran *“las anulaciones o bajas de créditos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidas, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio”*<sup>192</sup>. Cuando un crédito extraordinario o suplemento de crédito se financia con anulaciones o bajas de crédito, la modificación operada es de carácter cualitativo, puesto que suponen un cambio de finalidad de los créditos iniciales sin alteración del importe total del presupuesto.

Sin embargo, cuando los créditos extraordinarios y suplementos de créditos se financian con el resto de recursos previstos por la normativa presupuestaria, sí que

---

<sup>191</sup> Art. 16 del RD 500/1990.

<sup>192</sup> Art. 36.1.c) del RD 500/1990.

suponen una alteración del importe total del presupuesto, configurándose por tanto, como modificaciones presupuestarias de tipo cuantitativo.

En la práctica presupuestaria, las transferencias de crédito son la modificación presupuestaria habitual, utilizada por las Entidades Locales, cuando se plantea traspasar crédito de una aplicación presupuestaria a otra, siendo muy excepcional tramitar un crédito extraordinario o suplemento de crédito<sup>193</sup>, que se reservan para los supuestos en los que operan las limitaciones a las transferencias. Esto es debido a que, en general, el procedimiento de aprobación de una transferencia de crédito precisa menos trámites, no requiere acuerdo plenario y su acuerdo de aprobación es directamente ejecutivo.

Desde un punto de vista económico, las transferencias de crédito y los créditos extraordinarios o suplemento de crédito financiados con bajas de crédito, son, materialmente, la misma modificación presupuestaria, que se traduce en un trasvase de crédito, aumentando el importe del crédito de destino y disminuyendo el crédito de origen.

Por tanto, aunque el régimen jurídico aplicable a estas modificaciones sea diferente, en los siguientes apartados de este *capítulo*, la referencia realizada a las “*transferencias de crédito*” incluirá las transferencias reguladas en el artículo 40 y siguientes del RD 500/1990, y créditos extraordinarios y suplementos de crédito financiados con bajas o anulaciones de crédito. Los créditos extraordinarios y suplementos de créditos financiados con otros recursos se consideran modificaciones cuantitativas y por eso, serán desarrollados en el capítulo correspondiente al principio de especialidad cuantitativa.

---

<sup>193</sup> Solo se suele recurrir al crédito extraordinario o suplemento de crédito financiado con una baja por anulación cuando el trasvase de crédito que se plantea se encuentra afectado por alguna de las limitaciones previstas para las transferencias de crédito, reguladas en el artículo del 180 del TRLRHL y art. 41 del RD 500/1990.

## 2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS MODIFICACIONES CUALITATIVAS:

### 2.1 Cumplimiento y evaluación del objetivo de estabilidad en las modificaciones presupuestarias cualitativas.

Como se ha expuesto, en el ámbito local, las transferencias de crédito no tienen ninguna limitación para traspasar dotaciones entre operaciones financieras y operaciones no financieras, y por tanto, este tipo de modificación presupuestaria puede incidir, directamente, en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Cuando una transferencia de crédito supone un aumento de los gastos no financieros y una disminución de los gastos financieros, el efecto es la disminución de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria. Mientras que si la transferencia de crédito supone un aumento de los gastos financieros y una disminución de los gastos no financieros, el efecto es el aumento de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

Por el contrario, si la transferencia de crédito se produce entre aplicaciones presupuestarias de la misma naturaleza económica, financiera o no financiera, el efecto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestario es nulo.

No obstante, si analizamos las transferencias de crédito, que habitualmente tramitan las Entidades Locales, apenas encontramos trasvases de crédito entre aplicaciones presupuestarias de diferente naturaleza financiera. Esto es debido a que las operaciones de carácter no financiero, en muy pocas ocasiones, son objeto de trasvases de crédito, por sus propias características. Los capítulos de gasto no financiero en el presupuesto local son:

- el *Capítulo VIII Activos financieros*, en el que, prácticamente, solo figuran los anticipos reintegrables de nómina del personal,
- y el *Capítulo IX Pasivos financieros*, en los que se imputan los gastos de amortización de operaciones de crédito a largo plazo que se presupuestan con unos criterios de prudencia y suficiencia muy altos, dado la obligatoriedad y

prioridad absoluta del pago de la deuda, que ha sido elevado al más alto nivel mediante la modificación del artículo 135 de la CE.

En general, y salvo excepciones, las transferencias de créditos se realizan entre aplicaciones presupuestarias correspondientes a gastos no financieros, por lo que al no suponer alteración alguna del importe total de los gastos no financieros, estas modificaciones presupuestarias no suponen ningún efecto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Si bien, en términos generales, la afirmación anterior es correcta, porque cuando se realiza una transferencia de créditos entre gastos de la misma naturaleza económica, la ecuación entre gastos no financieros e ingresos no financieros no sufre ninguna alteración. A continuación, se va a analizar cómo se realiza el cálculo de la estabilidad presupuestaria y si realmente las transferencias de crédito tienen alguna incidencia en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

### 2.1.1 El cálculo de la estabilidad presupuestaria

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la CE, el artículo 3 de la LOEPSF somete a todo el sector público al principio de estabilidad presupuestaria, si bien define este principio de forma diferenciada para los dos grandes grupos de entes que, según el artículo 2<sup>194</sup> integran su ámbito subjetivo de aplicación:

---

<sup>194</sup> Artículo 2 LOEPSF. Ámbito de aplicación subjetivo.

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

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

Para las entidades integrantes del *sector institucional Administraciones Públicas*, según la definición y delimitación realizada por el SEC, la estabilidad presupuestaria es la situación de equilibrio o superávit, que debe regir tanto la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos, como las demás actuaciones que afecten a sus gastos y/o ingresos<sup>195</sup>.

Para el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes por control efectivo de una administración pública, y no incluidas en el sector institucional, al estar clasificadas como unidades de mercado, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

Esta diferente definición determina una diferente medición y evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria. Si bien, en este trabajo solo nos centraremos en el cálculo de la estabilidad presupuestaria de las entidades integrantes del *sector institucional Administraciones Públicas*, pues son éstas las entidades que están sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, su presupuesto es de carácter limitativo y está regido por el principio de especialidad presupuestaria.

Además, el artículo 11.4 de la LOEPSF, establece para la Entidades Locales que éstas deberán mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario, y debemos entender que se refiere a equilibrio o superávit en términos de capacidad o necesidad de financiación conforme a los criterios de contabilidad nacional.

Por su parte, el art. 15 del REPEL, en vigor en todo lo que no contravenga lo establecido por la LOEPSF, establece que se entenderá cumplido el objetivo de estabilidad cuando los presupuestos iniciales o, en su caso, modificados, y las liquidaciones presupuestarias de las Entidades Locales, sus organismos autónomos y los entes públicos dependiente de aquéllas, que estén sectorizados por la IGAE como Administración Pública, alcancen, una vez consolidados, y en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el SEC, el objetivo de equilibrio o superávit establecido, sin perjuicio de lo dispuesto, en su caso, en los planes económico-financieros aprobados y en vigor.

---

<sup>195</sup> 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).

### 2.1.2 La capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional.

Como se ha expuesto, el cálculo de la estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales se debe realizar como la capacidad o necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional. La contabilidad nacional y la contabilidad pública son dos sistemas contables, cuyos objetivos, conceptos y metodología utilizada para la cuantificación de sus magnitudes básicas, son diferentes<sup>196</sup>.

La contabilidad nacional tiene como objetivo informar, desde un punto de vista macroeconómico, el comportamiento de los agregados económicos y financieros que conforman la economía de un país. La contabilidad nacional distingue cinco tipos de sectores institucionales de acuerdo con la función principal que realizan en el sistema económico, siendo uno de ellos el sector “Administraciones Públicas”. La contabilidad nacional determina para este sector su resultado, en términos de capacidad o necesidad de financiación. Por su parte, la contabilidad pública tiene como objetivo, desde un punto de vista microeconómico, mostrar el reflejo contable de la ejecución presupuestaria, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios y suministrar información sobre la situación económica, financiera y patrimonial, así como mostrar los resultados económico-patrimoniales de las Administraciones Públicas<sup>197</sup>.

Todas las Administraciones Públicas, y por tanto, también las Entidades Locales, sometidas a presupuesto limitativo y al Plan General de Contabilidad Pública, registran todas sus operaciones en términos presupuestarios y de contabilidad pública<sup>198</sup>. Sin

---

<sup>196</sup> ORÓN MORATAL, GERMÁN “El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de Gobierno” *Crónica Presupuestaria 1/2013*, (2013) págs.186-208. El cálculo de la estabilidad presupuestaria según la contabilidad nacional, supone tal y se expone en el resumen de este artículo que: “El control de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda presenta un primer problema por las dificultades de su medición, atendidos los conceptos jurídicos indeterminados existentes y por su carácter esencialmente estadístico, habiéndose regulado únicamente actuaciones de control que puede llevar a cabo el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que en relación con las Comunidades Autónomas puede suponer un control interadministrativo de dudosa constitucionalidad y que además ignora la competencia constitucionalmente atribuida al Tribunal de Cuentas para el control económico y presupuestario.”

<sup>197</sup> PÉREZ SAINZ, JOSÉ MANUEL “Una nota sobre « La contabilidad pública y la contabilidad nacional : enlace micro-macro contable »,” *Revista Española de Control Externo* 9, no. 26, (2007), págs. 195–206.

<sup>198</sup> Véase. PABLOS RODRÍGUEZ, JOSÉ LUIS y LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO “La Ley de Estabilidad Presupuestaria, la contabilidad pública y la gestión financiera de las entidades locales” *Cuadernos*

embargo, la estabilidad presupuestaria debe ser calculada en términos de contabilidad nacional, según el SEC, que está confeccionado en aras a un conocimiento más estadístico que contable, de ahí la enorme dificultad de la aplicación de esta norma en las distintas Entidades Locales<sup>199</sup>.

El Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, por el que se aprobó el SEC-95 tuvo por objeto el establecimiento de una metodología relativa a las normas, definiciones, clasificaciones y normas contables comunes. Esta metodología se estableció para la elaboración de cuentas y de cuadros sobre bases comparables entre los Estados miembros para las necesidades de supervisión de la Comunidad y para establecer un programa de transmisión de datos a la Comisión (Eurostat), según fechas precisas, de cuentas y cuadros elaborados según el SEC.

De esta forma, la utilización del SEC, desde el SEC-95 alcanza a todas las necesidades de información estadística requeridas por la normativa comunitaria en todo lo relacionado con la supervisión y disciplina presupuestaria<sup>200</sup>.

En la actualidad, el vigente Reglamento (UE) nº549/2013 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 ( SEC-2010), es la normativa de referencia básica para la elaboración y remisión a la Comisión de las cuentas por parte de todos los Estados Miembros<sup>201</sup>.

---

*aragoneses de economía*, Vol. 13, nº 2, (2003) (Ejemplar dedicado a: La contabilidad pública en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria y de armonización contable), págs. 299-315

<sup>199</sup> Véase. 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*, nº 78, (2015), págs. 127–144.

<sup>200</sup> MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO “El Sistema Europeo de Cuentas ( SEC 95 ) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,” *Revista de Estudios Regionales*,( 2011), págs. 81–95.

<sup>201</sup> RODRIGUEZ ARIAS, ANTONIO en su blog Fiscalización comenta las modificaciones más importantes introducidas por el SEC-2010 respecto al SEC-95 “*El SEC-2010 introduce cambios conceptuales y metodológicos con respecto al SEC-95 que pueden dar lugar a distintas mediciones del déficit y de la deuda en las Administraciones Públicas. Así, en coherencia con la Estrategia Europa 2020, es más imperativo el reconocimiento de la naturaleza de inversión del*

Pero, el SEC-10 no es un sistema contable directamente aplicable al presupuesto de las Administraciones Públicas en España, ni por tanto, al presupuesto de las Entidades Locales. El concepto de estabilidad presupuestaria, computada en términos de capacidad o necesidad de financiación, es un concepto diferente a los utilizados hasta ahora en los presupuestos y en la contabilidad pública local. Así, la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria es un concepto diferente al del resultado presupuestario, remanente de tesorería y resultado económico patrimonial<sup>202</sup>.

Por tanto, el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria supone realizar una serie de ajustes a los datos obtenidos del presupuesto y la contabilidad pública local.

Tal como afirma DODERO JORDÁN<sup>203</sup>, *“medir la capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional (SEC-2010), puede ser un proceso ciertamente complejo máxime cuando debe hacerse en términos presupuestarios; a esta magnitud puede llegarse mediante el análisis de equivalencias entre los términos contenidos en las tablas de la contabilidad nacional, y en el proceso se ponen de manifiesto diversas alternativas de valoración y cómputo que aconsejan su aclaración mediante disposición reglamentaria pues, en caso contrario, pueden llevar a distintos resultados según quién lo interprete.”* A continuación, se muestra la secuencia establecida por el SEC 95 para el

---

*gasto en investigación y desarrollo (antes más proclive al gasto corriente) y siempre se considera a la I+D universitaria (epígrafe 20.81) como producción de mercado”. Añadía otro aspecto interesante: “El SEC-2010 incluye un apartado específico dedicado a analizar las relaciones de las Administraciones Públicas con sociedades públicas, que analiza los distintos tipos de relaciones y su tratamiento contable. Uno de los cambios significativos obliga a ampliar el perímetro de consolidación del sector institucional cuyo único o principal cliente es la Administración Pública de la que dependen, a la que prestan servicios auxiliares o le venden su producción sin entrar en competencia con otros proveedores. Junto al antiguo y conocido criterio del 50% ventas/costes del SEC-95, el nuevo SEC-2010 establece un criterio adicional cualitativo: el comprador de la producción, que asegura la clasificación como productores de mercado a las unidades públicas que realmente muestran un comportamiento de mercado”. - <http://fiscalizacion.es/2014/03/02/iii-jep-uclm/>.*

<sup>202</sup> PORQUET COLOMINA, JAIME “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,” *Curso organizado por la Diputación de Huesca*, (2014).

<sup>203</sup> DODERO JORDÁN, ALDOLFO “El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las Entidades Locales españolas,” n.d., págs. 1–15, [http://www.eurorai.org/PDF/pdf\\_seminar\\_Wroclaw/Wroclaw-ponencia A. Dodero.pdf](http://www.eurorai.org/PDF/pdf_seminar_Wroclaw/Wroclaw-ponencia_A_Dodero.pdf).



cálculo de la capacidad/necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria

**Tabla 9. Secuencia del SEC 95**

<p>PRODUCCIÓN (1+2+K1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumos intermedios (-2)</li> </ul> <p>= VALOR AÑADIDO BRUTO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo de capital fijo (-k1)</li> </ul> <p>= VALOR AÑADIDO NETO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración de los asalariados (-1)</li> </ul> <p>= EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN NETO (0)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos sobre la producción y las importaciones (2G, 1,2,3 I)</li> <li>• Subvenciones a los productos y a la producción (4G, 4I)</li> <li>• Rentas de la propiedad (2,3G, 5I)</li> </ul> <p>= SALDO DE RENTAS PRIMARIAS NETO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos corrientes sobre renta, patrimonio, etc (1I)</li> <li>• Prestaciones sociales (4G)</li> <li>• Otras transferencias corrientes (4G, 4I)</li> </ul> <p>= RENTA DISPONIBLE NETA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto en consumo final (K1,1,2G)</li> </ul> <p>= AHORRO NETO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias de capital, a cobrar (7I)</li> <li>• Transferencias de capital, a pagar (7G)</li> </ul> <p>= VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO DEBIDAS AL AHORRO Y A LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación bruta de capital (6I, 6G)</li> <li>• Consumo de capital fijo (K1)</li> <li>• Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos (6I, 6G)</li> </ul> <p>= CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN</p> <p><b>(Cap I, II, III, IV, V, VI, VII PI- I, II, III, IV, V, VI, VII PG)</b></p>
---

FUENTE: DODERO JORDÁ, ADOLFO. *Endeudamiento, estabilidad presupuestaria y nuevas fórmulas de financiación de las corporaciones locales.* COSITAL marzo 2006

A la vista de la anterior secuencia, DODERO JORDÁN<sup>204</sup>, concluye que en términos resumidos, y con independencia del contenido de cada una de las tablas secuenciales del SEC, dicha magnitud combina todos los ingresos y gastos de carácter no financiero, es decir, exceptuando las variaciones de activos y pasivos de esta naturaleza. En consecuencia, bastará con sustraer al montante de los ingresos no financieros (que en la normativa presupuestaria en vigor en España están constituidos por los *capítulos I a VII* del presupuesto de ingresos; ingresos impositivos, precios de los servicios públicos, ingresos derivados de la posesión de bienes patrimoniales, transferencias corrientes y de capital y enajenación de activos reales) los gastos de la misma naturaleza (*capítulos del I a VII* del presupuesto de gastos; gastos de personal, compras de bienes y servicios corrientes, intereses de la deuda, transferencias corrientes y de capital y adquisición de activos reales). La cifra resultante debe corregirse, no obstante, teniendo en cuenta que el SEC aplica diferentes criterios de reconocimiento y devengo que los que establece la contabilidad pública local para las Entidades Locales.

Por tanto, para el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación obtenido hay que partir del saldo no financiero presupuestario, es decir, de la diferencia entre los ingresos no financieros (*capítulos I a VII* del presupuesto de ingresos) y los gastos no financieros (*capítulos I a VII* del presupuesto de gastos), y a partir de esta magnitud practicar una serie de ajustes. Para facilitar y homogeneizar los criterios de esta tarea, la IGAE elaboró en 2005 un *Manual del cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales*, en el que se recogen la mayoría de los ajustes.

Por su parte, en la *Guía para la comunicación de la ejecución presupuestaria correspondiente al cuarto trimestre de 2017*, elaborada por el MINHFP, se indican los ajustes que deben estar contemplados en el informe de evaluación para relacionar el saldo resultante de ingresos y gastos previsto a final de ejercicio con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del SEC<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> Según la *Guía para la comunicación de la ejecución presupuestaria correspondiente al cuarto trimestre de 2017*, para las Corporaciones Locales (artículo 2.1 de la LOEPSF), clasificadas como Administraciones Públicas según el Sistema Europeo de Cuentas, se cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria si el grupo local consolidado formado por la administración principal y sus entes dependientes presenta equilibrio o superávit, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas. Para la medición de la capacidad de financiación de una Entidad, se tendrá en cuenta lo siguiente:

**Tabla 10. Ajustes para relacionar el saldo presupuestario no financiero con la capacidad/necesidad de financiación según el SEC**

GR000 Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 1
GR000b Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 2
GR000c Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 3
GR001 (+) Ajuste por liquidación PTE - 2008
GR002 (+) Ajuste por liquidación PTE - 2009
GR002b (+) Ajuste por liquidación PTE de ejercicios distintos a 2008 y 2009
GR006 Intereses
GR006b Diferencias de cambio
GR015 (+/-) Ajuste por grado de ejecución del gasto
GR009 Inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local.
GR004 Ingresos por Ventas de Acciones (privatizaciones).
GR003 Dividendos y Participación en beneficios
GR016 Ingresos obtenidos del presupuesto de la Unión Europea
GR017 Operaciones de permuta financiera (SWAPS)
GR018 Operaciones de reintegro y ejecución de avales
GR012 Aportaciones de Capital

Si la Entidad está sometida a Presupuesto Limitativo/Contabilidad Pública, la capacidad o necesidad de financiación se calcula como:

(+) Ingresos no financieros. Suma de las Estimaciones de Derechos reconocidos netos hasta fin de ejercicio en los Capítulos 1 a 7.

(-) Gastos no financieros. Suma de las Estimaciones de Obligaciones reconocidas hasta fin de ejercicio en los Capítulos 1 a 7.

(+/-) Ajustes a aplicar al saldo resultante de los Ingresos y Gastos no financieros estimados a fin de ejercicio, para relacionarlo con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC.

La relación de los ajustes a aplicar y sus importes se recogen en el formulario F.1.1.B1. Para la determinación de los ajustes y su importe, consultar el apartado III "Ajustes entre el saldo presupuestario no financiero y el déficit o superávit de Contabilidad Nacional" del Manual del Cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales.

(+/-) Los ajustes a realizar para homogeneizar las operaciones internas de ingresos y gastos entre entidades de la Corporación Local o dependientes de ella. Corrección de los desajustes que puedan existir entre las cantidades dadas y recibidas en las estimaciones a fin de ejercicio, por operaciones internas entre entidades integrantes de la Corporación local o dependientes de ésta.

La relación de ajustes a aplicar y sus importes se recogen en el formulario F.2.1. Para la determinación de los ajustes y su importe, consultar el apartado III.6 "Consolidación de transferencias entre administraciones publicas" del Manual del Cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales.

GR013 Asunción y cancelación de deudas
GR014 Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto
GR008 Adquisiciones con pago aplazado
GR008a Arrendamiento financiero
GR008b Contratos de asociación publico privada
GR010 Inversiones realizadas por la corporación local por cuenta de otra Administración Pública
GR019 Préstamos
GR020 Devoluciones de ingresos pendientes de aplicar a presupuesto
GR021 Consolidación de transferencias con otras Administraciones Públicas
GR099 Otros

FUENTE: MINHFP

Como puede observarse, los ajustes no son pocos ni sencillos de calcular, por lo que los informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad es una tarea laboriosa y compleja<sup>206</sup>. Lo deseable sería asegurar la existencia de mecanismos que permitieran la obtención de las cifras en términos de contabilidad nacional a partir del sistema de contabilidad pública con la debida conciliación entre ambas<sup>207</sup>, y que los ajustes SEC se contemplaran en una norma de carácter reglamentario que evitara la inseguridad jurídica existente en esta materia.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

<sup>206</sup> Véase. La intervención de MESIA DE AYROLA, ANTONIO, en las Jornadas celebradas el 23 de febrero de 2013, en la Universidad de La Laguna y promovidas por la Audiencia de Cuentas, en las que planteaba: *“De este modo, a la contabilidad presupuestaria y a la contabilidad financiera, se viene a unir la contabilidad nacional, cuyos criterios no son siempre coincidentes con ambas. Además, en la medida de que se trata de un sistema de cuentas “Nacionales y Regionales” la dificultad de su aplicación se incrementa conforme descendemos en los niveles de la administración, siendo por tanto más compleja en el sector local. En este sentido, hubiera sido deseable que por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con CC.AA. y EE.LL. y de la IGAE, se hubiera tenido la suficiente sensibilidad como para posibilitar la necesaria coordinación y complementariedad entre la normativa del SEC y la vigente en materia de haciendas locales.”*

<sup>207</sup> GIL HERRERA, LUIS *La contabilidad pública y la contabilidad nacional enlace micro-macro contable*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid,(2006).

### 2.1.3 Emisión de informe de evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria con motivo de aprobación de una modificación presupuestaria.

La Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que 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, no establece la obligación de remitir los informes de evaluación del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria con motivo de la aprobación de modificaciones presupuestarias. La citada Orden sí establece la obligación de remisión de informes con motivo de la aprobación del presupuesto, la ejecución trimestral y la liquidación. En este sentido, la cuestión que se plantea es si procede la evaluación del objetivo de estabilidad, por parte de la Intervención municipal, en los expedientes de modificaciones de crédito. La respuesta de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda, ante la pregunta planteada por el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), ha sido que: *“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.”*

Sin embargo, el artículo 16.2 del RLGEP, actualmente en vigor, establece que debe emitirse informe independiente en los expedientes de modificación de créditos sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, siendo esta postura más rigurosa que la manifestada por el MINHFP. La emisión de estos informes permite conocer si la modificación presupuestaria que se propone aprobar cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Posiblemente, la línea del MINHFP haya sido la de flexibilizar este aspecto, puesto que es habitual tramitar numerosas modificaciones presupuestarias durante el ejercicio económico y la evaluación del objetivo de estabilidad es una tarea compleja que requiere realizar gran número de ajustes. Por otra parte, la finalidad de la normativa de estabilidad presupuestaria es que las reglas fiscales se cumplan en la liquidación de presupuesto,

esto es en la ejecución real del gasto, por lo que con las evaluaciones trimestrales que exige la Orden HAP/2105/2012 y que incorporan las modificaciones presupuestarias, sea suficiente teniendo en cuenta la complejidad que entraña realizar esta evaluación.

Por tanto, parece necesario que se modifique el artículo 16 del RLGEP – o incluso se redacte un nuevo Reglamento de desarrollo de la LOEPSF -, y se clarifique, en la normativa vigente, cuándo deben emitirse por la Intervención local los informes sobre la evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria

#### **2.1.4 Especial referencia al ajuste de inejecución en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria en relación a las transferencias de crédito.**

De todos los ajustes que se deben realizar para relacionar el saldo resultante de ingresos y gastos con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del SEC, solo se va a desarrollar, en este apartado, el ajuste “por grado de ejecución del gasto” debido a la relación que presenta con las transferencias de crédito.

El ajuste por inejecución del gasto es un ajuste que en los primeros años de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria no se contemplaba para el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación de las Entidades Locales<sup>208</sup>, y, de hecho, no aparece en el *Manual del cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales* elaborado por la IGAE. Manual, que por otra parte, después de más de 10 años y con los importantes cambios normativos que en materia de estabilidad presupuestaria se han producido, debería ser revisado y actualizado para que siga cumpliendo su función; ser el libro de cabecera de los Interventores y Secretarios Interventores locales para enfrentarse a la complejidad de la contabilidad nacional del SEC2010.

El ajuste por grado de ejecución aparece contemplado en la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales*, elaborada por la IGAE

---

<sup>208</sup> Sin embargo, para el cálculo de la estabilidad presupuestaria en el Estado, en el Libro Amarillo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado aparece este importante ajuste, aunque siempre criticado por la Comisión Europea ya que se basa en presuponer que va a existir una inejecución.

donde se desarrollan los ajustes para relacionar los conceptos presupuestarios a final del ejercicio con la contabilidad nacional del SEC, ajustes que afectan, exclusivamente, a los gastos no financieros y no a los ingresos no financieros<sup>209</sup>.

En el caso de los gastos, y debido a su carácter limitativo, el crédito presupuestario opera como un límite máximo de las obligaciones que se pueden contraer durante el ejercicio presupuestario, a diferencia de lo que ocurre con los ingresos que son meras estimaciones de la potencial recaudación, y así los derechos reconocidos pueden superar las previsiones iniciales.

El ajuste por inejecución de gastos se basa en que la ejecución presupuestaria final de las Entidades Locales suele presentar desviaciones respecto de los créditos iniciales del presupuesto, por efecto del carácter limitativo de los gastos. En su redacción actual, la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales*, al referirse a este ajuste, determina que para el cálculo del gasto computable cuando se parte del proyecto de presupuesto o del presupuesto inicial, se realizará un “ajuste por grado de ejecución del gasto” que reducirá o aumentará los empleos (gastos) no financieros. Este ajuste reducirá los empleos no financieros en aquellos créditos que por sus características o por su naturaleza se consideren de imposible ejecución en el ejercicio presupuestario. Y los aumentará en aquellos créditos cuya ejecución vaya a superar el importe de los previstos inicialmente. Este ajuste se estimará por cada entidad local en función de la experiencia acumulada de años anteriores sobre las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real. En la primera y segunda versión<sup>210</sup> de la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones*

---

<sup>209</sup> Si se compara el *Manual del cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales* y la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales*, el primero se refiere tanto a ajustes en los ingresos como en los gastos no financieros, mientras que el segundo solo se refiere a los ajustes de los gastos no financieros. En la parte que ambos contemplan los ajustes de los gastos no financieros, observamos como el primero tiene menos ajustes ya que es anterior (2005) y no ha sido actualizado, ni siquiera con motivo del cambio del SEC95 al SEC2010.

<sup>210</sup> La redacción original establecía que: “El ajuste por grado de ejecución del presupuesto del año *n* será el resultado de aplicar el porcentaje estimado del grado de ejecución de dicho presupuesto, al importe de los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del presupuesto de gastos, en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales. El porcentaje estimado del grado de ejecución del presupuesto del año *n* tendrá como límite, superior o inferior, la media aritmética de los porcentajes del grado de ejecución de los créditos por operaciones no financieras del

locales, para el cálculo del ajuste por grado de ejecución de gastos se establecía una fórmula matemática que ha sido eliminada<sup>211</sup>, y aunque puede ser utilizada como

*Presupuesto de gastos de los tres ejercicios anteriores, una vez eliminados valores atípicos. Dicha media se calculará como:*

$$\frac{1}{3} \left[ \sum_{i=1}^3 \frac{ORN_{\text{año } n-i} - CI_{\text{año } n-i}}{CI_{\text{año } n-i}} \right]$$

Donde:

$ORN_{\text{año } n-i}$  = Obligaciones Reconocidas Netas de la liquidación del ejercicio (n-i) de los Capítulos 1 a 7.

$CI_{\text{año } n-i}$  = Créditos Iniciales del presupuesto del ejercicio (n-i) de los Capítulos 1 a 7.

En el caso de que la media aritmética anterior sea negativa, implicará una ejecución inferior a los créditos iniciales y el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá superar esta media dando lugar a un ajuste que disminuirá los empleos no financieros en el importe resultante de aplicar el porcentaje estimado a los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del Presupuesto de gastos en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales.

En el caso contrario de que la media aritmética sea positiva quiere decir que se ha producido una ejecución superior a los créditos iniciales y el porcentaje estimado del grado de ejecución no podrá ser inferior a dicha media, dando lugar a un ajuste que aumentará los empleos no financieros en el importe resultante de aplicar el porcentaje estimado a los créditos por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) del presupuesto de gastos en el caso del capítulo 3 Gastos Financieros, únicamente se incluirán los créditos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los créditos por ejecución de avales.”

<sup>211</sup> Otro de los problemas que planteaba la fórmula contenida en las versiones anteriores de la Guía de la IGAE era determinar qué se entiende por valores atípicos. Sobre este extremo también se manifestó, expresamente, la IGAE en consulta planteada por COSITAL en abril de 2013 de la siguiente manera:

“Se entiende por un valor atípico, un valor muy distinto del resto, que hace que la media aritmética no sea representativa del grupo de valores considerado. A efectos de éste ajuste, se considerarán valores atípicos aquellos gastos cuya inclusión desvirtúe la media aritmética que opera como límite del porcentaje estimado del grado de ejecución del presupuesto.

Entre otros se considerarán valores atípicos, siempre que cumplan con lo dispuesto en el párrafo anterior:

- Los gastos de naturaleza extraordinaria derivados de situaciones de emergencia, acontecimientos catastróficos, indemnizaciones abonadas en virtud de sentencias judiciales y similares.
- Los gastos financiados con subvenciones finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas, dado que estos gastos no se incluyen en el cálculo del gasto computable para la determinación de la regla de gasto.



referencia por la Intervención local para calcular este ajuste, ya no se considera de aplicación obligatoria, lo que flexibiliza el criterio para el cálculo del gasto no financiero en el momento de la aprobación inicial del presupuesto y de sus modificaciones. El efecto que tiene este ajuste al disminuir la estimación de gastos no financieros al final del ejercicio, es el incremento de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

Este ajuste por grado de ejecución del presupuesto, solo procede en la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria con motivo de la aprobación inicial del presupuesto, en las ejecuciones trimestrales, y en su caso, en las modificaciones presupuestarias, pero como es obvio, no en el momento de la liquidación presupuestaria, porque en ese momento ya se realiza la evaluación con la ejecución real y no con la prevista.

Por tanto, desde la aprobación del presupuesto y durante su ejecución a lo largo del ejercicio presupuestario, la evaluación del objetivo de estabilidad se realiza estimando las obligaciones reconocidas a final de ejercicio, así como los derechos reconocidos.

En el momento de aprobación inicial del presupuesto, se calcula el grado de ejecución respecto de los créditos iniciales del presupuesto, que pueden ser alterados mediante el procedimiento presupuestario de modificación de créditos, de tal manera, que para calcular el ajuste de grado de ejecución no solo es preciso estimar cuál va a ser el grado de ejecución de los créditos iniciales, sino que hay que considerar, también, las modificaciones de crédito que se prevean realizar durante el ejercicio presupuestario, así como su grado de ejecución.

En las modificaciones presupuestarias de tipo cuantitativo, opera el principio de nivelación presupuestaria, y el incremento del crédito presupuestario se financia con la correspondiente fuente de ingresos, por lo que, en principio, no se alteraría la ecuación

- 
- *Los gastos financiados con derechos procedentes de la enajenación de terrenos e inversiones reales reconocidos en el mismo ejercicio, dado que en el cálculo del gasto computable se considera la inversión neta.*
  - *Los gastos financiados a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores”.*

de la estabilidad presupuestaria, a excepción de las modificaciones financiadas con remanente de tesorería, como la incorporación de remanentes<sup>212</sup>.

Las transferencias de crédito son modificaciones que supone trasladar el importe total o parcial del crédito disponible de una aplicación presupuestaria a otra con diferente nivel de vinculación jurídica. Es decir, las transferencias de crédito están directamente relacionadas con las desviaciones que presenta la ejecución presupuestaria respecto de los créditos iniciales, ya que la aplicación presupuestaria de origen que va a ver disminuido su crédito inicial es aquella que va a presentar una inejecución presupuestaria, siendo sus obligaciones reconocidas a final del ejercicio inferiores a sus créditos iniciales. Mientras que la aplicación presupuestaria de destino experimentará una ejecución superior, siendo sus obligaciones reconocidas a final del ejercicio superiores a sus créditos iniciales.

Un incremento importante del crédito presupuestario a través de transferencias de crédito está directamente relacionado con un mayor grado de ejecución presupuestaria en términos globales, puesto que permite trasvasar crédito que no se iba a ejecutar a finalidades que si van a ser ejecutadas. De la misma manera que unos niveles de vinculación jurídica muy amplios favorecen un mayor grado de ejecución presupuestaria al flexibilizarse la limitación cualitativa y cuantitativa de los créditos presupuestarios.

Por tanto, cuando se calcula el grado de ejecución del presupuesto y se obtiene un importe determinado, este importe debe ser tenido en cuenta durante el ejercicio presupuestario, y en especial, cuando se tramite una modificación de presupuestaria mediante transferencia crédito. Puede darse el caso de que el importe de inejecución, inicialmente estimado, se reduzca de manera significativa como consecuencia de las transferencias de crédito, y por tanto, con efectos negativos en el resultado de la capacidad/necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

El ajuste por grado de ejecución del gasto, presenta importantes dificultades a la hora de su cálculo, tanto es así, que la propia IGAE modificó su criterio y eliminó la fórmula matemática inicialmente propuesta, dejando la estimación de dicho ajuste al

---

<sup>212</sup> La modificación de créditos de incorporación de remanentes financiada con remanente de tesorería, es un caso particular ya que supone un incremento de gastos no financieros que se financia un ingreso de carácter financiero, y por tanto, esta modificación supone una disminución de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

criterio de cada Interventor en su entidad local, en función de la experiencia acumulada en ejercicios anteriores.

De la experiencia acumulada de ejercicios anteriores se puede extraer un comportamiento relativamente homogéneo en los capítulos de gastos de carácter corriente, pero en el caso de las inversiones reales las oscilaciones son muy significativas por el efecto de las incorporaciones de crédito de gastos con financiación afectada, así como por las múltiples incidencias que pueden acaecer durante la ejecución de un contrato de obras<sup>213</sup>.

Por tanto, a la hora de calcular este ajuste de grado de ejecución presupuestaria que supone, cuando se estima una inejecución, un aumento en la estimación de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, debe primar la prudencia y debe tenerse en cuenta cuando se plantea la posibilidad de modificar créditos mediante transferencias de crédito.

Como conclusión, en principio, las transferencias de créditos entre aplicaciones presupuestarias de la misma naturaleza financiera no tienen efecto en el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, debido a que el importe total de los gastos no financieros no se ha visto alterado y no hay incidencia en la ecuación de ingresos no financieros y gastos no financieros. Sin embargo, si para el cálculo del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se ha estimado un ajuste de inejecución presupuestaria, este ajuste reduce los empleos no financieros, y ha de tenerse en cuenta a la hora de tramitar transferencias de crédito a lo largo del ejercicio presupuestario, puesto que las mismas favorecen un mayor grado de ejecución presupuestaria y pueden aumentar los empleos no financieros, alterando la ecuación de ingresos no financieros y gastos no financieros.

## **2.2 La regla de gasto en las modificaciones presupuestarias cualitativas.**

La regla de gasto, aparece regulada en el artículo 12 de la LOEPSF:

---

<sup>213</sup> Hay que tener en cuenta que, en el ámbito local, la incidencia que puede tener la ejecución de una sola obra pública puede ser determinante en la ejecución presupuestaria y por tanto, en el cumplimiento del objetivo de estabilidad, debido a que el peso relativo de la misma respecto del presupuesto total puede ser muy elevado, sobre todo en los pequeños municipios.

*“1. 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.*

*No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.*

*2. Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.*

*3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.*

*4. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.*

*Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.*

*5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.”*

Esta regla fiscal que supone un freno al gasto público y el establecimiento de un único destino posible; la amortización de deuda, para los mayores ingresos que pudieran

obtenerse, respecto de los inicialmente previstos<sup>214</sup>, está directamente relacionada con el establecimiento de un límite cuantitativo al gasto público del sector público en general, y en particular al gasto público local. Por ello, será en el siguiente capítulo, dedicado a la especialidad cuantitativa, donde se analizará con más detalle, la regla de gasto y el límite de gasto no financiero.

### 2.2.1 El cálculo de la Regla de Gasto.

Si bien, la regla de gasto está directamente relacionada con la limitación cuantitativa del gasto público, no podemos por ello deducir, directamente, que esta regla fiscal no tenga ninguna incidencia en las modificaciones presupuestarias cualitativas que no suponen alteración del importe total del presupuesto.

Para su cálculo, lo primero a tener en cuenta es que la regla de gasto hace referencia al gasto computable, y éste se define como los empleos no financieros definidos en términos SEC, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

En el ámbito local no existe el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, y el concepto de transferencias a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación, solo se aplica a las transferencias por fondos de los sistemas de financiación dadas por las Diputaciones Forales del País Vasco a la Comunidad Autónoma, y a las transferencias por fondos dadas por los Cabildos Insulares a los Ayuntamientos canarios. Por tanto, el gasto computable en las Entidades Locales se obtiene de la siguiente manera:

---

<sup>214</sup> MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas,” *Crónica Presupuestaria 1*, (2013).

**Tabla 11. Regla de Gasto: Gasto computable en las Entidades Locales**

(+)	Capítulo I: Gastos de personal
(+)	Capítulo II: Compra de bienes y servicios
(+)	Capítulo III: Gastos financieros
(-)	Intereses de la deuda computados en el Capítulo III
(+)	Capítulo IV: Transferencias corrientes
(+)	Capítulo V: Fondo de Contingencia ( en su caso)
(+)	Capítulo VI: Inversiones reales
(+)	Capítulo VII: Transferencias de capital
(+/-)	Ajustes SEC
(-)	Gastos financiados con fondos finalistas procedentes de la UE y otras AAPP
(-)	Transferencias vinculada a sistemas de financiación (*)

(\*)Solo para el caso excepcional de las Diputaciones Forales del País Vasco y de los Cabildos insulares canarios

**Tabla 12. Aplicación de la Regla de Gasto**

$$\text{Tasa de variación del Gasto Computable (\%)} = \left( \frac{\text{Gasto computable de año n}}{\text{Gasto computable de año n-1}} \right) * 100$$

FUENTE: IGAE

La tasa de variación del gasto computable se obtiene comparando el gasto computable del ejercicio, corregido, en su caso, por las medidas de ingresos, con el gasto computable del ejercicio anterior. En particular, los datos del gasto computable del ejercicio serán los del proyecto de presupuesto, presupuesto inicial, presupuesto total o presupuesto liquidado, en función del momento del año en el que se calcule la regla de gasto, y los datos del gasto computable del ejercicio anterior serán los del presupuesto liquidado o, en su defecto, los de su estimación.

Por aplicación del artículo 12 de la LOEPSF, la tasa de variación del gasto computable no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

Para las Corporaciones locales del artículo 2.1 de la LOEPSF se cumple la regla del gasto, si la variación, en términos SEC, del gasto computable de cada Corporación

Local, entre dos ejercicios económicos, no supera la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, modificado, en su caso, en el importe de los incrementos permanentes y disminuciones de recaudación derivados de cambios normativos.

Por tanto, si las transferencias de crédito se producen entre aplicaciones presupuestarias, entre las cuales, alguna de ellas no corresponde a gastos computables, dicha modificación puede afectar a la regla de gasto.

De tal manera, si las aplicaciones presupuestarias que ven aumentado su crédito inicial computan en la determinación de la regla de gasto y las que disminuyen su crédito no computan, la transferencia de crédito supone un aumento en el gasto computable, que no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

Sin embargo, si las aplicaciones presupuestarias que ven aumentado su crédito inicial no computan en la determinación de la regla de gasto y las que disminuyen su crédito si computan, la transferencia de crédito supone la disminución del gasto computable, con efecto positivo en el cumplimiento de la regla de gasto

Como ha sido expuesto, en general, las transferencias de crédito tramitadas por las Entidades Locales afectan a aplicaciones presupuestarias, todas ellas, correspondientes a gastos no financieros. Además, como los gastos financiados con ingresos finalistas, por su propia naturaleza de gastos con financiación afectada no pueden ser objeto de transferencias de crédito, en la práctica, las transferencias se suelen producir, exclusivamente, entre créditos presupuestarios correspondientes a gastos computables para la determinación de la regla de gasto, sin variación alguna en el importe total del gasto computable, por lo que no afectan al cumplimiento de la regla de gasto.

Por tanto, quedaría analizar si los ajustes SEC; los ajustes que hay que realizar para relacionar los gastos presupuestarios con la contabilidad nacional, se ven alterados por las modificaciones presupuestarias de transferencias de crédito. Estos ajustes, así como el resto de criterios para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la LOEPSF en las Entidades Locales se encuentran establecidos en la *Guía para la*

*determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales* (tercera versión), elaborada por la IGAE.

Por su parte, en la *Guía para la comunicación de liquidaciones ejercicio 2017 Entidades Locales*, elaborada por el MINHAP, se indica la información que debe suministrar la Intervención de la entidad local para la aplicación de la regla de gasto, determinando que el gasto computable se calcula aplicando los siguientes ajustes:

**Tabla 13. Ajustes para determinación del gasto computable a efectos de la Regla de Gasto**

<p><b>Suma de los capítulos 1 a 7 de gastos</b></p> <p><b>AJUSTES</b> Cálculo empleos no financieros según el SEC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(-) Enajenación de terrenos y demás inversiones reales.</li> <li>(+/-) Inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local</li> <li>(+/-) Ejecución de Avales.</li> <li>(+) Aportaciones de capital.</li> <li>(+/-) Asunción y cancelación de deudas.</li> <li>(+/-) Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto.</li> <li>(+/-) Pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones público privadas.</li> <li>(+/-) Adquisiciones con pago aplazado.</li> <li>(+/-) Arrendamiento financiero.</li> <li>(+) Préstamos.</li> <li>(-) Mecanismo extraordinario de pago proveedores 2012</li> <li>(-) Inversiones realizadas por la Corporación local por cuenta de otra Administ Pública (7)</li> <li>(+/-) Ajuste por grado de ejecución del gasto</li> <li>Otros (Especificar)</li> </ul> <p><b>TOTAL Empleos no financieros términos SEC excepto intereses de la deuda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(-) Pagos por transferencias (y otras operaciones internas) a otras entidades que integran la Corporación Local (3)</li> <li>(-) Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas</li> </ul>
--



Unión Europea
Estado
Comunidad Autónoma
Diputaciones
Otras Administraciones Públicas
(-) Transferencias por fondos de los sistemas de financiación (4)
<b>TOTAL gasto computable del ejercicio.</b>

FUENTE: MINHFP

A la vista del elevado número de ajustes a realizar para la determinación del gasto computable a efectos de la regla de gasto, la conclusión es la misma que la realizada en relación a los ajustes SEC para el cálculo de la estabilidad presupuestaria. La elaboración de los informes de cumplimiento de la regla de gasto es una tarea ardua y compleja, no exenta de cierto grado de inseguridad jurídica que aconseja que la determinación de ajustes y cálculos a realizar sea contenida en una norma de carácter reglamentario y no en *guías y notas metodológicas* de carácter interpretativo y carentes de valor normativo, a la vez, que sería deseable la existencia de mecanismos que permitieran la obtención de las cifras en términos de contabilidad nacional a partir del sistema de contabilidad pública con la debida conciliación entre ambas.

### 2.2.2 Especial referencia al ajuste de inejecución de la regla de gasto y su relación con las transferencias de crédito.

En la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones locales*, elaborada por la IGAE se establece a efectos prácticos cómo aplicar la regla de gasto en las Entidades Locales, y define la tasa de variación del gasto computable con la fórmula enunciada en la *Tabla 11*. De conformidad con el artículo 12 de la LOEPSF, la tasa de variación del gasto computable no puede superar tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

El último acuerdo<sup>215</sup> que fija la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, estableciéndose como límite a la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, determina los siguientes importes:

2018	2019	2020
2,4	2,7	2,8

El cálculo del gasto computable del año  $n - 1$ , se realizará a partir de la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio, y el gasto computable del año  $n$  se obtendrá tomando como base la información disponible en cada momento; aprobación del presupuesto, modificaciones presupuestarias, ejecución trimestral y liquidación.

A continuación la referida *Guía*, detalla los pasos a seguir para la determinación de los empleos no financieros, distinguiendo entre las unidades incluidas en el *subsector Corporaciones Locales* que están sometidas al Plan General de Contabilidad Pública y las sometidas al Plan General de Contabilidad de la empresa española. Las entidades del *subsector Corporaciones Locales* que no tienen presupuesto limitativo y que están sometidas al Plan General de Contabilidad de la empresa española, no son objeto de esta tesis, puesto que en las mismas no existe el concepto de crédito presupuestario ni rige el principio de especialidad presupuestaria.

De todos los ajustes y cálculos que hay que realizar para determinar los empleos no financieros del año  $n-1$  y del año  $n$ , únicamente se hará referencia, en este apartado, al ajuste por grado de ejecución del gasto, por la relación que guarda con las transferencias de crédito, desarrollando el resto de ajustes en el capítulo correspondiente a la especialidad cuantitativa.

En la determinación del gasto computable del año  $n-1$  no procede ajuste por grado de ejecución del presupuesto, ya que se trata de datos de liquidación, esto es, de presupuesto ejecutado. Sin embargo, si calcula el gasto del año  $n$  en la aprobación del presupuesto, o en ejecución trimestral, cuando todavía no se ha liquidado el presupuesto

<sup>215</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2018-2020 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del estado para 2018, de fecha 10 de julio de 2017.

del año n, las obligaciones reconocidas correspondientes a los gastos no financieros de año n son una estimación y no un dato de ejecución.

Por tanto, para la determinación del gasto computable del año n, en el momento de la aprobación del presupuesto, o en cualquier momento del ejercicio presupuestario diferente al momento de la liquidación, si procede la aplicación del ajuste por grado de ejecución de gasto.

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, las transferencias de crédito están directamente relacionadas con el grado de ejecución del gasto presupuestario. Las transferencias suponen un trasvase de crédito de una aplicación en la que existe un excedente a otra de destino que presenta insuficiencia de crédito. Si no se tramita esta modificación de crédito no podría ejecutarse el gasto necesario en la aplicación presupuestaria deficitaria, por lo que el grado de ejecución sería menor que si se tramitara esta modificación. Un elevado número de transferencias de crédito, así como unos niveles de vinculación jurídica amplios favorecen una mayor ejecución presupuestaria.

El ajuste por grado de ejecución presupuestaria, cuando reduce los empleos no financieros, disminuye el gasto computable del año n, que se encuentra en el numerador de la ecuación de la regla de gasto, disminuyendo por tanto, la tasa de variación que debe respetar el límite fijado por tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española para cada ejercicio.

Por tanto, cuando se calcula el gasto computable del ejercicio n, y se ajusta con un determinado grado de inejecución estimado, este importe debe ser tenido en cuenta durante el ejercicio presupuestario, y en especial, en los expedientes de modificación de crédito mediante transferencias de crédito. Cuando el importe de inejecución, inicialmente estimado, se reduce de manera significativa por el efecto de las transferencias de crédito, el gasto computable del año n puede aumentar y, se podría producir un incumplimiento de la regla de gasto, si dicho aumento sobrepasara la tasa de variación del PIB a medio plazo fijado para el ejercicio.

### 2.2.3 Emisión de informes sobre el cumplimiento de la Regla de Gasto

Una de las cuestiones que se ha planteado, en relación al cumplimiento de la regla de gasto, es cuándo debe realizarse la evaluación de esta regla fiscal en una entidad local.

En un principio, no había duda sobre la obligación de emitir informe de evaluación sobre el cumplimiento de la regla de gasto con motivo de la aprobación del presupuesto, en ejecución y en liquidación. La Intervención de la entidad local evaluaba la regla de gasto y el objetivo de estabilidad en todos estos momentos, y, a su vez, remitía los resultados al MINHFP, a través de la oficina virtual de Entidades Locales, según lo establecido en la Orden HAP/2105/2012. Pero tras la modificación de dicha Orden, operada por la Orden HAP/2082/2014, en el artículo 15.3 c), tan solo se exige la remisión, antes del 31 de enero, del informe de Intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de límite de deuda, y el artículo 16.4 se limita a disponer que trimestralmente se “*valorará*” el cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio.

De la nueva redacción de la Orden, desaparece la obligación de remitir el informe de evaluación del cumplimiento de la regla de gasto en el momento de aprobación del presupuesto, y en las ejecuciones trimestrales se sustituye el informe de evaluación de cumplimiento de la regla de gasto, por una valoración estimada a cierre del ejercicio. De hecho en la aplicación de captura de la oficina virtual de las Entidades Locales, a través de la cual, se remite esta información al MINHFP, ha desaparecido el formulario de informe de cumplimiento de la regla de gasto en la aprobación del presupuesto ( desde 2015), y en las ejecuciones trimestrales se ha eliminado el informe con todos sus cálculos y ajustes, sustituyéndose por una simple manifestación del Interventor sobre si “*valora*” que a final del ejercicio se cumplirá la regla de gasto o no.

Pero si bien no es obligatoria la remisión del informe de evaluación de cumplimiento en la aprobación del presupuesto, cuestión diferente es si el informe debe emitirse. Sobre esta cuestión el Consejo General de COSITAL<sup>216</sup> planteó consulta al

---

<sup>216</sup> Consulta planteada por COSITAL network, en fecha 24 de noviembre de 2014, con relación a la aplicación de la regla de gasto, tras la aprobación de la Orden HAP/2082/2014 de 7 de Noviembre, por la que 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 Ley de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

MINHAP siendo la respuesta<sup>217</sup> que “*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*”.

Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad (AIReF) ha manifestado que<sup>218</sup>: “*A diferencia de lo que ocurre con el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, la información a comunicar al MINHAP sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las corporaciones locales no incorporan la evaluación de la regla de gasto, tras la modificación en 2014 de la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF, si bien esta Ley no excluye el cumplimiento de esta regla en los presupuestos iniciales.*”

Son varios los informes<sup>219</sup> en los que la AIReF ha formulado recomendaciones, haciendo hincapié en la importancia, cada vez mayor, de esta regla de gasto en un contexto de crecimiento económico, sobre todo, en las Administraciones Públicas en situación de equilibrio presupuestario o superávit. En este sentido, ha recomendado que los informes económico-financieros que acompañan a los presupuestos iniciales incorporen información sobre el cálculo de la regla de gasto. Por ello, la AIReF recomienda que se incorpore en la información relativa a las líneas fundamentales de presupuestos y en el presupuesto aprobado los datos necesarios para 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.

---

<sup>217</sup> Respuesta, de fecha 5 de diciembre de 2014, de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del MINHAP.

<sup>218</sup> AIReF “Informe de los Proyectos y Líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas: Corporaciones Locales 2016”, de fecha 11 de noviembre de 2015.

<sup>219</sup> Ibid.

Por otra parte, el artículo 30 de la LOEPSF establece:

*“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.”*

Por tanto, para establecer el límite de gasto no financiero en las Entidades Locales que debe ser coherente con el objetivo de estabilidad, y con la regla de gasto, es preciso calcular esta regla fiscal.

De todo lo anterior, se puede llegar a las siguientes conclusiones. El informe de la Intervención local sobre la evaluación de la regla de gasto, que determine su cumplimiento o incumplimiento solo procede en términos de gasto computable efectivamente ejecutado, es decir, en el momento de la liquidación del presupuesto, y si el resultado es de incumplimiento, la entidad incumplidora deberá formular un plan económico-financiero<sup>220</sup> que permita en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en la LOEPSF.

Sin embargo, con motivo de la aprobación del presupuesto y durante toda su ejecución no es preceptiva la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto, procediendo, únicamente, una valoración sobre su cumplimiento al cierre del ejercicio. Para poder realizar dicha valoración y para la determinación del límite del gasto no financiero regulado en el artículo 30 de la LOEPSF, es necesario el cálculo de la regla de gasto. De la misma forma, en los expedientes de modificación de créditos, se debe calcular la regla de gasto, para poder incorporar en las ejecuciones trimestrales una valoración sobre el cumplimiento de dicha regla al cierre del ejercicio.

Pero, la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto y su valoración, no tienen la misma consideración y sus efectos son diferentes. La obligación de aprobar un plan económico financiero de reequilibrio solo procede cuando se constata el

---

<sup>220</sup> Art. 21 de la LOEPSF.

incumplimiento de la regla de gasto en la liquidación presupuestaria, mientras que la valoración negativa de su cumplimiento solo supone informar sobre la procedencia de adoptar medidas que garanticen su cumplimiento en liquidación.

Desde el momento de aprobación del presupuesto y durante toda la ejecución presupuestaria es necesario realizar una valoración del cumplimiento de la regla de gasto. De esta manera, se puede realizar un seguimiento de esta regla fiscal que permita corregir posibles desviaciones, y así garantizar su cumplimiento en la liquidación presupuestaria. Por tanto, se añade un nuevo motivo que aconseja la aprobación de un nuevo Reglamento de la LOEPSF, por la necesidad de clarificar y complementar muchos de los aspectos relacionados con la aplicación y evaluación de la regla de gasto.

### **2.3 El Fondo de Contingencia como fuente de financiación de modificaciones cualitativas.**

Otra de las importantes novedades que ha introducido la LOEPSF, con incidencia en el proceso presupuestario de las Entidades Locales, ha sido el *Fondo de Contingencia*. Este *Fondo* se regula en el artículo 31 de la LOEPSF, dentro del *Capítulo VI* de la LOEPSF dedicado a la *Gestión presupuestaria*, y viene a incidir en una planificación presupuestaria más rigurosa:

*“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.”*

El Fondo de Contingencia constituye una de las novedades más importantes que introduce la nueva legislación de estabilidad presupuestaria, articulándose como un instrumento que obliga a dotar los presupuestos públicos de una provisión para atender gastos surgidos de necesidades imprevistas y no discrecionales, en el

presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio<sup>221</sup>. En este sentido, el destino de este instrumento de planificación presupuestaria será financiar las modificaciones presupuestarias que pudieran surgir a lo largo del ejercicio económico y que supusieran un incremento de gasto, con la finalidad de garantizar así el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

Sin embargo, el *Fondo de Contingencia* no es un concepto nuevo, la obligación de dotar este fondo en los presupuestos de la administración estatal ya estaba regulada en el artículo 50 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria<sup>222</sup>, y anteriormente en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. La novedad de la LOEPSF es que obliga a todas las Comunidades Autónomas y a algunas Entidades Locales a realizar dicha dotación.

En el ámbito estatal, el *Fondo de Contingencia* se creó mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, vigente hasta el 1 de enero de 2008, con la finalidad de financiar determinadas modificaciones de crédito y según señalaba la propia exposición de motivos, su justificación era doble; por un lado, la necesidad de acometer gastos no discrecionales y no previstos en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, y por otro lado, como un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito<sup>223</sup>. El *Fondo de Contingencia* supuso uno de los aspectos más relevantes regulados en la Ley General de Estabilidad de 2001, con incidencia en el proceso presupuestario. La finalidad del *Fondo de Contingencia* era financiar modificaciones

---

<sup>221</sup> ALMAZÁN ISAR, SARA “Análisis del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria y el presupuesto de Defensa,” *Revista General de Marina*. Marzo, no. 272, (2017), págs. 329–334.

<sup>222</sup> Art. 50 LGP

“1.El presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica «Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria», por importe del dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto..”

<sup>223</sup> DÍAZ ÁLVAREZ, EVA “El Fondo de Contingencia en las Comunidades Autónomas,” *Auditoría Pública* 61 (2013) págs. 69–74.



presupuestarias que surgieran a lo largo del ejercicio presupuestario y supusieran un incremento del gasto público. En este sentido, el Fondo de Contingencia, se configura como un mecanismo de control a las modificaciones presupuestarias cuantitativas y una garantía de cumplimiento de los objetivos fiscales.

Como señala SÁNCHEZ REVENGA<sup>224</sup>, el *Fondo de Contingencia* surge de la necesidad de controlar y asegurar, de forma adecuada, que el presupuesto inicialmente aprobado no presente desviaciones importantes respecto del presupuesto efectivamente ejecutado por el efecto de las modificaciones presupuestarias cuantitativas. Es decir, que los créditos iniciales de un ejercicio presupuestario no presenten variaciones importantes respecto de las obligaciones reconocidas totales, salvo acontecimientos de una gran excepcionalidad, que pudieran exceder las previsiones ordinarias de incidencias medias que pueden presentarse a lo largo de un ejercicio económico. Con el *Fondo de Contingencia* se pretende conseguir dos efectos importantes; por un lado, eliminar las incertidumbres derivadas de la posibilidad de modificar ilimitadamente el presupuesto inicial, de forma, que la liquidación presupuestaria no se parezca en nada al presupuesto aprobado, y por otra parte, introducir un alto grado de rigurosidad en el momento de elaborar los presupuestos, dado que al limitarse las modificaciones presupuestarias a la cuantía del Fondo es necesario acercar el presupuesto inicial lo máximo posible a la liquidación del presupuesto.

Para que efectivamente se logren los objetivos que se pretenden alcanzar con este instrumento de control de las modificaciones presupuestarias, es necesario que el *Fondo de Contingencia* no sea utilizado con total libertad, sino que se destine realmente a gastos motivados por circunstancias imprevisibles y de carácter obligatorio.

Durante los primeros años de puesta en marcha de este instrumento en el ámbito del Estado, la eficacia del mismo se puso de manifiesto en la drástica reducción de las desviaciones presupuestarias. Desde 2002 hasta el 2007 las obligaciones reconocidas

---

<sup>224</sup> SANCHEZ REVENGA, JAIME “Del Título II de La Ley General Presupuestaria de 2003,” *Revista Española de Control Externo*, 2003 págs. 103–138.

del presupuesto no financiero del Estado se han situado por debajo de las previsiones iniciales<sup>225</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la finalidad del *Fondo de Contingencia* es reservar un volumen de créditos, en el presupuesto inicial, para atender determinadas necesidades de carácter no discrecional y que en el momento de elaboración del presupuesto no es posible prever, no siempre el Fondo de Contingencia ha sido utilizado con el debido rigor, sino que se ha utilizado para ocultar en los presupuestos generales el volumen real de determinados gastos públicos que no agradan a casi nadie y menos todavía en tiempos de crisis, como ha sido el caso del gasto militar, que aparentaba ser más bajo de lo que era en realidad<sup>226</sup>.

En el caso de las Comunidades Autónomas, al igual que para las Entidades Locales, hasta la entrada en vigor de la LOEPSF no existía ninguna norma que obligara a dotar un Fondo de Contingencia, si bien algunas comunidades lo habían dotado voluntariamente como ha sido el caso de Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, Canarias o el País Vasco.

Por otra parte, es importante distinguir el *Fondo de Contingencia* de otros instrumentos como el *Fondo de Estabilización Económico* o el *Fondo de Reserva*<sup>227</sup>. Como detalla ALMAZÁN ISAR, estos últimos fondos actúan como un mecanismo de aseguramiento frente a recesiones económicas que debiliten estructuralmente los ingresos fiscales e incrementen los gastos públicos, lo que se traduciría en déficit. Así, estos fondos actúan en el medio y largo plazo, como freno a la deuda pública futura y como herramienta de suavización fiscal, generando certidumbre sobre la sostenibilidad futura de las finanzas públicas. Sin embargo, el *Fondo de Contingencia*, en realidad no es un fondo ni tiene carácter de magnitud stock, es un mecanismo de control de las modificaciones presupuestarias que limita el crecimiento del gasto público en un

---

<sup>225</sup> IGLESIAS QUINTANA, JAIME y MORANO LARRAGUETA, MARTA “La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos,” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 51, (2008), págs. 107–131.

<sup>226</sup> Véase. Tribunal de Cuentas, (2012): “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales. Ejercicios 2009 y 2010”.

<sup>227</sup> ALMAZÁN ISAR, “Análisis del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria y el presupuesto de Defensa.” *Op. cit.* pág. 173.

horizonte temporal a corto plazo, coadyuvando al cumplimiento de las reglas fiscales en el ejercicio presupuestario.

### 2.3.1 Las Entidades Locales que incluyen en sus Presupuestos el Fondo de Contingencia.

La LOEPS introduce la obligación de dotar un *Fondo de Contingencia* a las Entidades Locales, pero no a todas ellas, solo a las que se refiere el artículo 111 y 131 del TRLRHL; los municipios con una población superior a 75.000 habitantes, o que sean capitales de provincia o comunidad autónoma y las provincias.

Por su parte, 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 con problemas financieros*, por el que se establece la tercera fase del denominado mecanismo de financiación para el pago a proveedores, en su artículo 18, regula los planes de ajuste que las Entidades Locales han de elaborar para acogerse a este mecanismo, estableciendo en su apartado cuarto:

*“4.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.”*

Además, la *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 LOEPS*<sup>228</sup>, introduce la obligación de dotar un *Fondo de Contingencia* para los

<sup>228</sup> Disposición adicional primera. Financiación de la ejecución de sentencias firmes por parte de las Entidades Locales. Ley Orgánica 6/2015.

*“1. En los supuestos de ejecución de sentencias firmes de los Tribunales de Justicia, las Entidades Locales podrán incluir las necesidades financieras que sean precisas para dar cumplimiento a las obligaciones que se deriven de las mismas, en los compartimentos Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico, del Fondo de Financiación a Entidades Locales, si se encuentran en las situaciones descritas en los artículos 39 o 50 del 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, siempre que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de aquella ejecución. A estos efectos se entenderá por entidad local la Administración General de la misma, y el resto de entidades, organismos y entes dependientes de aquélla, incluidos en el sector Administraciones Públicas, subsector Corporaciones Locales, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.*

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, aunque la gran mayoría de las Entidades Locales no se encuentran en ninguno de los supuestos que la normativa establece como obligatorios para la dotación del *Fondo de Contingencia*, puede considerarse conveniente presupuestar un *Fondo de Contingencia*, como mecanismo de control de las modificaciones presupuestarias. Esta cuestión fue planteada por el Consejo General de COSITAL al MINHAP, y en febrero de 2013 la respuesta de la *Subdirección de Estudios y Financiación de Entidades Locales* fue: “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 tanto, algunas Entidades Locales dotarán el Fondo de Contingencia en sus respectivos presupuestos de forma obligatoria, y otras de forma potestativa.

### 2.3.2 La dotación del Fondo de Contingencia

Hasta el año 2012, en el que entró en vigor la LOEPSF, no existía para las Entidades Locales la obligación de dotar el *Fondo de Contingencia*, ni existía como concepto en la normativa presupuestaria de las Entidades Locales. De hecho, ni siquiera

---

2. Las necesidades financieras citadas en el apartado anterior se incluirán en los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y, en su caso, deberán recogerse en los planes de ajuste que acompañen a las solicitudes de adhesión.

3. Las Entidades Locales que se acojan a la medida regulada en esta disposición están obligadas a dotar en el proyecto de presupuesto general del ejercicio 2016 el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria por una cuantía equivalente al 1 por ciento de sus gastos no financieros con el fin de atender posibles obligaciones de pago derivadas de futuras sentencias firmes que dicten los Tribunales de Justicia o necesidades imprevistas e inaplazables. El cumplimiento de este requisito es condición necesaria para la adhesión a los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales.”

en la actualidad, el régimen presupuestario de las Entidades Locales establecido en el TRLRHL y en el RD500/1990 contiene referencia alguna a este Fondo, ni está previsto como fuente de financiación de modificaciones de crédito, a diferencia de lo previsto en la legislación presupuestaria en el ámbito estatal<sup>229</sup>.

Por otra parte, tampoco existía aplicación presupuestaria en la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales en la que consignar la dotación del *Fondo de Contingencia*. No ha sido hasta la Orden HAP/419/2014, 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, cuando se ha contemplado una aplicación presupuestaria para el *Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria*:

*“Artículo 50. Dotación al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. Concepto 500. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 31 Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el cuadro «Clasificación económica de gastos», recogido al final del anexo III de la Orden, se incluirá:*

Capítulo	Artículo	Concepto	Denominación
	5		Fondo de Contingencia y Otros Imprevistos.
		50	Dotación al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.
		500	Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 31 Ley Orgánica 2/2012

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.*”

De tal forma, en el presupuesto de gastos de las Entidades Locales, el *Fondo de Contingencia* está incluido en el *capítulo V*, como una operación no financiera y por lo

<sup>229</sup> El que artículo 50 de la LGP regula la posibilidad de financiar con el *Fondo de Contingencia* ampliaciones de créditos, créditos extraordinarios y suplementos de crédito e incorporaciones de remanentes.

tanto, dentro del límite del gasto no financiero que debe establecerse antes del comienzo del ejercicio, de conformidad con el artículo 30 de la LOEPSF. Se trata de esta manera asegurar que las necesidades imprevistas y de obligado cumplimiento que pudieran surgir a lo largo del ejercicio presupuestario, y para las que no se hubiera dotado en todo o en parte el crédito preciso, sean atendidas sin superar el límite de gasto no financiero coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

En cuanto al importe a consignar como dotación del Fondo de Contingencia, el artículo 31 de la LOEPSF no establece ninguna cuantía mínima y, se remite a la determinación que cada entidad realice en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por su parte, en los supuestos previstos en el Real Decreto-ley 8/2013, la dotación del *Fondo de Contingencia* se fija en un 0,5% de los gastos no financieros, y en los supuestos previstos en la Ley Orgánica 6/2015, la dotación se fija en el 1% de los gastos no financieros.

En definitiva, las Entidades del artículo 111 y 113 del TRLRHL referidas en el artículo 31 de la LOEPSF y, aquellas que doten el Fondo de Contingencia de manera voluntaria, tienen total libertad para establecer el importe que consideren oportuno, mientras que en el resto de supuestos de dotación obligatoria sí que se fija una cuantía determinada para la dotación del dicho fondo.

Con esta regulación del *Fondo de Contingencia*, en el ámbito local, la mayoría de las Entidades Locales no tienen obligación de utilizar este instrumento de planificación presupuestaria y, además, cuando sí es obligatorio, tampoco ha sido fijada por la normativa de estabilidad presupuestaria una cuantía mínima que garantice su eficacia.

### **2.3.3 La aplicación del Fondo de Contingencia.**

El artículo 31 de la LOEPSF, cuando regula el *Fondo de Contingencia*, se limita a establecer su destino: “(...)atender a necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”, dejando el resto de cuestiones sobre su aplicación a la regulación que cada

una de las Entidades Locales determine, siendo las bases de ejecución del presupuesto el documento idóneo para este cometido<sup>230</sup>.

Por su parte, la normativa presupuestaria de las Entidades Locales, a diferencia de lo previsto por la LGP para la administración estatal, no regula la aplicación efectiva del *Fondo de Contingencia*. La LGP, en su artículo 50 establece la siguiente regulación en cuanto a la aplicación de este fondo:

*“El Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:*

- a) Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54.*
- b) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.*
- c) Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.*

*En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.”*

Esta regulación del Fondo de Contingencia en el ámbito estatal, puede servir de orientación para su regulación, por parte de las Entidades Locales, en las respectivas bases de ejecución del presupuesto. Siguiendo lo establecido por la LGP, la aplicación del *Fondo de Contingencia* en el ámbito local, inicialmente presupuestado en el *capítulo V* del presupuesto de gastos, y por tanto, 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. Es decir, 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 deberá tramitarse una modificación presupuestaria financiada con el dicho *Fondo* 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.

---

<sup>230</sup> Por ejemplo, el Ayuntamiento de Logroño regula en su Base 18 de Ejecución del Presupuesto 2016 el *Fondo de Contingencia*.

De conformidad con el TRLHL y RD 500/1990 y ante la falta de regulación expresa, las únicas modificaciones presupuestarias que pueden financiarse con cargo al *Fondo de Contingencia*, son las transferencias de crédito, y los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, debido a que son las únicas modificaciones que se financian con bajas o anulación de créditos. Por tanto, las modificaciones presupuestarias susceptibles de financiarse con cargo al *Fondo de Contingencia*, son modificaciones de tipo cualitativo que no suponen variación del importe total del presupuesto.

De esta manera, el *Fondo de Contingencia* se configura como un recurso de financiación de modificaciones presupuestarias para hacer frente a necesidades inicialmente no previstas. Por tanto, puede convertirse también, en un freno a los gastos sin consignación presupuestaria, limitando las desviaciones presupuestarias y el déficit presupuestario.

#### 2.3.4 Las cuestiones pendientes del Fondo de Contingencia

Actualmente, el punto débil del *Fondo de Contingencia* es la falta de regulación específica. La LOEPSF podía haber sido más concreta al regular el *Fondo de Contingencia* de las Entidades Locales, y así haber evitado el riesgo de que este fondo pueda terminar utilizándose con cierta arbitrariedad, desnaturalizando su finalidad de evitar desviaciones presupuestarias con un efecto negativo en el déficit y en la estabilidad presupuestaria.

La dotación, gestión y utilización del fondo de contingencia no está lo suficientemente concretada en la LOEPSF, lo que puede debilitar su eficacia potencial y no garantizar que el *Fondo de Contingencia* cumpla con su cometido de ser destinado a atender gastos imprevistos y de carácter obligatorio, evitando que algunas situaciones sobrevenidas alteren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La LOEPSF no establece de forma precisa cuál ha de ser el destino que debe darse a este fondo; se limita a decir 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*”. Ante esta imprecisión



normativa, y para evitar un mal uso del Fondo de Contingencia deberán ser las bases de ejecución del presupuesto de cada entidad local las que determinen con mayor precisión el destino de este fondo, concretando qué tipo de gastos pueden financiarse con cargo al mismo. En definitiva, debe concretarse qué debe entenderse por necesidades no discrecionales y no previstas inicialmente en el presupuesto, pudiendo considerarse aquellos que cumplan las condiciones siguientes<sup>231</sup>:

- Su origen está motivado por un gasto concreto, específico y determinado que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente.
- No existe crédito en el presupuesto vigente o el existente es insuficiente para hacer frente al gasto.
- No haya podido ser previsto en el momento de elaborar los presupuestos.
- Son de carácter obligatorio, no pudiendo la entidad local decidir sobre la oportunidad de los mismos.

Ante la falta de regulación expresa en el TRLRHL y en el RD 500/1990, también se debe establecer el tipo de modificación o modificaciones presupuestarias que pueden financiarse con el *Fondo de Contingencia*, así como establecer el órgano competente para su aprobación. En principio, parece lógico plantear que el órgano competente sea el Pleno o la Junta de Gobierno en los municipios de gran población, para evitar destinos discrecionales o prácticas no muy deseables, como la de utilizar el *Fondo de Contingencia* para ocultar el volumen real de determinados gastos que pueden ser objeto de crítica.

Por otra parte, la LOEPSF no establece medidas correctivas o coercitivas contra las entidades que incumplan la normativa referente al *Fondo de Contingencia*, ni la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* tipifica por este supuesto ninguna infracción ni establece sanción en referencia

---

<sup>231</sup> El ejemplo típico serían las catástrofes naturales. Véase. EVA DÍAZ ÁLVAREZ y ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA, “Contingencia, estabilidad presupuestaria y estabilización económica,” en XXII Encuentro de Economía Pública,( 2015).

a la gestión económica-presupuestaria, lo que va en claro detrimento de la eficacia del *Fondo de Contingencia* como herramienta de disciplina presupuestaria.

Por último, debería establecerse una cuantía mínima como dotación del *Fondo de Contingencia*, proponiendo que podría ser un porcentaje de los gastos no financieros de la entidad local, tal y como está planteado para el Estado, respetando en todo caso el límite mínimo para las Entidades Locales que tienen obligación de dotar un determinado importe.

Los presupuestos de las Entidades Locales que incluyan el *Fondo de Contingencia* dentro del presupuesto de gastos y, más concretamente, dentro de las operaciones no financieras y apliquen correctamente el mismo, podrán garantizar que las necesidades inaplazables que surjan de carácter no discrecional y para las que no se existiera la adecuada dotación de crédito puedan ser atendidas, sin que ello implique la superación del límite del gasto no financiero aprobado inicialmente, y en consecuencia, se evite el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto<sup>232</sup>.

Sin embargo, la potencialidad que tiene este instrumento de planificación presupuestaria no se ha visto reflejado en la praxis de la gestión económica y financiera de las Entidades Locales, y ello debido, fundamentalmente, a dos motivos: por una parte, en la mayoría de las Entidades Locales ni siquiera es obligatorio dotar en sus presupuestos el *Fondo de Contingencia* y, por otra parte, en la regulación normativa de este instrumento de planificación presupuestaria, existe una clara indeterminación de aspectos fundamentales que limitan su eficacia.

En consecuencia, si verdaderamente se apuesta por el Fondo de Contingencia como instrumento de disciplina fiscal, es imprescindible armonizar una dotación mínima y unos criterios homogéneos para su gestión y aplicación, así como el establecimiento de medidas coercitivas en caso de su incumplimiento.

---

<sup>232</sup> DÍAZ ÁLVAREZ, EVA y FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO “Contingencia , estabilidad presupuestaria y estabilización económica,” *XXII Encuentro de Economía Pública*, 2015.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPÍTULO III**

# **LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUANTITATIVA**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## CAPÍTULO III

El objetivo de este capítulo es analizar, detalladamente, cómo la aplicación de la nueva disciplina presupuestaria introducida por la LOEPSF incide en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias cuantitativas, regulado en el TRLRHL y en el RD 500/1990. De manera concomitante, se estudiarán los efectos que esta nueva disciplina presupuestaria está provocando en la gestión económica y financiera de las Entidades Locales.

En especial, se tratará la regulación del destino del superávit presupuestario regulado en el artículo 32 de la LOEPSF y la obligación de destinar los mayores ingresos obtenidos a la amortización anticipada de deuda, como medidas de gestión presupuestaria que complementan las tres reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto) con la finalidad de lograr el saneamiento financiero de las cuentas del sector público local.

Una vez realizado este análisis, se tratará de concluir si los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera afectan al principio de especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios; reforzándolo, o por el contrario, otorgándole un mayor grado de flexibilidad.

## 1. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS CUANTITATIVAS; EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD CUANTITATIVA.

El principio de especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios se refiere a que los importes asignados a cada aplicación presupuestaria de gasto no pueden ser excedidos, es decir, no se puede gastar más de lo fijado en el presupuesto inicial o en las modificaciones presupuestarias que hayan sido aprobadas durante el ejercicio presupuestario. Por tanto, la autorización presupuestaria es un límite para realizar gastos por una cantidad máxima y concreta.

Tal como señala CORCUERA TORRES<sup>233</sup> el aspecto cuantitativo del principio de especialidad presupuestaria supone una vinculación en cuanto al *quantum* o cantidades de dinero de que se dispone para la realización de gasto público, en virtud de la autorización conferida por un determinado crédito presupuestario. Así, los créditos para gastos son limitativos, prohibiéndose adquirir compromisos de gastos y obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta limitación.<sup>234</sup>

Pero la aplicación de este principio de especialidad del crédito presupuestario de carácter limitativo no puede suponer un colapso de la actividad económica de una entidad local, e imposibilitar atender un gasto necesario y urgente porque inicialmente no fue contemplado en el presupuesto. De este manera, si bien se debe respetar la especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios del estado de gastos, también se cuenta en la gestión presupuestaria con un instrumento que posibilita habilitar los créditos presupuestarios necesarios para atender nuevas necesidades, en casos de inexistencia o insuficiencia de consignación presupuestaria, lo que en la terminología legal se denominan modificaciones de crédito<sup>235</sup>.

<sup>233</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE "Los Principios Presupuestarios". *Op. cit.* pág. 28.

<sup>234</sup> El principio de especialidad cuantitativa de los presupuestos de las Entidades Locales se regula en el art. 173.5 del TRLRHL. De la misma forma el artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria regula la limitación de los compromisos de gastos.

<sup>235</sup> Véase CORCUERA TORRES, AMABLE "Las modificaciones de los créditos presupuestarios," *UOC, Universidad Oberta de Catalunya*, n.d., [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/1/Actividad financiera y gastos públicos\\_Módulo 5\\_Las modificaciones de los créditos presupuestarios.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/1/Actividad_financiera_y_gastos_publicos_Módulo_5_Las_modificaciones_de_los_créditos_presupuestarios.pdf).

Para la realización de una actuación, cuando no existe crédito suficiente en el presupuesto en vigor es necesario, previamente al inicio de la ejecución del gasto, tramitar la correspondiente modificación que habilite el crédito presupuestario adecuado y suficiente. Estas modificaciones presupuestarias que suponen una alteración del importe inicial del presupuesto se denominan modificaciones presupuestarias cuantitativas.

Así, las modificaciones presupuestarias que suponen una alteración del importe inicial aprobado en el presupuesto, pueden interpretarse como una excepción o flexibilización del principio de especialidad cuantitativa. Las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo en el ámbito local son: el crédito extraordinario o suplemento de crédito, las ampliaciones de crédito, la generación de créditos por ingresos y las incorporaciones de remanentes<sup>236</sup>.

La regulación de las modificaciones presupuestarias, en el ámbito local, se encuentra contemplada en la Sección II del Capítulo VI del TRLRHL “*De los créditos y sus modificaciones*”, y en la Sección II del Capítulo II del RD 500/1990 “*Modificaciones presupuestarias*”, donde se detallan sus características, financiación y requisitos para su tramitación.

Previamente al estudio de cada una de las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo se ha de recordar, por una parte, la consideración de la vinculación jurídica de los créditos que ha debido establecerse por el Pleno, según lo establecido en el artículo 172 del TRLRHL, y por otra parte, que cualquier modificación del presupuesto de gastos debe mantener el equilibrio presupuestario, de tal manera que en el expediente de tramitación de toda modificación presupuestaria debe especificarse el medio o recurso que la financia.

Por tanto, si en la actividad económico financiera de una entidad local es necesario atender un gasto concreto que no puede demorarse al ejercicio siguiente y para el que no existe consignación en el presupuesto en vigor, se deberá actuar de la siguiente manera. En primer lugar, se deberá analizar si la no existencia de crédito adecuado y suficiente en una aplicación presupuestaria específica puede resolverse

---

<sup>236</sup> La incorporación de remanentes de crédito es una modificación presupuestaria que supone una alteración del importe total del presupuesto, pero se tratará en el capítulo siguiente dedicado a la especialidad temporal del crédito presupuestario, puesto que supone a su vez una excepción a este principio de carácter temporal.



agotando las posibilidades que otorga la vinculación jurídica al nivel aprobado en las bases de ejecución del presupuesto, y en segundo lugar, analizando las posibilidades de financiación que cubran el nuevo crédito mediante la tramitación de la correspondiente modificación presupuestaria, que en todo caso ha de respetar el principio de equilibrio presupuestario.

## 1.1 Remanente de Tesorería: recurso de financiación de modificaciones presupuestarias.

Antes de continuar avanzado en este capítulo, se ha considerado adecuado desarrollar en este apartado una de las fuentes de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en concreto, el concepto de Remanente de Tesorería por su especial relevancia en la gestión presupuestaria y económica de las Entidades Locales.

El Remanente de Tesorería ha sido calificado por numerosos autores<sup>237</sup> como la principal magnitud económica y financiera de la entidad local puesta de manifiesto tras la liquidación del Presupuesto. Además, en el ámbito local la importancia de esta magnitud deriva de su incidencia presupuestaria, ya que si es positivo representa la posibilidad de financiar gastos presupuestarios del próximo ejercicio<sup>238</sup>.

Es importante destacar que el Remanente de Tesorería es una variable fondo (*stock*), es decir, se mide en un momento determinado del tiempo, frente a una variable

---

<sup>237</sup> GAYUBO PÉREZ, PABLO “El Remanente de Tesorería: una medida del superávit o del déficit de las Haciendas Locales,” *Auditoría Pública* 19 (1999), págs. 1–20. En este artículo el autor realiza la siguiente afirmación en relación al Remanente de Tesorería: “Sin duda uno de los Estados que presenta mayor interés informativo y que más incide en la gestión de la Entidad Pública es el Remanente de Tesorería. De hecho, en la práctica, es el único que despierta un marcado interés en los miembros de la Comisión Especial de Cuentas de los Entes Locales, sean del grupo de gobierno, sean de la oposición.” MELERO BALCAZAR, ALBERTO “El comodín de las Entidades Locales. Remanente de Tesorería. Historia, práctica y revisión.” *Auditoría Pública* 49 (2009) págs. 99–110., en la que manifiesta que el Remanente de Tesorería “constituye la principal magnitud presupuestaria y contable de las Entidades Locales.”

<sup>238</sup> BRUSCA ALIJARDE, ISABEL y CONDOR LÓPEZ, VICENTE “El análisis financiero en las administraciones locales,” *Revista Española de Financiación y Contabilidad* XXX, n<sup>o</sup> 10, págs. 475–503.

flujo, que se mide entre dos momentos del tiempo, como por ejemplo el equilibrio presupuestario en términos de estabilidad presupuestaria o la propia regla de gasto<sup>239</sup>.

Por otra parte, el Remanente de Tesorería es una magnitud contable que se caracteriza por cuantificarse a través del Balance de Situación de la entidad local, formulado con motivo del cierre del ejercicio, siendo, por tanto, su significado fundamentalmente económico-financiero y no propiamente presupuestario<sup>240</sup>. Es un indicador de la liquidez de la tesorería local, y en términos generales, el Remanente de Tesorería positivo representa un excedente financiero, generado durante el ejercicio corriente y los ejercicios anteriores (variable fondo), que posibilita la financiación de modificaciones presupuestarias para ejecutar gastos no autorizados inicialmente. Por el contrario, si el Remanente de Tesorería es negativo indica la falta de solvencia económica y la insuficiencia de la liquidez que presenta la entidad local. En este caso, el artículo 193 del TRLRHL obliga a la entidad local a que proceda en la primera sesión plenaria a adoptar unas determinadas medidas.

En primer lugar, deberá proceder a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por igual cuantía al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo del pleno, a propuesta del presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo permitiesen.

Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de una operación de crédito por importe equivalente al Remanente de Tesorería negativo, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 del TRLRHL.

De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos párrafos anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

---

<sup>239</sup> LARRÁYOZ ILUNDAIN, NURIA “El cálculo de la provisión de dudoso cobro: una aplicación práctica,” *Auditoría Pública*, nº 25, (2001), págs. 50–56.

<sup>240</sup> VALLE TORRES, JOSÉ LUIS “El Remanente de Tesorería: un análisis económico financiero,” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 9, (2003).

De esta forma, el Remanente de Tesorería se configura como un mecanismo implantado por el legislador que restringe el mayor gasto futuro local si dicha magnitud es negativa<sup>241</sup>.

Sin embargo, tal y como ha LEIVA ROMERO<sup>242</sup> estas medidas, en realidad, más que suponer una limitación a un mayor gasto local, se han convertido en los denominados “*tres imposibles*” por su difícil aplicación. En el mismo sentido, el propio Tribunal de Cuentas<sup>243</sup> reconoce en sus informes que algunos Ayuntamientos no adoptan medidas legales para el saneamiento de sus déficits. Esta situación se ha planteado porque, si bien el legislador estableció de forma clara, cómo se ha de proceder en caso de liquidar el presupuesto con Remanente de Tesorería negativo, nada se ha previsto para los supuestos de incumplimiento, obviando un régimen sancionador en caso de inactividad municipal<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> LEIVA ROMERO, JOSÉ CARLOS “El resultado de las entidades públicas. Reflexiones sobre el Remanente de Tesorería,” *Auditoría Pública*, nº 2, (1995), págs. 39–43.

<sup>242</sup> PICÓ ROMERO, JESÚS “Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el Remanente de Tesorería y en general. Reflexiones críticas y propuestas,” *Auditoría Pública*, nº 47, (2009), págs. 91–100. En este artículo el autor expresa de la siguiente manera la forma de actuación de las Entidades Locales en caso de remanente negativo de tesorería: “*El tema se complica en la administración local. “Si hay “Déficit de Tesorería”, el ayuntamiento tiene que adoptar obligatoriamente, por ley, tres medidas o una combinación de ellas. Le llaman “los tres imposibles”, porque a veces resulta muy difícil su aplicación. Y de hecho, en ocasiones, nada se hace y nada pasa.*” De la misma manera, DODERO JORDÁN, ALFONSO en “El análisis de la liquidación del presupuesto: resultado presupuestario y Remanente de Tesorería,” *Jornadas Organizadas por el Consell de Mallorca*, (2014). se ha referido a las medidas a aplicar en caso de remanente negativo de tesorería, al calificar el artículo 193 del TRLRHL como “*el artículo de los tres imposibles.*”

<sup>243</sup> Por ejemplo en el informe del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Entidades Locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el real decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores, en el último párrafo de su página 16 podemos leer: “*Asimismo, debe advertirse que las irregularidades derivadas del incumplimiento del mandato imperativo contenido en el art. 193.1 del TRLHL en cuya virtud debe reducirse el presupuesto en los casos de remanentes de tesorería negativos; así como las producidas cuando en el cálculo de estos remanentes se hubiera incurrido en manifiestas deficiencias técnicas -sea en el cómputo de los ingresos de dudosa o difícil recaudación o en el de las obligaciones no reconocidas- pudieran ser considerados comportamientos que, por acción u omisión, en caso de incumplimiento, implican actuaciones manifiestamente contrarias a la literalidad de la ley o, por lo que a las deficiencias se refiere, dan lugar a una información ficticia sobre la realidad del estado financiero-patrimonial de la institución local afectada por ese comportamiento. Todo ello provoca una percepción irreal de la situación económica que soporta la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria en la gestión económico-presupuestaria de la entidad local afectada por esos comportamiento.*”

<sup>244</sup> PEREIRA GÁMEZ, MIGUEL “El saneamiento del remanente negativo de tesorería. La STS del 20 de noviembre de 2008,” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 20, (2009).

No obstante, ante este escenario de aparente impunidad, algunos Tribunales Superiores de Justicia de algunas Comunidades Autónomas<sup>245</sup> han resuelto declarar la nulidad de la aprobación del presupuesto, cuando, a pesar de haber liquidado con Remanente de Tesorería negativo, no se hubiera adoptado ninguna de las medidas previstas en el artículo 193 del TRLRHL. Sin embargo, tras la Sentencia 6807/2008 se abre una nueva posibilidad de eliminar el Remanente de Tesorería negativo mediante la aprobación de un Plan de Saneamiento<sup>246</sup>, que permita, en un horizonte temporal concreto y con la adopción de diversas medidas, alcanzar el objetivo de sanear el Remanente de Tesorería.

### 1.1.1 El cálculo del Remanente de Tesorería

Esta magnitud se encuentra regulada en los artículos 191 a 193 del TRLRHL, en los artículos 101 a 105 del RD 500/1990 y también en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública Local de 2013, en su tercera parte “*Cuentas Anuales*”, en concreto, en el apartado 24.6 de la memoria.

El artículo 191.2 del TRLRHL señala que el Remanente de Tesorería está configurado por las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre.

Según la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local presenta el siguiente esquema:

---

<sup>245</sup> Como por ejemplo: Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 1433/2011 de 29 septiembre 2011, Rec. 85/2010, Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 594/2013 de 8 Mayo 2013, Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 861/2007 de 10 mayo 2007, Rec. 596/2006.

<sup>246</sup> Final del Fundamento sexto de la Sentencia 20 de noviembre de 2008. “La elaboración de un plan de saneamiento financiero incluyendo medidas de reducción de gastos de distintos capítulos, actuaciones tendentes a la obtención de quita o espera en el pago de distintas deudas, medidas de gestión tributaria, etc presentado en la primera sesión que celebre la Corporación tras la liquidación del presupuesto con Remanente de Tesorería negativo encaja en una interpretación conjunta de tales medidas, máxime al incluir la reducción del gasto en primer lugar. Comporta haber actuado conforme a lo establecido en las normas legales y reglamentarias antes mencionadas.”.

Tabla 14. Estado del Remanente de Tesorería

N.º de cuentas	Componentes	20XX	20XX-1
57,556	<b>1. (+) Fondos líquidos</b>		
	<b>2. (+) Derechos pendientes de cobro</b>		
430	— (+) del Presupuesto corriente		
431	— (+) de Presupuestos cerrados		
257,258,270,275,440, 442,449,456,470,471, 472,537,538,550,565, 566	— (+) de operaciones no presupuestarias		
	<b>3. (-) Obligaciones pendientes de pago</b>		
400	— (+) del Presupuesto corriente		
401	— (+) de Presupuestos cerrados		
165,166,180,185,410, 414,419,453,456,475, 476,477,502,515,516, 521,550,560,561	— (+) de operaciones no presupuestarias		
	<b>4. (+) Partidas pendientes de aplicación</b>		
554, 559	— (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva		
555, 5581, 5585	— (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva		
	<b>I. Remanente de tesorería total (1 + 2 – 3)</b>		
2961,2962,2981,2982, 4900,4901,4902,4903, 5961,5962,5981, 5982	<b>II. Saldos de dudoso cobro</b>		
	<b>III. Exceso de financiación afectada</b>		
	<b>IV. Remanente de tesorería para gastos</b>		

FUENTE: ICAL 2013

El Remanente de Tesorería se cuantifica de acuerdo con lo establecido en los artículos 101 a 103<sup>247</sup> del RD 500/1990, deducidos los derechos pendientes de cobro que

<sup>247</sup> Art. 101. RD 500/1990

“1. El Remanente de Tesorería de la Entidad local estará integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos, todos ellos referidos a 31 de diciembre del ejercicio (art. 172.2, LRHL).

2. Los derechos pendientes de cobro comprenderán:

a) Derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio pendientes de cobro.  
b) Derechos presupuestarios liquidados en ejercicios anteriores pendientes de cobro.  
c) Los saldos de las cuentas de deudores no presupuestarios.

3. Las obligaciones pendientes de pago comprenderán:

a) Las obligaciones presupuestarias pendientes de pago, reconocidas durante el ejercicio, esté o no ordenado su pago.  
b) Las obligaciones presupuestarias pendientes de pago, reconocidas en ejercicios anteriores, esté o no ordenado su pago.”

se consideren de difícil o imposible recaudación y teniendo en cuenta los posibles excesos de financiación afectada.

### 1.1.2 Saldos de dudoso cobro

En la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) de 1990 se introduce, por primera vez, la obligación de incluir una dotación de los ingresos de difícil cobro en el cálculo del Remanente de Tesorería. Esta novedad ya estaba prevista en el artículo 172.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, desarrollada a su vez, por el artículo 103 del RD 500/1990.

La justificación de esta dotación se basa en el hecho de que los presupuestos de las Entidades Locales se liquidan anualmente, dando como resultado unas obligaciones pendientes de pago y unos derechos pendientes de cobro. Con el paso de los años, en el apartado de los derechos pendientes de cobro se acumulaban cifras importantes, que van desapareciendo de la contabilidad en la medida que se van declarado créditos incobrables o prescripciones. Al final, el resultado era que los pagos de las obligaciones pendientes de pago superaban a los cobros correspondientes a los derechos pendientes de ingreso, y lo que en un principio había sido una liquidación presupuestaria en la que formalmente se cumplía con el principio de equilibrio presupuestario, en realidad, era una situación con un desequilibrio en la tesorería de la entidad local, que provocaba la necesidad de recurrir a operaciones de crédito a corto plazo. Años tras año, como la situación de la cobrabilidad de los derechos reconocidos no mejoraba en relación a los pagos de las obligaciones pendientes, esto hacía que se tuvieran que renovar y ampliar

---

Art. 102. RD 500/1990

*“1. En los supuestos de gastos con financiación afectada en los que los derechos afectados reconocidos superen a las obligaciones por aquellos financiadas, el Remanente de Tesorería disponible para la financiación de gastos generales de la Entidad deberá minorarse en el exceso de financiación producido.*

*2. El citado exceso podrá financiar la incorporación de los remanentes de crédito correspondientes a los gastos con financiación afectada a que se imputan y, en su caso, las obligaciones devenidas a causa de la renuncia o imposibilidad de realizar total o parcialmente el gasto proyectado.”*

Art. 103. RD 500/1900

*“1. El Remanente de Tesorería se cuantificará de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores, deducidos los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación (art. 172.2, LRHL).....”*

las operaciones de endeudamiento a corto plazo, e incluso se podía llegar a una situación tal de desequilibrio que hiciera necesario una actuación extraordinaria de saneamiento<sup>248</sup>.

Sin embargo, esta situación que se trató de solventar mediante la introducción de la dotación de dudoso cobro para determinar el Remanente de Tesorería no siempre ha tenido el éxito esperado.

De tal forma, uno de los temas cruciales a la hora de determinar el Remanente de Tesorería disponible para realizar modificaciones presupuestarias ha sido la cuantificación de los saldos de dudoso cobro, sin que haya existido una regulación en la que se estableciese de forma concreta, cómo se debía proceder su determinación y cuantificación, hasta la modificación introducida por la Ley 27/2013 Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Hasta la redacción actual del artículo 193 bis. del TRLRHL operada por la LRSAL y la entrada en vigor de la LOEPSF, que exige destinar el superávit presupuestario a reducir el endeudamiento neto, la dotación de dudoso cobro ha sido una tarea que no siempre las Entidades Locales han realizado adecuadamente. Ha sido más habitual de lo deseable, que las Entidades Locales no realizaran esta dotación o la realizaran de manera insuficiente, para así obtener un Remanente de Tesorería mayor que permitiera realizar modificaciones presupuestarias, aunque la situación económica financiera de la entidad local no fuera realmente la que mostrara su contabilidad<sup>249</sup>.

Según el artículo 103 del RD 500/1990 la determinación de la cuantía de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación podrá realizarse bien de forma individualizada, bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado.

---

<sup>248</sup> CARRERAS I PUIGDENGOLAS, JOSEP MARIA “El cálculo de la dotación de dudosa cobrabilidad en los Ayuntamientos. Un aspecto fundamental del Remanente de Tesorería” *Auditoría Pública*, nº 16, (1999), págs. 70–76.

<sup>249</sup> RODRÍGUEZ MELGAREJO, EDUARDO “Los fondos de provisión de los derechos pendientes de cobro,” *Auditoría Pública* nº 16, (1999), págs. 77–81. En este artículo el autor se refiere al incumplimiento de la obligación legal de dotar los saldos de dudoso cobro: “*Muy pocos ayuntamientos cumplen con la norma, según ha podido comprobar la Cámara de Cuentas de Andalucía en la fiscalización de los correspondientes a esta Comunidad Autónoma, muy probablemente porque la contabilización de provisiones aumentaría aún más los Remanentes de Tesorería negativos que presentan muchos de ellos.*”

Para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación se deberán tener en cuenta la antigüedad de las deudas, el importe de las mismas, la naturaleza de los recursos de que se trate, los porcentajes de recaudación, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva y demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la entidad local.

En cualquier caso, la consideración de un derecho como de difícil o imposible recaudación no implicará su anulación ni producirá su baja en cuenta.

El artículo 103 del RD 500/1990 establece la posibilidad de adoptar diferentes criterios para la determinación de la dotación de dudoso cobro, siendo la entidad local quien debe decidir cuál es el que va a adoptar, y por tanto, en cuánto va a ver reducido el importe de su Remanente de Tesorería<sup>250</sup>.

La Orden EHA/4041/2004 por la se aprobó la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, en su regla 7 apartado c), en relación a la dotación del saldo de dudoso cobro indica lo siguiente:

*“Corresponde al Pleno de la Corporación:*

*(....)*

*c) Determinar, a propuesta de la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad, los criterios a seguir por la entidad en la aplicación de los principios contables y normas de valoración que se regulan en esta Instrucción.*

*Se deberán determinar, entre otros, los criterios para calcular el importe de los derechos de cobro de dudosa o imposible recaudación, así como los criterios para la amortización de los elementos del inmovilizado....”*

Sobre la base de lo establecido en la ICAL de 2004, el sistema más utilizado para el cálculo del saldo de dudoso cobro por las Entidades Locales ha sido que el pleno

---

<sup>250</sup> MODELO BAEZA, JOSÉ MANUEL y DE LA CALLE TORRE, JESÚS “La cuantificación de los derechos de dudoso cobro en el cálculo del Remanente de Tesorería,” *Revista de Estudios Locales*, nº96, (2006), págs. 41–52. En este artículo el autor afirma: “la adopción de un criterio u otro, dentro del margen de discrecionalidad de que dispone la entidad, puede llevar a la obtención de un remanente distinto, situación ésta de gran calado dada las consecuencias que la legislación anuda a la existencia de un Remanente para gastos generales de Tesorería negativo.”



municipal determinase un porcentaje de dotación sobre los derechos pendientes de cobro en función de la antigüedad de los mismos, sin distinción alguna por la naturaleza económica de los derechos, o de los importes de las deudas, o de sus porcentajes de recaudación<sup>251</sup>. Además, en muchos casos estos porcentajes eran totalmente insuficientes y suponían una sobrevaloración del Remanente de Tesorería, con la consiguiente sobrevaloración del activo a corto plazo e infravaloración de los deudores no presupuestarios a largo plazo<sup>252</sup>.

Ante esta situación, varios autores e incluso órganos de control externo realizaron estudios sobre el método concreto a aplicar para la dotación de los saldos de dudoso cobro. La Cámara de Cuentas de Andalucía y la Sindicatura de Cuentas de Cataluña propusieron un criterio basado en la aplicación de unos porcentajes concretos en función de la antigüedad de las deudas tras el análisis de su cobrabilidad. LARRÁYOZ ILUNDAÍN plantea el cálculo de la dotación de dudoso cobro tomando como referencia la serie histórica de los porcentajes de cobro<sup>253</sup>. Por su parte, FERNÁNDEZ AGÜERO plantea fijar los criterios a posteriori una vez ejecutado el presupuesto y antes de su liquidación y cierre<sup>254</sup>. Y BELLOD REDONDO plantea la aplicación de la función de riesgo de Weibull para determinar los coeficientes de dudoso cobro aplicables a los derechos pendientes de cobro<sup>255</sup>. En todo caso, tal y como concluye ENRÍQUEZ MOSQUERA<sup>256</sup> los porcentajes que se establezcan para la dotación de dudoso cobro deben dirigirse hacia lo que se está calculando: Los recursos presupuestarios disponibles para financiar un

---

<sup>251</sup> MELERO BALCAZAR, “El comodín de las Entidades Locales. Remanente de Tesorería. Historia, práctica y revisión.”

<sup>252</sup> En este sentido se han manifestado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Cuentas en sus *Informes de fiscalización de la gestión económico financiera de Ayuntamientos* y los órganos de control externo, como la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana en los *Informes de fiscalización de diversos aspectos de la actividad económico-financiera*, realizados sobre diversos Ayuntamientos.

<sup>253</sup> LARRÁYOZ ILUNDAÍN, NÚRIA. “El cálculo de la provisión de dudoso cobro: una aplicación práctica”. *Op. cit.* pág. 191.

<sup>254</sup> FERNÁNDEZ AGÜERO, EMILIO “La gestión el presupuesto cerrado. Depuración de saldos contables. esquema general y procedimiento de los pagos a justificar. Las funciones fiscales de la Tesorería,” *Revista Española de Control Externo*, nº 7, (2005), págs. 145–179.

<sup>255</sup> BELLOD REDONDO, JOSÉ FRANCISCO “Medición objetiva del dudoso cobro: Una aplicación del modelo de Weibull,” *Auditoría Pública*, no. 50 (2010) págs. 119–131.

<sup>256</sup> ENRÍQUEZ MOSQUERA, JULIO JOSÉ “Los saldos de dudoso cobro . Una reflexión crítica sobre los mínimos establecidos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local,” *Auditoría Pública*, nº 67, (2016), págs. 113–20.

mayor gasto en el ejercicio siguiente en el caso de que el Remanente de Tesorería sea positivo, o bien, los recursos presupuestarios necesarios para garantizar la liquidez en el ejercicio siguiente en caso de que el Remanente de Tesorería sea negativo

Por otra parte, no se puede dejar de citar a GAYUBO PÉREZ, que ya en 1999 planteaba que los derechos pendientes de cobro deben ajustarse correctamente en función de que se vayan o no a cobrar dentro del ciclo presupuestario siguiente. Este autor sostiene que para depurar el Remanente de Tesorería y que constituya realmente el recurso financiero que prevé la regulación normativa, es necesario excluir de los derechos pendientes de cobro todo saldo que no se vaya a convertir en tesorería en el ejercicio siguiente<sup>257</sup>.

En mi opinión, este planteamiento cobra nuevamente actualidad con motivo del destino del superávit presupuestario establecido en el artículo 32 de la LOEPSF, según el cual el superávit debe destinarse a reducir el endeudamiento neto. Si el Remanente de Tesorería no se configura como un recurso disponible y nos alejamos del concepto de provisión en la dotación del importe de dudoso cobro, difícilmente la tesorería municipal pueda soportar la reducción automática que supone la amortización de deuda<sup>258</sup>.

De tal forma, al año siguiente de la entrada en vigor de la LOEPSF se introduce el art. 193 bis. del TRLRHL, modificado por el art. 2 de la LRSAL, que regula la aplicación de los criterios para la determinación de los saldos de dudoso cobro que se deberá realizar respetando siempre los límites mínimos establecidos en dicho artículo<sup>259</sup>.

<sup>257</sup> Véase. GAYUBO PÉREZ, PABLO. “El Remanente de Tesorería : una medida del superávit o del déficit de las Haciendas Locales,” *Op. cit.* pág. 190.

<sup>258</sup> PONS REBOLLO, MANUEL “Los saldos de dudoso cobro, un estudio empírico,” *Auditoría Pública*, nº 52, (2010), págs. 111–124. El autor en este artículo manifiesta que “*El Remanente de Tesorería para gastos generales como recurso para financiar gastos plantea el problema de su disponibilidad. En la medida que los derechos pendientes de cobro incluidos en el remanente no se materialicen en efectivo, su utilización como recurso reduce la liquidez.*”

<sup>259</sup> Artículo 193 bis TRLRHL Derechos de difícil o imposible recaudación.  
 “Las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:  
 Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.  
 Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.  
 Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.

Por otra parte, la Subdirección General de Estudios y Financiación de las EE.LL. de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en consulta de febrero de 2014, ha concretado los derechos reconocidos sobre los que deben aplicarse los límites mínimos manifestado lo siguiente:

*“La aplicación del art. 193 bis del TRLRHL introducido por el Artículo Segundo. Uno de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad financiera se realizará dotando el dudoso cobro en la liquidación presupuestaria correspondiente sobre los derechos liquidados y por tanto, reconocidos, con independencia de la naturaleza económica del ingreso (es decir, por todos los capítulos de ingresos), a excepción de aquellos derechos pendientes de cobro de otras administraciones públicas y de aquellos que se encuentren garantizados, ya que esos ingresos se van a cobrar en todo caso y por tanto no son de difícil o imposible recaudación.”*

Después de más de 25 años desde la introducción de la dotación de saldos de dudoso cobro, a través del artículo 172.2 de Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, se han concretado unos límites mínimos que han de respetar los criterios que establezca toda entidad local para su cálculo. De esta manera se limita la capacidad de las Entidades Locales de manipular la magnitud del Remanente de Tesorería, y se restringe la posibilidad de incrementar el gasto no financiero mediante la figura jurídica de modificación de créditos.

Sin embargo, se debe realizar una reflexión crítica sobre los criterios que ha establecido el artículo 193 bis del TRLRHL para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación. El único criterio contemplado es la antigüedad, y no se realiza distinción alguna sobre la naturaleza, importe o situación de los saldos de derechos reconocidos sobre los que se aplicarán las dotaciones.

Establecer un porcentaje mínimo en relación a los derechos pendientes de cobro en función exclusivamente de la antigüedad de los mismos, si bien garantiza que las Entidades Locales no puedan alterar artificialmente el resultado final del Remanente de Tesorería, no es el mejor criterio para realizar la corrección valorativa de los activos que representan los derechos pendientes de cobro de una entidad, por no tener en cuenta

---

*Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento.”*

otras variables muy importantes que afectan a su valoración<sup>260</sup>. Además, los mínimos establecidos por la LRSAL han sido calificados por ENRÍQUEZ MOSQUERA<sup>261</sup> como insuficientes para garantizar que el Remanente de Tesorería se calcule con rigor y, por lo tanto, para garantizar la liquidez de la entidad.

### 1.1.3 Exceso de financiación afectada

Como ha sido explicado, el Remanente de Tesorería total se obtiene de la suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro, deducidas las obligaciones pendientes de pago y todo ello referido a 31 de diciembre. Una vez obtenido el Remanente de Tesorería total se deducen los saldos de dudoso cobro y los excesos de financiación afectada y se obtiene el Remanente de Tesorería para gastos generales. De tal manera que el Remanente de Tesorería se descompone en:

- *Exceso de financiación afectada, o en la denominación de la anterior ICAL, Remanente de Tesorería Afectado y*
- *Remanente de Tesorería para gastos generales.*

El exceso de financiación afectada está configurado por la suma de todas las desviaciones de financiación acumuladas positivas de la entidad local, siendo esta magnitud, al igual que el Remanente de Tesorería, una magnitud fondo calculada a 31 de diciembre.

---

<sup>260</sup> PERELLÓ JULIÀ, MIQUEL y ALOMAR OLSON, NICOLÁS “Criterios de fiscalización del deterioro del valor de créditos,” en *XI Encuentros técnicos de los Órganos de Control Externo*, (2015), págs. 1–5. En esta comunicación los autores destacan entre sus conclusiones “...regular unos porcentajes de dotación mínimos, si bien obliga a todas las entidades a deteriorar sus créditos, no es un criterio acertado desde el punto de vista contable ya que se tenderá a considerar estos porcentajes como un criterio suficiente. La corrección valorativa se debe determinar como la cantidad que exceda el valor contable a su importe recuperable, siempre que esta diferencia sea significativa.

La dotación mínima que establece artículo 193 bis del TRLRHL, infravalora el deterioro de acuerdo al análisis realizado y, por tanto, a la vista de la inercia observada de las Entidades Locales en adoptar los términos mínimos que establece este precepto, deberá ser un aspecto de especial atención en las fiscalizaciones que realicen las ICEX en el futuro.”

<sup>261</sup> ENRÍQUEZ MOSQUERA, “Los saldos de dudoso cobro . Una reflexión crítica sobre los mínimos establecidos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de La Administración Local”. *Op. cit.* pág. 198.

Aunque uno de los principios presupuestarios es el principio de no afectación de los ingresos<sup>262</sup>, en el ámbito local<sup>263</sup>, existen numerosas excepciones a este principio general que derivan de la propia configuración de la financiación de los presupuestos locales. Muchas de las subvenciones que reciben las Entidades Locales son finalistas, y se configuran como ingresos que cofinancian determinados proyectos de gastos, tanto de inversión como de gasto corriente. Por otra parte, el TRLRHL establece una serie de supuestos de ingresos finalistas que financian gastos concretos y determinados por la norma, como es el caso de:

- *Ingresos por enajenaciones y gravámenes de bienes y derechos patrimoniales*<sup>264</sup>.
- *Contribuciones especiales*<sup>265</sup>.
- *Subvenciones con destino a sus obras e inversiones*<sup>266</sup>.
- *El crédito público o privado a largo plazo*<sup>267</sup>.

<sup>262</sup> Según MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL. "La regla de la no afectación indica la necesidad de que todos los ingresos se destinen a financiar indistinta y globalmente los gastos públicos, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación." Manual de Derecho Presupuestario: ordenación jurídica de los presupuestos y del control de la Hacienda Pública, ed. COLEX Editorial Constitución y Leyes, (1992).

<sup>263</sup> Las referencias normativas del principio de no afectación en el ámbito local son el artículo 146.2 de la TRLRHL: "Los recursos de la Entidad local y de cada uno de los organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados". Y por su parte el artículo 10 del RD 500/1990 establece que: "Solo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las leyes".

<sup>264</sup> Artículo 5 del TRLRHL

*"Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales."*

<sup>265</sup> Artículo 29.3 del TRLRHL

*"Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido."*

<sup>266</sup> Artículo 40 del TRLRHL

*"Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades Locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión."*

<sup>267</sup> Artículo 49.1 del TRLRHL

*"Para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades*

- *Cargas de urbanización, que según la normativa urbanística deben destinarse en todo caso a la financiación de los gastos de urbanización.*

Los gastos con financiación afectada se definen por la normativa contable<sup>268</sup> como aquel gasto presupuestario que se financia, en todo o en parte, con recursos presupuestarios concretos que en caso de no realizarse el gasto no podrían percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que los aportaron.

Las desviaciones de financiación se calculan de acuerdo a lo establecido en la Regla 29.5 de la ICAL, y se producen como consecuencia de los desfases en los ritmos previstos de ejecución del gasto y de los ingresos afectados que los financian<sup>269</sup>.

Si en los proyectos de gastos con financiación afectada el ritmo de ejecución del gasto y del ingreso no es el mismo, y el importe de las obligaciones reconocidas no coincide con el importe de los derechos reconocidos corregido por su coeficiente de financiación, se estará produciendo una desviación de financiación.

En los supuestos de gastos con financiación afectada en los que los derechos reconocidos superen a las obligaciones por aquellos financiadas, la desviación de financiación será positiva. Los derechos reconocidos de los recursos afectados se han reconocido y contabilizado mientras que los correspondientes gastos no se han liquidado. Por tanto, el Remanente de Tesorería total se ha incrementado por el importe de la desviación de financiación acumulada positiva. Este excedente financiero tiene un carácter especial y por su naturaleza está afectado a financiar en el futuro un proyecto de gasto concreto. El destino del exceso de financiación afectada está perfectamente

---

*mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas.*

<sup>268</sup> Artículo 23.4 de la Memoria contenida en la Tercera parte. Cuentas Anuales de la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

<sup>269</sup> CARRASCO DÍAZ, DANIEL y VVAA., "El control contable de los gastos con financiación afectada," *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, (2005) págs. 247–271. En este artículo se hace referencia a LÓPEZ HERNÁNDEZ, ANTONIO MANUEL "La Contabilidad Pública en el Subsector de La Administración Local", *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*, 1996., este autor explica las causas de la existencia de desviaciones de financiación en el ámbito local: "En relación al ámbito local, la propia realidad económica facilita la «existencia de una asincronía en la realización de las dos vertientes que integran el gasto con financiación afectada, surgiendo diferencias entre los recursos obtenidos en un momento determinado, para financiar un gasto, y los que se deberían haber obtenido de coincidir los ritmos de realización del gasto y los ingresos»."

determinado y con carácter obligatorio constituirá el recurso financiero para la tramitación de la modificación presupuestaria denominada incorporación de remanentes, según lo establecido en el artículo 182.3 del TRLRHL.

En los supuestos de gastos con financiación afectada en los que los derechos reconocidos sean inferiores a las obligaciones por aquellos financiadas, la desviación de financiación será negativa, lo que habrá repercutido en el Remanente de Tesorería total, minorándolo. Sin embargo, en este caso no se realiza ningún ajuste positivo en el Remanente de Tesorería en aplicación del criterio de prudencia, puesto que se trata de una expectativa de ingreso y no de un ingreso efectivamente liquidado.

#### **1.1.4 Remanente de Tesorería para gastos generales.**

El Remanente de Tesorería para gastos generales se configura como la diferencia entre el Remanente de Tesorería total y la suma de los saldos de dudoso cobro, más el exceso de financiación afectada. Cuando el Remanente de Tesorería para gastos generales es positivo, constituye un recurso para financiar modificaciones presupuestarias, y cuando resulta negativo se debe proceder a adoptar una de las medidas del artículo 193 del TRLRHL, o en su caso a realizar un Plan de Saneamiento.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 104 del RD 500/1990, en ningún caso el Remanente de Tesorería formará parte de las previsiones iniciales de ingresos ni podrá financiar, en consecuencia, los créditos iniciales del presupuesto de gastos.

La utilización del Remanente de Tesorería como recurso para la financiación de modificaciones de créditos no dará lugar ni al reconocimiento ni a la liquidación de derechos presupuestarios. En todo momento, es necesario realizar el oportuno control contable del Remanente de Tesorería para gastos generales, que permita conocer la parte del mismo que ha sido utilizado para financiar modificaciones presupuestarias, y la parte pendiente de utilizar, denominada, según el artículo 104.3 del RD 500/1990 como Remanente líquido.

## 1.2 El crédito extraordinario y suplemento de crédito.

Según PASCUAL GARCÍA<sup>270</sup>, el crédito extraordinario se concebía por la doctrina tradicional como la concesión de una autorización presupuestaria para atender una necesidad no prevista en los presupuestos, y el suplemento de crédito tenía por objeto elevar el techo de una autorización presupuestaria que se revelaba insuficiente.

Los créditos extraordinarios y suplementos de créditos son una modalidad de modificación presupuestaria que, en el ámbito de la Administración local, se encuentra regulada en el artículo 177 del TRLRHL y en los artículos 35 y siguientes del RD 500/1990.

En concreto, la definición de crédito extraordinario y suplemento de crédito se contiene en el artículo 35 del RD 500/1990, según el cual:

*“Los créditos extraordinarios son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos mediante los que se asigna crédito para la realización de un gasto específico y determinado que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito.*

*Los suplementos de créditos son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos en los que concurriendo las mismas circunstancias anteriores en relación con el gasto a realizar, el crédito previsto resulta insuficiente y no puede ser objeto de ampliación.”*

Los recursos que pueden financiar este tipo de modificación del presupuesto de gastos son los siguientes<sup>271</sup>:

- El Remanente Líquido de Tesorería, calculado de acuerdo con lo establecido en los artículos 101 a 104 del TRLRHL,

---

<sup>270</sup> PASCUAL GARCÍA, JOSÉ *Regimen jurídico del Gasto Público: Presupuestación, ejecución y control*, ed. Boletín Oficial del Estado, 6ª edición, Madrid,( 2014).

<sup>271</sup> Artículo 36 del RD 500/1990 y artículo 177.4 y 117.5 del TRLRHL



- Los nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los totales previstos en algún concepto del Presupuesto corriente.
- Las anulaciones o bajas de créditos de otras aplicaciones del Presupuesto de Gastos vigente no comprometidas, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio. En este caso, la modificación de créditos que supone el crédito extraordinario y suplemento de crédito no es de tipo cuantitativo, sino cualitativo<sup>272</sup> y ha sido objeto de estudio en el capítulo anterior.
- Si los créditos extraordinarios o suplementos de crédito corresponden a gastos de inversión, podrán financiarse, además de con los recursos mencionados anteriormente, con operaciones de crédito. Excepcionalmente, las operaciones de crédito a largo plazo podrán utilizarse, también, para financiar gastos corrientes, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el art. 177.5 del RDL 2/2004 y en el art. 36.3 del RD 500/90, supuesto de Remanente de Tesorería negativo.

### 1.3 La generación de crédito por ingresos

En el origen histórico de esta figura de modificación presupuestaria cabe apreciar, como señala PASCUAL GARCÍA<sup>273</sup>, claras razones prácticas como son estimular la obtención de financiación por los gestores para determinados fines y evitar la tentación de la gestión extrapresupuestaria de los recursos obtenidos. A lo largo del ejercicio presupuestario se pueden obtener mayores recursos que los inicialmente previstos en el presupuesto que permiten financiar mayores gastos sin que se vea afectada la nivelación presupuestaria, siendo necesario la habilitación de los correspondientes créditos presupuestarios. El mecanismo legal específico configurado para llevar a cabo esta habilitación es la generación de créditos.

---

<sup>272</sup> Un expediente de crédito extraordinario o suplemento de crédito financiación con una baja o anulación de crédito no puede distinguirse materialmente de una transferencia de crédito, Véase ARNÁU BERNA, VICENTE *Manual de Presupuestos de las Entidades Locales*, Madrid, (1991) pág 309.

<sup>273</sup> PASCUAL GARCÍA, *Regimen Jurídico del Gasto Público: presupuestación, ejecución y control*. Op.cit.pág.205

La generación de créditos por ingresos es una modalidad de modificación presupuestaria cuantitativa que se encuentra regulada, en el ámbito de la Administración local, en el artículo 181 del TRLRHL y en los artículos 43 a 45 del RD 500/1990.

Estas modificaciones se caracterizan porque se producen por la realización de ingresos de naturaleza no tributaria no previstos en el presupuesto inicial. El TRLRHL, en su artículo 181, y el RD 500/90, en su artículo 43, establecen: “*podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos, en la forma que reglamentariamente se establezca, los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones:*

- a) Aportaciones o compromisos firmes de aportación<sup>274</sup> de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en los fines u objetivos de los mismos.
- b) Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos.
- c) Prestaciones de servicios.
- d) Reembolsos de préstamos.
- e) Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correlativa partida presupuestaria.”

Para proceder a la generación de crédito se establecen los siguientes supuestos y requisitos indispensables<sup>275</sup> que suponen, en todo caso, la garantía efectiva de la nivelación presupuestaria:

- En los supuestos de aportaciones o compromisos firmes de aportación y enajenación de bienes, será necesario el reconocimiento del derecho o la existencia formal del compromiso firme de aportación.

<sup>274</sup> Según el artículo 45 del RD 500/1990, “*El compromiso firme de ingreso a que se refieren los artículos anteriores es el acto por el que cualesquiera entes o personas, públicas o privadas, se obligan, mediante un acuerdo o concierto con la entidad local, a financiar total o parcialmente un gasto determinado de forma pura o condicionada.*

*Cumplidas por la entidad local o el organismo autónomo correspondiente las obligaciones que, en su caso, hubiese asumido en el acuerdo, el compromiso de ingreso dará lugar a un derecho de cobro exigible por la entidad local o el organismo correspondiente.*

*Las Entidades Locales y sus organismos autónomos podrán generar crédito en sus presupuestos de gastos hasta la cuantía del compromiso firme de ingreso o aportación, en la forma prevista en el artículo anterior.”*

<sup>275</sup> Artículo 44 del RD 500/1990.

- En los supuestos prestaciones de servicios o reembolso de préstamos, se requiere el reconocimiento del derecho; si bien la disponibilidad de dichos créditos estará condicionada a la efectiva recaudación de los derechos.
- En el supuesto de reintegros de presupuesto corriente, es imprescindible la efectividad del cobro del reintegro.

Las Entidades Locales deben regular en las bases de ejecución del presupuesto la tramitación de los expedientes de generación de créditos<sup>276</sup>, que al igual que las otras modificaciones presupuestarias que no precisan de aprobación plenaria, podrán tramitarse con bastante simplicidad.

Este tipo de modificación, al consistir su financiación en la existencia de nuevos o mayores ingresos, claramente estos ingresos deberán producir un aumento de las previsiones de ingresos correspondientes, manteniendo, así, el necesario equilibrio presupuestario y produciéndose, en consecuencia, un aumento neto del importe total o *quantum* de presupuesto de la entidad local.

#### 1.4 Las ampliaciones de crédito

Tal y como señala CORCUERA TORRES<sup>277</sup>, las ampliaciones de créditos pueden ser descritas como aquellas modificaciones que afectan a los créditos presupuestarios calificados expresamente como ampliables en los presupuestos, por las que se produce un incremento cuantitativo de la dotación inicialmente presupuestada con la finalidad de atender a las obligaciones contraídas con cargo al mismo.

Siguiendo a PASCUAL GARCÍA<sup>278</sup> los créditos ampliables en el ámbito del Estado podemos definirlos como "*(...) aquéllos en los que la cuantía máxima de la autorización presupuestaria es indeterminada pero determinable con arreglo a los criterios establecidos por la propia Ley*" y "*(...) supone una inversión de la lógica presupuestaria,*

---

<sup>276</sup> Artículo 9.2.d) del RD 500/1990.

<sup>277</sup> CORCUERA TORRES, "Las modificaciones de los créditos presupuestarios". *Op. cit.* pág. 188.

<sup>278</sup> PASCUAL GARCÍA, *Regimen jurídico del Gasto Público: Presupuestación, ejecución y control.* *Op.cit.*pág.205

*ya que no es el crédito el que determina el montante de las obligaciones sino éstas las que determinan el montante del crédito"*

Sin embargo, la regulación de las ampliaciones de crédito en ámbito local presenta importantes diferencias en relación a la regulación de este tipo de modificación presupuestaria en el ámbito del Estado, puesto que de manera acertada la regulación local exige, en todo caso, que la cobertura presupuestaria necesaria por las mayores obligaciones cuente con una financiación efectiva, ajena al endeudamiento local.

En la Administración Local, la ampliación de crédito es una modalidad de modificación presupuestaria cuantitativa que se encuentra regulada en el artículo 178 del TRLRHL y en el artículo 39 del RD 500/1990.

El TRLRHL en su artículo 178 establece:

*"No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 172 de esta Ley, tendrán la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecución del Presupuesto y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria, en función de la efectividad de los recursos afectados"*.

Asimismo, el artículo 39.1 del RD 500/90 define las ampliaciones de crédito como:

*"La modificación al alza del presupuesto de gastos que se concreta en el aumento de crédito presupuestario en alguna de las partidas ampliables relacionadas expresa y taxativamente en las bases de ejecución del presupuesto, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en este artículo y en función de la efectividad de recursos afectados no procedentes de operaciones de crédito."*

Respecto a la tramitación de los expedientes de ampliación de créditos, el artículo 39.2 del RD 500/1990 establece:

*"En los expedientes de ampliación de crédito, cuya tramitación se regulará en las bases de ejecución del presupuesto, habrán de especificarse los medios o recursos definidos en el apartado anterior que han de financiar el mayor gasto. Extremo que deberá acreditarse con el reconocimiento en firme de mayores derechos sobre los previstos en el presupuesto de ingresos que se encuentren afectados al crédito que se pretende ampliar."*

En consecuencia, para proceder a esta modalidad de modificación presupuestaria será necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- La existencia de aplicación presupuestaria que tenga el carácter de “ampliable” habiendo sido reconocido ésta expresa y taxativamente en las bases de ejecución del presupuesto.
- Únicamente podrán ampliarse las aplicaciones presupuestarias que correspondan a gastos financiados con recursos expresamente determinados.
- El recurso que financie la ampliación deberá estar efectivamente reconocido, extremo que deberá acreditarse en el expediente.
- La tramitación de su expediente deberá regularse en las bases de ejecución del presupuesto.

De tal manera, este tipo de modificación presupuestaria supone un aumento en los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos en alguna de las aplicaciones presupuestarias relacionadas expresa y taxativamente en las bases de ejecución y se financia con nuevos o mayores ingresos afectados<sup>279</sup>. La ampliación de créditos presupuestarios y el aumento de las previsiones de ingresos por igual cuantía garantizan la nivelación presupuestaria, produciéndose, a su vez, un aumento neto del importe total o *quantum* del Presupuesto de la entidad local.

## **2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO CUANTITATIVAS**

En el ámbito local la incidencia de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre la regulación de las modificaciones de crédito, en un principio, fue menor que en el ámbito del Estado. Esta menor incidencia se debió a que en la regulación presupuestaria local, a diferencia de lo regulado para el ámbito estatal, toda modificación

---

<sup>279</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL “Gestión económica local,” en *Manual de Administración Local*, ed. La Ley Actualidad, 5ª edición, Madrid, (2006), pág. 1207.

presupuestaria debe contar con la correspondiente financiación que garantice la nivelación presupuestaria. Sin embargo, la nueva disciplina presupuestaria tiene importantes efectos directos e indirectos en las modificaciones presupuestarias de los Entes Locales, puesto que las tres reglas fiscales contenidas en la LOEPSF, deben cumplirse en todo el ciclo presupuestario y, además, por las importantes novedades contenidas en Capítulo VI *Gestión presupuestaria* de la LOEPSF, en especial, la limitación al crecimiento del gasto no financiero y el destino del superávit presupuestario.

## **2.1 El cumplimiento y evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria en las modificaciones cuantitativas**

Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, la generación de créditos por ingresos y las ampliaciones de crédito son modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo. Todas estas modificaciones presupuestarias suponen un incremento de los créditos iniciales de gastos que se compensan con un incremento por igual importe de las previsiones de ingresos, en cumplimiento de la nivelación presupuestaria impuesta por el RD 500/1990. Pero el cumplimiento del equilibrio presupuestario en términos de estabilidad presupuestaria, exige, además, que los ingresos no financieros sean iguales o superiores a los gastos no financieras.

Por tanto, si las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo suponen un incremento de los gastos no financieros superior al incremento de los ingresos no financieros, la modificación presupuestaria supondrá una menor capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, si el incremento de los gastos no financieros es inferior al incremento de los ingresos no financieros, la modificación presupuestaria supondrá una mayor capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

Por último, si la modificación presupuestaria supone un aumento de los gastos no financieros financiado totalmente por ingresos no financieros, la modificación tendrá un efecto nulo en la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria. Así mismo, si la modificación presupuestaria afecta exclusivamente a gastos e ingresos de carácter financiero el efecto también es nulo en la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

En consecuencia, para conocer el efecto de las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, se debe analizar la naturaleza financiera de los recursos que suponen las fuentes de financiación de cada una de las modificaciones presupuestarias, y la naturaleza de los gastos objeto de modificación.

### 2.1.1 El cálculo de estabilidad presupuestaria

El objetivo de estabilidad presupuestaria se mide de acuerdo a la metodología de la contabilidad nacional, ya sea con motivo de la aprobación del presupuesto, de su liquidación o de la tramitación de una modificación presupuestaria. Tal y como se ha expuesto en el capítulo anterior, el cálculo de la estabilidad presupuestaria se realiza a partir del saldo no financiero presupuestario, es decir, de la diferencia entre los ingresos no financieros (*capítulos I a VII* del presupuesto de ingresos) y los gastos no financieros (*capítulo I a VII* del presupuesto de gasto), y a partir de este saldo se practican una serie de ajustes para determinar su importe en términos de contabilidad nacional.

### 2.1.2 Los ajustes SEC del cálculo de la estabilidad presupuestaria

A continuación se van a estudiar los ajustes SEC, haciendo referencia a los capítulos de ingresos o gastos a los que afectan, para poder analizar el efecto de las modificaciones presupuestarias en el principio de estabilidad presupuestaria, en función de la naturaleza económica de los gastos o ingresos afectados<sup>280</sup>.

Como consecuencia de la disparidad de criterios que existe entre la contabilidad nacional y la contabilidad presupuestaria, es necesario realizar determinados ajustes al cálculo de la capacidad/necesidad de financiación obtenido a partir del saldo no financiero presupuestario. Para facilitar y homogeneizar los criterios de esta tarea, la Intervención General del Estado ha elaborado un *Manual del cálculo del déficit en*

---

<sup>280</sup> En este sentido Véase. GARCIA MARTÍNEZ, ELENA "Módulo Estabilidad Presupuestaria," en *Curso Semipresencial de Nuevas Competencias en materia de Intervención* organizado por COSITAL NETWORK homologado por el Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid), 2016, 4–29., Siguiendo este documento, también se desarrollan algunos de estos ajustes por GONZALEZ LUCAS, JORGE "Estabilidad Presupuestaria en la Administración Pública Local," *Trabajo Fin de Grado* Universidad Internacional de La Rioja, 2017. [http://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5805/GONZALEZ DE LUCAS%2C JORGE.pdf](http://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5805/GONZALEZ_DE_LUCAS%2C_JORGE.pdf)

*contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales*<sup>281</sup> en el que se recogen la mayoría de los ajustes.

Los ajustes que a continuación se van a plantear son los que figuran en el *Manual de la IGAE* completados con nuevos ajustes incluidos en la *Guía para la comunicación de la ejecución presupuestaria del cuarto trimestre*, elaborada por el MINHAP versión de fecha 4 de enero de 2016. Para desarrollar cada uno de estos ajustes se han seguido, además del didáctico *Manual de la IGAE* del año 2005, los criterios contenidos en el SEC-2010 aprobado por Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, y especialmente las ponencias facilitadas por la Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público de la IGAE, en los cursos que desde la entrada en vigor de esta normativa se han impartido a los interventores de Administración Local<sup>282</sup>.

Resalta el hecho de que para proceder al cálculo de estos ajustes deba acudir al SEC-2010, a manuales específicos de apoyo de la IGAE adaptados a las Corporaciones Locales o a las guías publicadas por el MINHAP carentes de valor normativo.

#### **2.1.2.1 Ajustes por ingresos por impuestos, tasas y otros ingresos.**

En el Presupuesto, los ingresos de naturaleza fiscal de las Corporaciones Locales, así como los ingresos asimilados o directamente relacionados con los ingresos fiscales, se registran en los Capítulos I “Impuestos directos”, II “Impuestos indirectos” y III “Tasas y otros ingresos”. Como criterio general, el registro de estos ingresos fiscales y asimilados en el Presupuesto de Ingresos se realiza en el momento en que se reconoce el derecho que puede ser, previo o simultáneo al cobro, según estemos ante liquidaciones de contraído previo o sin contraído previo, respectivamente.

---

<sup>281</sup> Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales. 1ª Edición. Ministerio de Hacienda. Intervención General de la Administración del Estado. [http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es\\_ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documentos/Manual\\_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf](http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es_ES/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documentos/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf)

<sup>282</sup> Como ejemplo de estas ponencias, la impartida por la propia Subdirectora General MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO “Sobre el cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto: algunos ejemplos de aplicación a las Entidades Locales (Relaciones entre la metodología del presupuesto y la contabilidad nacional)” Alicante, (2013), págs. 1–79.



Sin embargo, el tratamiento en contabilidad nacional es distinto. Según el SEC-2010, el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos y con efecto en el déficit público, es que *“solo deben registrarse las cantidades que las administraciones públicas esperan recaudar realmente. Los impuestos incobrables no deben de tenerse en cuenta en la capacidad/necesidad de financiación de las administraciones públicas ni, en general, en el total de ingresos. En consecuencia, el efecto sobre la capacidad/necesidad de financiación de los impuestos de las administraciones públicas y las cotizaciones sociales registradas en el sistema siguiendo el principio de devengo será equivalente durante un período razonable a los importes correspondientes verdaderamente recaudados.”*

Por su parte, la IGAE en su Manual, aunque el SEC-95 no establecía en su momento expresamente un criterio de caja, como tampoco lo establece el SEC-2010 actualmente en vigor, se decanta por este tratamiento:

*“Por tanto, a efectos de la elaboración de las cuentas de contabilidad nacional, las rúbricas de impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados.*

*(...)*

En concreto, los derechos reconocidos que se ven afectados por este ajuste son los registrados en los capítulos siguientes, a excepción de los impuestos cedidos parcialmente:

- Capítulo I “Impuestos directos”
- Capítulo II “Impuestos indirectos”
- Capítulo III “Tasas y otros ingresos”

Si el importe de tales derechos reconocidos supera el valor de los cobros de ejercicios corriente y cerrados, se efectuará un ajuste negativo que reducirá el saldo presupuestario, incrementando el déficit público de la Corporación Local.

Por el contrario, si la cuantía de los derechos reconocidos es inferior al importe de los cobros del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados, el ajuste positivo, resultante de la diferencia de valores, disminuirá el déficit en contabilidad nacional.”

No obstante, y siguiendo el criterio establecido por el SEC-2010, también podría practicarse este ajuste mediante el cálculo del saldo de dudoso cobro. Para ello, sería necesario realizar una estimación correcta del saldo de dudoso cobro, magnitud compleja y no exenta de problemas en su cálculo, tal y como se ha analizado en el apartado dedicado al Remanente de Tesorería.

Por otra parte, este ajuste, tal y como está enunciado en el *Manual de la IGAE*, parece que solo proceda su realización en el momento de la liquidación del presupuesto, puesto que es entonces cuando se obtienen los derechos reconocidos y la recaudación líquida. No obstante, también podría plantearse la posibilidad de realizar este ajuste en el momento de aprobación del Presupuesto, toda vez que cuando se realizan las previsiones iniciales de ingresos, éstas hacen referencia, según la definición de presupuesto recogida en el artículo 162<sup>283</sup> del TRLRHL, a los derechos que se prevean liquidar y no a los que se prevean recaudar. De tal manera, también en el momento de aprobación del presupuesto existe una diferencia entre el criterio presupuestario y el criterio de contabilidad nacional. El ajuste propuesto, teniendo en cuenta que en el momento de aprobación del presupuesto no se disponen de los importes de los derechos recaudados, debe realizarse estimando los ingresos que efectivamente se van a recaudar, y para ello es necesario realizar un estudio de los porcentajes de recaudación obtenidos durante los últimos años, y ajustar, así, las previsiones iniciales de los tres primeros capítulos del Presupuesto de Ingresos. De la misma forma, este ajuste procedería con motivo de la aprobación de las modificaciones presupuestarias.

El criterio de realizar ajustes por ingresos tributarios, también con motivo de la aprobación de los presupuesto, y no solo en la liquidación, es por el que se ha decantado el MINHAP, y así, en la guía que ha elaborado 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 LOEPSF, en relación al presupuesto inicial, incluye en el formulario F.1.1.B1 *“Ajustes contemplados en Informe de Evaluación, para relacionar el saldo resultante de Ingresos y Gastos del Presupuesto*

---

<sup>283</sup> 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.”*

con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas”, los ajustes correspondientes:

- GR000 Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 1
- GR000b Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 2
- GR000c Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 3

#### **2.1.2.2 Ajuste por entregas a cuenta de impuestos cedidos y del fondo complementario de financiación y del fondo de asistencia sanitaria.**

El TRLRHL, entre los recursos de las Entidades Locales establece la participación en ingresos del Estado<sup>284</sup>, y distingue los siguientes modelos:

- Modelo de cesión de impuestos y de Fondo Complementario. Los municipios capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes reciben la cesión de un porcentaje de la recaudación de determinados impuestos estatales<sup>285</sup> y la participación en el Fondo Complementario de Financiación<sup>286</sup>.
- Modelo sistema general. El resto de municipios reciben la participación de ingresos del Estado de acuerdo a lo establecido en los artículos 122 a 124 del TRLRHL, y los municipios turísticos además recibirán la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, de acuerdo a lo establecido por el artículo 125 del TRLRHL.
- Modelo Diputaciones y asimilados. Por último, las provincias y entes asimilados reciben la cesión de un porcentaje de la recaudación de determinados impuestos estatales<sup>287</sup>, la participación en el Fondo

---

<sup>284</sup> Artículo 2.1.c) del TRLRHL.

<sup>285</sup> Artículo 112-117 del TRLRHL.

<sup>286</sup> Artículo 118-121 del TRLRHL.

<sup>287</sup> Artículo 135-139 del TRLRHL.

Complementario de Financiación<sup>288</sup> y la Participación en el Fondo de Financiación de Asistencia Sanitaria<sup>289</sup>.

Las Entidades Locales registran en su contabilidad estos ingresos en los Capítulos I y II, cuando se trata de cesión de impuestos y en el Capítulo IV, en el caso de la participación en ingresos del Estado según el modelo general, del Fondo Complementario de Financiación y del Fondo de Financiación de Asistencia Sanitaria.

En relación a la entidad local receptora, una vez conocido el importe a percibir, reconocerá el derecho correspondiente a cada entrega a cuenta a principio de cada mes y lo imputará al presupuesto de ingresos en vigor; simultáneamente reconocerá el ingreso. En relación a la liquidación definitiva, el Estado reconocerá la obligación una vez que la practique y la imputará al presupuesto de gastos en vigor; simultáneamente reconocerá el gasto. La entidad local receptora, reconocerá el derecho una vez percibido el importe de la liquidación o bien con anterioridad si conoce de forma cierta que el Estado ha practicado la misma. Simultáneamente al reconocimiento del derecho deberá imputarlo al presupuesto de ingresos en vigor y reconocer el ingreso.<sup>290</sup>

En contabilidad nacional los pagos mensuales a cuenta de los impuestos cedidos, del Fondo Complementario de Financiación y del Fondo de Financiación de Asistencia Sanitaria se registran en el período en que se pagan, y la liquidación definitiva resultante, en el momento en que se determina su cuantía y se satisface.

Por tanto, en principio no tiene por qué haber discrepancia entre el criterio presupuestario y el criterio de contabilidad nacional en el registro de estas operaciones. No obstante, si el importe registrado en la contabilidad presupuestaria es mayor que el importe transferido desde el Estado (entregas a cuenta más/menos liquidación definitiva): la diferencia aumenta el déficit de contabilidad nacional. Si por el contrario, el importe registrado en la contabilidad presupuestaria es inferior al importe transferido desde el Estado (entregas a cuenta más/menos liquidación definitiva): la diferencia reduce el déficit de contabilidad nacional.

---

<sup>288</sup> Artículo 140-143 del TRLRHL.

<sup>289</sup> Artículo 144 del TRLRHL.

<sup>290</sup> Documento nº 4 *Transferencias Corrientes*. Principios Contables Públicos editado por la IGAE.

### **2.1.2.3 Ajuste por consolidación de transferencias entre Administraciones Públicas.**

En el supuesto de las transferencias recibidas por la corporación local, se puede originar la necesidad de efectuar ajustes para adoptar los criterios del pagador.

El importe de las transferencias recibidas por la corporación local de unidades externas tiene que coincidir con el importe que figura en el Presupuesto de Gastos de la unidad que concede la transferencia. Debe respetarse siempre la óptica del pagador, por lo que en caso de que el pagador emplee un criterio contable distinto a la corporación local, ésta deberá realizar el ajuste correspondiente.

Si los importes por transferencias recibidas y concedidas coinciden, no será preciso efectuar ajustes para pasar del déficit o superávit presupuestario al déficit o superávit de contabilidad nacional. Si las cuantías por transferencias difieren en los entes pagador y receptor, y estas diferencias se deben exclusivamente a discrepancias a la hora de clasificar las transferencias entre transferencias corrientes y de capital, se corregirán las mismas teniendo en cuenta la clasificación efectuada por el pagador. Si aun así, los importes no coinciden, será necesario efectuar ajustes, que se realizarán en la corporación local que reciba la transferencia, porque desde el punto de vista de la contabilidad nacional se da prioridad a los datos del pagador.

Por tanto, para determinar el déficit o superávit de cada unidad del *Subsector Corporaciones Locales*, el saldo presupuestario no financiero deberá ajustarse mediante el registro en la unidad receptora de la transferencia por los conceptos e importes siguientes:

- Un mayor ingreso no financiero en la corporación local, si las obligaciones reconocidas en la unidad pagadora son mayores que los derechos liquidados en la perceptora. Este ajuste dará lugar a un menor déficit o mayor superávit en contabilidad nacional con relación al déficit o superávit presupuestario.
- Un menor ingreso no financiero en la corporación local, si las obligaciones reconocidas en la unidad pagadora son menores que los derechos liquidados en la unidad destinataria. En este caso, el ajuste dará lugar a un mayor déficit o menor superávit en contabilidad nacional con relación al déficit o superávit presupuestario.

#### **2.1.2.4 Dividendos y participación en beneficios.**

Tal y como se expone en el *Manual de la IGAE*, la definición de dividendos en contabilidad nacional es mucho más restrictiva que en contabilidad presupuestaria. En contabilidad nacional, los dividendos proceden necesariamente del “*beneficio corriente antes de impuestos (BAT)*”, de tal forma que quedan excluidos de tal concepto los pagos derivados de ventas de activos, ganancias de capital o reservas acumuladas. La “*renta*” en términos de contabilidad nacional es el conjunto de recursos obtenidos exclusivamente de la actividad productiva de una sociedad. Este concepto se identifica con el “*beneficio corriente antes de impuestos*” de la contabilidad empresarial, pudiendo destinarse al pago de impuestos y dividendos.

Sin embargo, los recursos procedentes de la venta de activos o revalorizaciones no tienen la consideración de “*rentas*” de contabilidad nacional sino que pertenecen al ámbito de las operaciones financieras.

Desde el punto de vista presupuestario, la imputación de los dividendos al *capítulo V* del presupuesto de ingresos se realiza en el ejercicio en que se produce el cobro efectivo de los mismos.

En contabilidad nacional, pueden distinguirse varios supuestos de los cuales en el *Manual de la IGAE* se destacan los siguientes:

a) Reparto del beneficio de una sociedad considerada administración pública a otra administración pública.

Sería el caso excepcional en que una sociedad mercantil que tuviese la consideración de administración pública repartiese dividendos a la Corporación Local de la que depende. En este caso, los pagos se consideran transferencias entre administraciones públicas y no afectan al déficit de la Corporación Local.

b) Reparto del beneficio de sociedades públicas a administraciones públicas.

Cuando una sociedad pública participada por una administración pública reparte “dividendos” en términos de contabilidad presupuestaria, pueden diferenciarse dos casos en contabilidad nacional:

## 1. Dividendos

Si los pagos derivan de los beneficios ordinarios de la sociedad pública (BAT), la operación se considera no financiera e incide positivamente en el superávit de la Corporación Local. La imputación presupuestaria al Capítulo V de Ingresos supone la no realización de ajuste alguno.

## 2. Retiradas de capital

Si los pagos realizados por la sociedad pública no proceden de los resultados ordinarios, sino de plusvalías procedentes de ventas de activos, de revalorizaciones o del reparto de reservas acumuladas, no puede hablarse de dividendos en términos de contabilidad nacional.

Estos ingresos son tratados como operaciones financieras. La aplicación práctica de este tratamiento supone un menor ingreso no financiero y, en consecuencia, un incremento del déficit en contabilidad nacional con respecto al déficit presupuestario de la Corporación Local. No obstante, tratándose de reservas acumuladas, podrán utilizarse por las sociedades para equilibrar dividendos, es decir, cuando una sociedad decide reservar parte de los beneficios y distribuirlos al año siguiente. Solo en este caso, los pagos efectuados con cargo a reservas, podrán considerarse dividendos.

### **2.1.2.5 Ajuste por intereses y diferencias de cambio.**

En contabilidad presupuestaria los intereses y las diferencias de cambio, así como cualquier otro rendimiento derivado del endeudamiento, se registran en el Presupuesto en el momento del vencimiento mediante el correspondiente reconocimiento de la obligación. Estas operaciones se recogen en el Capítulo III "*Gastos financieros*" del Presupuesto de Gastos.

En contabilidad nacional, por el contrario, en relación a los intereses financieros rige el principio de devengo y se registran las cantidades devengadas durante el ejercicio, con independencia de cuando se produzca su pago. Y no se registran como intereses las diferencias de cambio producidas por la gestión de la deuda en moneda distinta del euro.

La diferencia que surge en los intereses financieros al aplicar el criterio de caja y de devengo, en la contabilidad presupuestaria y en contabilidad nacional respectivamente, da lugar a la realización del correspondiente ajuste por intereses.

De este modo, por la diferencia entre los intereses devengados y las obligaciones reconocidas en presupuesto puede surgir:

- Un mayor gasto no financiero a efectos de contabilidad nacional, cuando la cuantía devengada supere el importe de las obligaciones reconocidas en el período. En este caso, el ajuste supondrá un mayor déficit en contabilidad nacional.
- Un menor gasto no financiero en contabilidad nacional que el reconocido en presupuestos, cuando la cuantía devengada sea inferior a las obligaciones reconocidas. En este caso, el ajuste determinará una mayor capacidad de financiación.

En cuanto las diferencias de cambio procederá:

- Ajuste positivo: por las diferencias de cambio negativas registradas en el ejercicio.
- Ajuste negativo: por las diferencias de cambio positivas registradas en el ejercicio.

#### **2.1.2.6 *Ajuste por inversiones realizadas mediante el sistema de “abono total del precio”.***

El abono total del precio está regulado en el artículo 147 de la *Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, que fue desarrollado reglamentariamente por el RD 704/1997, y posteriormente derogado por la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. El denominado sistema de abono total del precio, de origen alemán, consiste en que el precio del contrato será satisfecho por la Administración en un pago único en el momento de terminación de la obra, obligando al contratista a financiar su construcción. De tal manera que el pago de la obra al contratista



se realiza con cargo al Capítulo VI del Presupuesto de Gastos “*Inversiones reales*”, pero una vez finalizada la misma e incluyendo las cargas financieras correspondientes.

Desde el punto de vista presupuestario, la corporación local imputa el coste de la obra en el ejercicio en que se produce la entrega y recepción de la misma, que es cuando se reconoce la obligación, y lo registra en el Capítulo VI del Presupuesto de Gastos: “*Inversiones reales*”. Este coste incluye el importe de la inversión propiamente dicha y los gastos financieros asociados hasta el momento de la entrega.

En términos de contabilidad nacional, la corporación local debe calcular la inversión en curso al final de cada ejercicio, según el grado de ejecución de la obra, información que se deduce directamente del contrato. Dicho importe será considerado como formación bruta de capital fijo durante los años que dure la construcción hasta su recepción. La carga financiera derivada figurará como intereses y se imputará, según el criterio de devengo, en el período existente entre la firma del contrato y la entrega de la obra.

#### **2.1.2.7 *Inversiones realizadas por cuenta de Corporaciones Locales.***

Este supuesto se refiere a los casos en los que la entidad local encomienda a una empresa pública de ella dependiente -pero que no sectoriza como Administración Pública en términos SEC-, la realización de una inversión por cuenta de la propia entidad local y que será traspasada a su balance una vez finalizada. En el supuesto aquí planteado suponemos que la empresa pública está incluida en el sector de las sociedades no financieras y, por tanto, no tiene la consideración de Administración Pública.

Durante la construcción, la sociedad que recibe la encomienda recoge el importe de la inversión como un activo circulante frente a la corporación local, mientras que ésta no registra ninguna operación en su contabilidad. Una vez finalizada la inversión se procede a su entrega a la corporación local, que realizará pagos a la unidad que ejecutó el mandato, como contrapartida a la obra que recibe.

Por tanto, la operación solo se refleja en el presupuesto cuando se realizan los pagos. Sin embargo, en contabilidad nacional la inversión ejecutada debe computarse desde el principio como propia de la corporación local que efectuó la encomienda, y en consecuencia, su déficit se verá afectado durante la construcción.

De tal manera, los ajustes que proceden son:

- Ajuste negativo, cuando el gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio resulta 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 resulta superior al gasto en inversión realmente efectuado en el ejercicio

#### **2.1.2.8 Consolidación entre transferencias internas.**

En el caso de transferencias dadas por la corporación local a otras unidades públicas dependientes de ella misma no hay que hacer ningún ajuste, dado que se debe seguir el criterio de registro del ente pagador, y por tanto, deben coincidir el concepto, el importe y el período de contabilización en la entidad matriz y en el ente dependiente.

No obstante, en caso de disparidad en los importes contabilizados, las unidades receptoras deberán aplicar el criterio de la entidad pagadora, y solo en el cálculo individual de la capacidad o necesidad de financiación de la entidad receptora procederá realizar un ajuste.

En caso de que las cantidades reconocidas por la entidad receptora sean inferiores a las reconocidas por la entidad pagada, procederá un ajuste positivo en la determinación del cálculo de la estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional. En caso de que las cantidades reconocidas por la entidad receptora sean superiores a las reconocidas por la entidad pagada, procederá un ajuste negativo en la determinación del cálculo de la estabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

En ningún caso, procederá ajuste en términos de contabilidad nacional en el cálculo de la estabilidad presupuestaria en términos consolidados, dado que los ajustes de consolidación eliminan la disparidad de criterios aplicados en las transferencias internas.

### **2.1.2.9 Ajuste por ingresos obtenidos por venta de acciones.**

De acuerdo a los criterios establecidos en el SEC-2010, los ingresos derivados de la privatización directa o indirecta de activos financieros no pueden afectar, en ningún caso, al déficit o superávit de la corporación local que vende dichos activos, puesto que se trata de un simple intercambio de unos activos financieros por otros. De tal manera, que si la entidad local registra la venta de activos en su Capítulo VIII, esta operación no afecta a la estabilidad presupuestaria. Si se incluyera cualquier otro tipo de ingreso distinto de los anteriores, se debería reflejar en el correspondiente apartado como dividendo (ingreso patrimonial), o transferencia corriente o de capital, con la correspondiente incidencia en la capacidad/necesidad de financiación.

### **2.1.2.10 Aplazamientos y fraccionamiento del saldo a favor del Estado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de Corporaciones Locales.**

El primer ajuste a comentar, que no aparece contemplado en el *Manual de la IGAE*, es el correspondiente a los aplazamientos y fraccionamiento del saldo a favor del Estado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de Corporaciones Locales.

El criterio presupuestario para registrar las operaciones por los aplazamientos y fraccionamientos del saldo negativo de la liquidación definitiva de la Participación en Ingresos del Estado (PIE) <sup>291</sup>, es registrar la operación como una devolución de ingreso en el año en el que vence el aplazamiento, es decir, como un menor ingreso no financiero, sin registrarse operación alguna en el ejercicio en que se acuerda tal aplazamiento.

Según el criterio de contabilidad nacional, 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: activo para el Estado y pasivo para la entidad local.

---

<sup>291</sup> Con carácter general, las liquidaciones definitivas de la PIE de 2008 y 2009 han sido negativas, no así la de 2010. En 2011 también ha habido casos de liquidaciones negativas, y el ejercicio 2013, con carácter general, de nuevo arroja un saldo negativo la liquidación definitiva de la PIE.

En el ejercicio en el que se practica la liquidación, el saldo de la liquidación negativo de la PIE es un ingreso para el Estado (impuestos o transferencias corrientes) 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 sin efecto en el déficit.

Esta disparidad de criterios entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, suponen la realización de los siguientes ajustes sobre el saldo no financiero:

- En el ejercicio en el que se notifica la liquidación definitiva negativa de la PIE a la entidad local, procede un ajuste negativo en el saldo no financiero.
- En los ejercicios siguientes, y por los importes correspondientes a los vencimientos del aplazamiento y fraccionamiento que se registran como un descuento en el ingreso a cuenta del anticipo de la PIE del ejercicio corriente, se realizará un ajuste positivo en el saldo de operaciones no financieras.

#### **2.1.2.11 Ajuste por grado de ejecución del gasto.**

Otro de los ajustes no recogidos en el Manual de la IGAE, es el ajuste por inejecución del presupuesto de gastos que ha sido desarrollado en el capítulo anterior, al cual me remito.

#### **2.1.2.12 Adquisiciones con pago aplazado**

Sin entrar a analizar los supuestos que permiten en una entidad local las adquisiciones con pago aplazado, según la contabilidad presupuestaria en la compra a plazos el gasto únicamente se registra en los ejercicios presupuestarios en los que se satisface el pago, sin que se registre operación alguna en el momento de la compra o de la recepción del bien adquirido.

Sin embargo, en contabilidad nacional las cantidades aplazadas constituyen una deuda de carácter financiero, de tal forma que la disparidad de criterios entre la

contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional provoca que se deban realizar los siguientes ajustes en el saldo de operaciones no financieras de la entidad local:

En el ejercicio que se firma el contrato de compra, se anota un gasto no financiero (formación bruta de capital fijo o consumos intermedios) por el importe total del activo adquirido cuya contrapartida es un aumento de la deuda, y por tanto se debe realizar un ajuste negativo aumentando el déficit de la entidad local.

En el ejercicio en que se abona las cantidades aplazadas, se registra como amortización de un pasivo financiero, y por tanto, se debe realizar un ajuste positivo disminuyendo el déficit de la entidad local.

### **2.1.2.13 Arrendamiento financiero.**

En este tipo de contratos, la entidad local utiliza un activo propiedad de una unidad privada durante un determinado período de tiempo. Dependiendo de quién asume la mayoría de los riesgos y beneficios derivados de la propiedad económica del equipamiento, el arrendamiento puede considerarse como “operativo” o “financiero”<sup>292</sup>.

Se tratará de un arrendamiento operativo cuando el propietario económico del activo sea la unidad privada, y por el contrario, estaremos ante un arrendamiento financiero cuando el propietario económico del activo sea la entidad local.

Según el SEC-2010 se entiende por arrendamiento financiero 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.”*

---

<sup>292</sup> En relación al concepto de arrendamiento financiero o “*leasing*” véase ITURRIAGA Y URBISTONDO, FRANCISCO JAVIER “El arrendamiento financiero sobre bienes inmuebles: Naturaleza jurídica y regulación normativa,” *Noticias Jurídicas*, (2011), <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4649-el-arrendamiento-financiero-sobre-bienes-inmuebles:-naturaleza-juridica-y-regulacion-normativa-/>. Véase también PLEITE GUADAMILLAS, FRANCISCO “El arrendamiento financiero y el arrendamiento con y sin opción de compra como modalidades en el contrato de suministro,” *Contratación Administrativa Práctica* 72 (2008) pág. 5. Y VALLE TORRES, JOSÉ LUIS “El leasing en la Administración Local,” *El Consultor del los Ayuntamientos* N° 15/16 (1999) pág. 2474.

La consideración de un arrendamiento como financiero tiene en cuenta los siguientes requisitos:

- El arrendatario adquiere el derecho a utilizar un bien duradero a cambio de pagos por arrendamiento durante un período predeterminado.
- Los riesgos y beneficios de la propiedad se transfieren, de hecho, al arrendatario.
- El período abarca toda, o la mayor parte, de la vida económica del bien.
- Al concluir el período, el arrendatario tiene opción de compra del bien a un precio nominal.
- El arrendador no ofrece al arrendatario servicios de reparación, mantenimiento o sustitución.
- El arrendador desempeña un papel meramente financiero.

El tratamiento presupuestario de un arrendamiento financiero supone en la entidad local la imputación del gasto no financiero en los ejercicios presupuestarios a los que corresponda cada anualidad del contrato de arrendamiento.

Sin embargo, en contabilidad nacional se considera que el arrendatario es el propietario del bien desde el comienzo. Para reflejar esta realidad económica subyacente, el arrendador proporciona al arrendatario un préstamo y los pagos del arrendatario se subdividen en amortización del principal y pago de intereses del préstamo.

La disparidad de criterios entre el tratamiento presupuestario y la contabilidad nacional son el motivo de la realización de los siguientes ajustes:

- 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.
- En los años posteriores, procede un ajuste positivo por el importe correspondiente a la cuota de amortización correspondiente a esa anualidad.

### 2.1.2.14 Asociaciones público – privada.

El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado aparece por primera vez tipificado en el artículo 11 de la Ley 30/2007<sup>293</sup> de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Esta nueva figura contractual fue configurada para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación era asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podría acompañarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto<sup>294</sup>.

Según el SEC-2010, las asociaciones público-privadas (APP) son contratos a largo plazo entre dos unidades, en los que una adquiere o crea un activo o un conjunto de activos, trabaja con ellos durante un tiempo y luego los transfiere a la otra unidad. En general, tales acuerdos se dan entre una empresa privada y las administraciones públicas, pero existen otras combinaciones, como entre una empresa pública y una institución privada sin fines de lucro, cuyo ámbito se encuentra reglado en su capítulo 20 (20.286-20.286)

*“20.276 Las asociaciones público-privadas (APP) son contratos complejos, a largo plazo, entre dos unidades, una de las cuales es normalmente una sociedad (o un grupo de sociedades, privadas o públicas) denominada operador o socio, y la otra normalmente una unidad de las administraciones públicas denominada*

<sup>293</sup> Art. 11 Ley 30/2007. *Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.*

“1. Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.  
 b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.  
 c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.  
 d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.”

<sup>294</sup> En este sentido véase PUERTO CELA, MARIANO “Tratamiento presupuestario de la colaboración público-privada,” *Revista Española de Control Externo*, nº 10, (2008) págs. 141–158. Y del mismo autor PUERTO CELA, MARIANO “Aspectos presupuestarios de la colaboración público - privada,” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, (2006), págs. 95–103.

*concedente. Las APP suponen un gasto de capital importante para crear o renovar activos fijos por parte de la sociedad, que después opera y gestiona los activos para producir y ofrecer los servicios bien a la unidad de las administraciones públicas o al público en general en nombre de la unidad pública.*

*20.277 Al final del contrato, normalmente el concedente adquiere la propiedad legal de los activos fijos. En la mayoría de los casos los activos fijos son característicos de algunos servicios públicos básicos tales como colegios, universidades, hospitales y prisiones. También pueden ser activos de infraestructuras, porque muchos de los grandes proyectos realizados por medio de las APP implican la prestación de servicios de transporte, comunicaciones, servicios públicos u otros tipos de servicios que se describen normalmente como servicios de infraestructuras.”*

Tal y como afirma MARTÍNEZ MANZANEDO<sup>295</sup> el elemento crucial para la evaluación de un proyecto de asociación, en lo que respecta a la clasificación de los activos implicados en el contrato, es el análisis de los riesgos soportados por las partes contratantes. De tal manera, si el riesgo del contrato lo asume el socio privado, el activo lo registrará como inversión el socio privado, quedando contabilizado fuera del balance de la entidad local. Pero si el riesgo derivado del contrato lo asume efectivamente la entidad local, la imputación del activo le corresponde a la entidad local con el consiguiente efecto en el déficit y endeudamiento.

---

<sup>295</sup> MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO “La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95),” *Presupuesto y Gasto Público*, no. 45, (2006) págs. 187–196. “Así, si el Estado soporta el riesgo de construcción, o si el socio privado soporta tan solo el riesgo de construcción y ningún otro riesgo, los activos serán clasificados como activos públicos; lo que supone importantes consecuencias para las finanzas públicas, tanto para el déficit como para la deuda. Los gastos iniciales de inversión relativos a los activos serán registrados como formación bruta de capital fijo de las Administraciones públicas, con efecto negativo sobre el déficit o superávit público. Como contrapartida de este gasto público, la deuda pública aumentará bajo la forma de un «préstamo imputado» del socio privado, que se incluye en el concepto de «endeudamiento público» a efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo. Los pagos regulares que la Administración efectúe al socio privado durante los años de duración del contrato, deberán desglosarse en tres partes diferenciadas: amortización del préstamo imputado, intereses efectivos del préstamo imputado y, en su caso, inversión o consumos intermedios. Por el contrario, si el socio privado soporta el riesgo de construcción y al menos uno de los riesgos de demanda o de disponibilidad, el activo se registrará como inversión del socio privado, quedando contabilizado fuera del balance del sector Administraciones públicas. En este caso, y durante la fase de construcción o renovación del activo, las cuentas públicas no registrarán operación alguna. Los efectos sobre dichas cuentas se registrarán por el importe de los pagos regulares que la administración pública realice al socio privado, una vez iniciada la fase de explotación, los cuales tendrán incidencia sobre el déficit o superávit público al contabilizarse las compras de servicios (consumos inter- medios).”



Sin embargo, la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 ha suprimido el anterior contrato de colaboración público privada, tal como se reconoce en su Preámbulo, “... como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión.”

#### **2.1.2.15 Las novedades introducidas por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en relación a los contratos de concesión.**

El contrato de concesión de obras, definido en el artículo 14 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, es la referencia para los contratos que hayan de evaluarse en el ámbito de la contabilidad nacional como un contrato tipo de asociación público-privada.

Por primera vez, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ha definido el riesgo operacional de carácter económico, estableciendo que para celebrar un contrato de concesión de obra pública o de concesión de servicios es necesario que el riesgo operacional sea asumido por el contratista<sup>296</sup>.

La transferencia del riesgo operacional supone la asunción del riesgo de demanda o el riesgo de suministro<sup>297</sup> o ambos por el operador privado. El concesionario debe asumir la exposición real a las incertidumbres del mercado y la Administración no debe garantizar la amortización de la inversión<sup>298</sup> ni la cobertura de los costes de la explotación. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional en el contrato de concesión de obras cuando no esté garantizado que vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia

<sup>296</sup> Véase GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL “Novedades en el ámbito objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público. Especial referencia a sus implicaciones en el ámbito Local,” *El Consultor de Los Ayuntamientos*, nº 23, Sec (2017), págs. 2820–2833.

<sup>297</sup> También denominado riesgo de disponibilidad.

<sup>298</sup> En este sentido la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público también ha introducido importantes novedades en la regulación de la resolución de las concesiones de obras públicas y el importe que en estos supuestos ha de pagar la Administración al concesionario, véase LOZANO CUTANDA, BLANCA “Nuevo régimen de resolución de las concesiones de obras públicas y drástica reducción de la RPA del concesionario en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico Del Sector Público,” *Análisis GA&P* Septiembre, (2015) págs.1–5.

de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe implicar que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.

Además, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ha consolidado de forma normativa, la práctica de incluir índices y deducciones basadas en la evaluación del cumplimiento objetivo de una serie de parámetros:

Art. 276.4 “La retribución por la utilización de la obra podrá ser abonada por la Administración teniendo en cuenta el grado de disponibilidad ofrecido por el concesionario y/o su utilización por los usuarios, en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En caso de que la retribución se efectuase mediante pagos por disponibilidad deberá preverse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la inclusión de índices de corrección automáticos por nivel de disponibilidad independientes de las posibles penalidades en que pueda incurrir el concesionario en la prestación del servicio.

En definitiva, la nueva Ley 9/2017 ha aproximado los conceptos legales a los económicos establecidos en el SEC-2010 y en las Directivas comunitarias, armonizándose ambas disciplinas. Así la calificación contable de los contratos de concesión será mucho más sencilla y evitará reclasificaciones sobrevenidas con impacto en contabilidad nacional.

Por último, en relación a los informes del Comité Técnico de Cuentas Nacionales (CTCN) creado por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, la Disposición adicional cuadragésima quinta, establece que dicho Comité:

*“...emitirá un informe sobre los efectos de la celebración del contrato en las cuentas económicas de la Administración contratante, en relación con los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios adjudicados en los ámbitos del sector público autonómico y local, cuyo valor estimado sea igual o superior a doce millones de euros, o en cuya financiación se prevea cualquier forma de ayuda o aportación estatal, o el otorgamiento de préstamos o anticipos...”*

Y Disposición adicional cuadragésima sexta dispone la remisión al CTCN de todos los contratos adjudicados por el sector público autonómico y local, a fin de que, en relación con los mismos, el Comité emita un informe sobre sobre los efectos en la contabilidad nacional de la administración contratante.

Otra novedad de la Ley 9/ 2007 de Contratos del Sector Público relacionada con la estabilidad presupuestaria son los contratos de eficiencia energética (EPCs) en relación a los cuales EUROSTAT ha emitido dos decisiones para fijar el registro en contabilidad nacional de estos contratos: *Nota Guía de 7 de agosto de 2015* y *Nota Guía de 19 de septiembre de 2017*<sup>299</sup> que sustituye y supone una flexibilización de la anterior. Según esta nueva *Nota* si el contratista asume la mayoría de los riesgos y recompensas asociados al uso de los activos, debe ser considerado el propietario económico de tales activos y registrarlos en su balance. Para ello, deben cumplirse las siguientes condiciones:

- La retribución del socio privado depende de los ahorros energéticos obtenidos.
- El socio asume el mantenimiento, conservación y adecuación de los activos durante la duración del contrato, de forma que le corresponden los beneficios por los ahorros energéticos obtenidos.
- En el supuesto de que estos contratos estén asociados con una financiación del contratista a través de un “factoring sin recurso” (incluso si se produce en un momento posterior a la firma del contrato), los riesgos se consideran asumidos por la Administración y los activos deben registrarse en su balance, con efectos en el déficit y en la deuda

#### **2.1.2.16 Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto**

La cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para los que no se ha producido su aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma. Estaríamos ante obligaciones respecto de las que, no habiéndose dictado aún el correspondiente acto formal de reconocimiento y liquidación, se derivan de bienes y servicios efectivamente recibidos por la entidad.

El acto de reconocimiento de una obligación se produce una vez realizada la prestación a cargo del acreedor o el nacimiento de su derecho en virtud de norma legal.

---

<sup>299</sup> La citada Nota de EUROSTAT puede consultarse en la siguiente enlace <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>

Sin embargo, entre uno y otro momento puede mediar un lapso de tiempo que depende de diversas circunstancias formales. Por este motivo, a la fecha de cierre del ejercicio deben registrarse aquellas obligaciones vencidas, líquidas y por tanto exigibles, que se hayan producido, aun cuando no se hayan dictado los correspondientes actos administrativos de reconocimiento y liquidación, lo que impide su aplicación al presupuesto en vigor. Dicha aplicación tiene lugar, normalmente, en el ejercicio siguiente, una vez se dicta el mencionado acto administrativo, mediante la tramitación del correspondiente expediente, en su caso, de reconocimiento extrajudicial de créditos.

En contabilidad nacional, el principio del devengo se enuncia con carácter general para el registro de cualquier flujo económico y, en particular, para las obligaciones. La aplicación de este principio implica el cómputo de cualquier gasto efectivamente realizado en el déficit de una unidad pública, con independencia del momento en que tiene lugar su imputación presupuestaria.

De tal forma, por el devengo de cualquier gasto que no haya sido imputado al presupuesto, y que conlleva déficit, procederá realizar un ajuste negativo al saldo presupuestario, y por la imputación presupuestaria de gastos no devengados en el ejercicio corriente, sino que fueron efectivamente realizados en ejercicios anteriores procede un ajuste positivo al saldo presupuestario.

#### **2.1.2.17 Ingresos procedentes del Presupuesto de la UE**

Según la contabilidad presupuestaria, las Entidades Locales pueden contabilizar los fondos procedentes del Presupuesto de la Unión Europea, conforme al criterio de caja o de devengo. La aplicación del principio de caja supone el registro de las cantidades efectivamente ingresadas en el ejercicio, con independencia del momento en que se reconocen los gastos que financian. El principio de devengo, en cambio, implica la contabilización de los fondos europeos en el mismo momento de la fase de reconocimiento de las obligaciones que sufragan. Presupuestariamente, cuando las Corporaciones Locales son beneficiarias finales de los fondos europeos, las transferencias recibidas se imputan a los Capítulos IV y VII del Presupuesto de Ingresos, mientras que los gastos financiados con dichas transferencias se aplican al Presupuesto de Gastos.

El tratamiento en contabilidad nacional de los fondos europeos destinados a financiar proyectos de gastos de otra administración pública se encuentra regulado en el capítulo 20 del SEC-2010, en el apartado denominado “*Operaciones con organizaciones internacionales y supranacionales*”, de la misma manera que se regulaba en la Decisión (22/2005) del Eurostat. Según la contabilidad nacional, estas operaciones no deben tener ningún impacto sobre el déficit o superávit públicos. Así, se considera en el SEC-2010 (20.299):

*“Cuando los beneficiarios son unidades de las administraciones públicas, los ingresos de las administraciones públicas se anotan de forma que coincidan con el momento de los gastos, en contra de las normas generales sobre el momento de registro de dichas transferencias. Si hay un lapso de tiempo considerable entre el momento en que se produce el gasto de las administraciones públicas y el momento en que se reciben los fondos, los ingresos pueden registrarse cuando se presenta la solicitud a la Unión Europea. Esto solo es aplicable en los siguientes casos: cuando no se dispone de información fiable sobre el momento de los gastos, cuando los importes son elevados o cuando transcurre poco tiempo entre los gastos y la presentación de la solicitud.”*

Con independencia del criterio presupuestario de contabilización aplicado para el registro de las transferencias comunitarias, el ajuste a realizar para el cálculo del déficit en contabilidad nacional vendrá determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por los fondos europeos en la liquidación presupuestaria y el importe resultante de aplicar el porcentaje de cofinanciación que corresponda al gasto certificado.

Si el importe de los derechos reconocidos supera el valor de los gastos cofinanciados y certificados, se practicará un ajuste negativo al saldo presupuestario, aumentando el déficit de la corporación local en cuestión. Por el contrario, si los derechos reconocidos son inferiores a los gastos cofinanciados y certificados, la diferencia determinará un ajuste positivo al saldo presupuestario que reducirá el déficit público del órgano gestor de los fondos.

En este supuesto, como la contabilidad presupuestaria permite aplicar el mismo criterio que el establecido por la contabilidad nacional, lo más recomendable es aplicar el criterio de devengo en el registro de estas operaciones. De esta manera, no existirá discrepancia entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, el importe de los derechos reconocidos coincidirá con el importe del gasto cofinanciado certificado y no procedería realizar ajuste alguno.

### **2.1.2.18 Préstamos concedidos**

El tratamiento presupuestario de los préstamos concedidos por una entidad local, supone registrar esta operación en el Capítulo VIII “*Activos financieros*” del Presupuesto de Gastos.

Sin embargo, en contabilidad nacional se presentan dos supuestos. Si se prevé que la entidad beneficiaria va a reembolsar la cantidad prestada en los plazos previstos, se contabiliza como un activo financiero. Sin embargo, si se prevé que la entidad beneficiaria no va a poder reembolsar la cantidad prestada en los plazos previstos, debido a su situación financiera, se debe contabilizar como una transferencia de capital y por tanto, con efecto en el déficit.

En consecuencia, en el caso de préstamos concedidos que se consideren fallidos procede un ajuste en contabilidad nacional por el importe del capital prestado.

### **2.1.2.19 Aportaciones de capital a empresas públicas**

El tratamiento presupuestario de las aportaciones de capital a entidades dependientes consiste en registrar estas operaciones en el Capítulo VIII “*Activos financieros*” del Presupuesto de Gastos, sin repercusión, por tanto, en el déficit presupuestario no financiero.

Sin embargo, según la contabilidad nacional las aportaciones de capital se deben registrar como un activo financiero o como una transferencia de capital de naturaleza no financiera dependiendo de cuál sea el destino de dichas aportaciones (SEC-2010 Cap.20.197 a 203).

Las aportaciones de capital se consideran transferencias de capital en los siguientes casos:

- Aportaciones a favor de unidades incluidas en el sector Administraciones Públicas a las que se refiere el artículo 2.1 de la LOEPSF.
- Aportaciones a favor de entidades de nueva creación en las que no exista una expectativa razonable de obtener beneficios en el medio o largo plazo.

- Aportaciones a favor de entidades que presenten un patrimonio neto negativo.
- Cuando la aportación recibida es inferior a las pérdidas acumuladas o bien, cuando aún superada dicha cuantía, no existan motivos que hagan previsible un cambio de tendencia y, por tanto, la obtención de rentabilidades futuras.

Todos estos casos pueden resumirse en un único supuesto; cuando la administración al realizar la aportación actúa por razones de política pública y, por tanto, no espera recibir en el futuro una rentabilidad económica de su inversión.

Las aportaciones de capital se consideran un activo financiero en los siguientes casos:

- Cuando la entidad receptora de la aportación tiene una aportación significativa del sector privado o cotiza en mercados organizados.
- Aportaciones a favor de entidades de nueva creación en las que exista una expectativa razonable de obtener beneficios en el medio o largo plazo.
- Cuando la aportación recibida es superior a las pérdidas acumuladas, y existen pruebas suficientes de rentabilidad futura en el marco de un plan de reestructuración.

Todos estos casos pueden resumirse en un único supuesto; cuando la Administración al realizar la aportación actúa con los mismos criterios de un inversor privado, es decir, cuando aporta los fondos a una empresa a cambio de un activo financiero, del cual espera recibir en el futuro una renta futura por su inversión ( dividendos o revalorización del activo).

Cuando la aportación realizada por la entidad local se considera por la contabilidad nacional una operación financiera, no procederá realizar ajuste alguno. Sin embargo, cuando la contabilidad nacional considere la aportación realizada como una transferencia de capital, procederá realizar un ajuste negativo por el importe de la aportación realizada.

### **2.1.2.20 Devolución de ingresos indebidos**

El tratamiento presupuestario de la devolución de los ingresos indebidos supone que no se registran presupuestariamente hasta que no se hace efectivo su pago. Simultáneamente al pago de la devolución, se produce la anulación en el presupuesto corriente del derecho presupuestario origen de la devolución practicada.

Sin embargo, el tratamiento en contabilidad nacional es que las devoluciones de ingresos deben registrarse como menores ingresos en el ejercicio en que se reconocen con independencia del momento de su pago.

Por su parte, la ICAL aprobada por la Orden HAP/178/2013, incluye la cuenta 418 “Acreedores por devolución de ingresos y otras minoraciones”, en la cual se deben registrar las obligaciones de pagar con cargo al Presupuesto de Ingresos, cantidades derivadas de ingresos indebidos, como consecuencia de haberse dictado el correspondiente acuerdo de devolución.

De tal manera, el ajuste a realizar por la discrepancia entre los criterios de contabilidad nacional y el tratamiento presupuestario de las devoluciones de ingresos indebidos, se determinará por la diferencia entre el saldo inicial de la cuenta 418 y su saldo final. El ajuste supondrá un mayor gasto no financiero en contabilidad nacional cuando el saldo inicial sea menor que el saldo final. Por el contrario, el ajuste supondrá un menor gasto no financiero cuando el saldo inicial sea mayor al saldo final.

### **2.1.2.21 Ejecución y reintegro de avales concedidos.**

La concesión de avales por parte de la Administración pública a una empresa pública de la cual depende o es propietaria, es una de las formas posibles de otorgar ayudas financieras a una empresa pública. El otorgamiento del aval permite a las empresas públicas la obtención de recursos financieros en condiciones más ventajosas y, por otra parte, el acreedor se asegura el reembolso del préstamo.

La concesión de un aval no genera ninguna anotación contable en el Presupuesto y, por tanto, no tiene incidencia alguna en el cálculo del déficit o superávit de la entidad local que lo concede. No obstante, si se ejecuta el aval la entidad local debe hacer frente



al pago del mismo, momento en el cual va a tener efectos contables, aunque distintos, en el Presupuesto y en contabilidad nacional.

El requerimiento de un aval se registra presupuestariamente, con carácter general, en el Capítulo VIII "*Variación de Activos Financieros*" del Presupuesto de Gastos. En contabilidad nacional, tal operación no tiene carácter financiero, sino que se considera una transferencia de capital debiendo ajustarse el saldo presupuestario. Ello implica el reconocimiento de un mayor gasto no financiero por la cuantía pagada.

Si llega a ejercitarse la acción contra el avalado y éste reintegra el importe concedido por la corporación local, en el Capítulo VIII "*Variación de Activos Financieros*" del Presupuesto de Ingresos se contabiliza el ingreso, debiendo practicarse un ajuste al saldo presupuestario. Dicho ajuste supone un mayor ingreso no financiero por el valor de la cuantía recuperada, disminuyendo el déficit de la corporación local avalista.

#### **2.1.2.22 Asumir o cancelar deudas de empresas**

La asunción de deudas se refleja a través de las amortizaciones y de los intereses. La cancelación de un pasivo no tiene anotación presupuestaria. Y en contabilidad nacional la asunción y la cancelación de deudas se tratan como transferencias de capital, si bien, existen dos excepciones en las que esta operación se trata como una adquisición de acciones y otras participaciones, sin efecto en el déficit:

- Cuando la operación se produce en el marco de la privatización de una sociedad que se prevé que concluirá en el corto plazo.
- Cuando la asunción o cancelación de la deuda corresponde a una sociedad que desaparece como unidad institucional

En los casos en los que la operación se trata como una transferencia de capital por parte de la contabilidad nacional, se producirá un ajuste negativo en el saldo presupuestario.

### **2.1.2.23 El “no” ajuste por la utilización del Remanente de Tesorería**

Por último, se considera importante mencionar el supuesto de los gastos no financieros financiados con Remanente de Tesorería. Como ya se ha señalado, el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación se realiza a partir del saldo presupuestario de las operaciones no financieras, es decir, de la diferencia entre los ingresos no financieros que se corresponden con los Capítulos I a VII del Presupuesto de Ingresos y los gastos no financieros que se corresponden con los Capítulos I a VII del Presupuesto de Gastos.

Cuando se utiliza el Remanente de Tesorería para financiar una modificación presupuestaria, el Remanente de Tesorería aparece registrado en el Capítulo VIII de Ingresos, como una operación de ingresos de carácter financiero. Sin embargo, salvo que la modificación presupuestaria se realice para amortizar deuda, el mayor gasto que se autoriza suele ser un gasto de naturaleza no financiera, registrándose por tanto, en los Capítulos de I a VII de Gastos. De tal manera, al disponer del Remanente de Tesorería los ingresos no financieros se mantienen constantes mientras que los gastos no financieros aumentan, lo que provoca un efecto negativo en el cálculo de la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, como afirma MESSÍA DE YRAOLA<sup>300</sup> esta situación de necesidad de financiación, que en realidad no tiene otro significado económico que el consumo en un momento determinado del tiempo de los ahorros generados por la propia entidad local de forma acumulativa en base a una política sostenida de prudencia en la planificación presupuestaria, en modo alguno tiene nada que ver con la apelación al crédito público o privado para la financiación de inversiones y sin embargo, en la práctica está recibiendo un tratamiento penalizador muy similar.

De hecho, si analizamos las magnitudes presupuestarias y económicas “flujo” más importantes para una entidad local, y el efecto que en las mismas tienen los gastos financiados con Remanente de Tesorería, en su cálculo siempre se tiene en cuenta las obligaciones reconocidas financiadas con Remanente de Tesorería y se realiza el correspondiente ajuste.

---

<sup>300</sup> MESSÍA DE YRAOLA, ANTONIO “Discrepancias entre las normas presupuestarias y contables respecto de las normas de estabilidad presupuestaria.” en *Jornadas sobre Contabilidad Pública promovidas por la Cámara de Cuentas de Canarias, celebradas en la Universidad de La Laguna*, (2010). <https://fiscalizacion.es/2010/02/23/discrepancias-entre-las-normas-presupuestarias-contables/>

Así, en el cálculo del Resultado Presupuestario se sigue el siguiente esquema:

**Tabla 15. Resultado Presupuestario**

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Ajustes	Resultado presupuestario
a) Operaciones corrientes.				
b) Operaciones de capital				
1. Total operaciones no financieras (a+b)				
c) Activos financieros				
d) Pasivos financieros				
2. Total operaciones financieras (c+d)				
<b>I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I = 1+2)</b>				
<b>Ajustes:</b>				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales				
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio				
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio				
II. Total ajustes (II = 3+4-5)				
<b>RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO (I+II)</b>				

FUENTE: Plan General de Contabilidad Pública 2010

Como se muestra en el cuadro anterior, el cálculo del Resultado Presupuestario ajustado<sup>301</sup> contempla un ajuste por los gastos financiados con Remanente Líquido de Tesorería para gastos generales y los ajustes derivados de las desviaciones de financiación imputables al ejercicio.

Otra importante magnitud relacionada con la situación financiera de los entes locales es el ahorro neto, y según la última definición de este concepto establecida en el artículo 53 del TRLRHL<sup>302</sup>, para su cálculo se establece el correspondiente ajuste por las

<sup>301</sup> Artículo 96 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

“El resultado presupuestario deberá, en su caso, ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanentes de tesorería y de las diferencias de financiación derivadas de gastos con financiación afectada.”

<sup>302</sup> Art. 53 del RDL 2/2004. “A estos efectos se entenderá por ahorro neto de las Entidades Locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones presupuestarias financiadas con Remanente Líquido de Tesorería.

El ajuste de las obligaciones financiadas con Remanente de Tesorería, tanto en el Resultado Presupuestario como en el ahorro neto, se debe realizar porque supone un gasto reconocido en el ejercicio que se financia con recursos de ejercicios anteriores. De la misma manera, se podría fundamentar la procedencia de realizar un ajuste en el cálculo de la estabilidad presupuestaria por el importe de los gastos no financieros financiados con Remanente de Tesorería, puesto que dicha fuente de financiación no es un ingreso presupuestario del ejercicio, sino el resultado de una magnitud *stock* calculada a 31 de diciembre del ejercicio anterior.

Sin embargo, el ajuste por disponer del Remanente de Tesorería no está contemplado en el *Manual de la IGAE* ni en las diferentes *Guías* elaboradas por el MINHAP para cumplir con la obligación de remisión de información establecida en la Orden EHA 2105/2012, debido a que esta situación no se encuentra recogida expresamente en el SEC2010. Por otra parte, tal y como está redactado el artículo 21<sup>303</sup> del 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, parece indicar que no procede la realización de dicho ajuste.

Universitat d'Alacant

*El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.*

*En el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería”*

<sup>303</sup> Artículo 21 del 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. Aprobación de los planes económico-financieros por el Pleno.

“1. La aprobación del plan económico-financiero por el Pleno de la entidad local podrá efectuarse en la misma sesión que la correspondiente a la aprobación del presupuesto general o de las modificaciones al mismo que sean de su competencia, mediante acuerdo específico y separado del de aprobación del presupuesto, en el supuesto de que sea el propio presupuesto inicial o modificaciones posteriores las que incumplan el objetivo. En todo caso, el plazo máximo para la aprobación del plan es de tres meses a contar desde la aprobación del presupuesto general o sus modificaciones.

*Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior las modificaciones presupuestarias financiadas con Remanente de Tesorería para gastos generales, las cuales no precisarán de elaboración de Plan económico financiero hasta la liquidación del presupuesto, en su caso”.*

El Remanente Líquido de Tesorería es una magnitud presupuestaria de carácter acumulado, definida por la doctrina como el ahorro acumulado de una entidad local, y como tal ahorro, configura una de las fuentes de financiación de modificación de los créditos iniciales del presupuesto de gastos. Además, el Remanente Líquido de Tesorería negativo implica adoptar alguna de las medidas del artículo 193 del TRHL para reequilibrar el presupuesto

Sin embargo, siguiendo el criterio de la IGAE y de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del MINHFP, si no se realiza ajuste alguno por este motivo, los gastos financiados con Remanente de Tesorería generan por el mismo importe déficit en contabilidad nacional. Esto se produce porque la imputación de la modificación presupuestaria de ingresos se realiza en el Capítulo VIII de Ingresos y las previsiones totales no se ejecutan como derechos reconocidos del ejercicio, puesto que fueron reconocidos en ejercicios anteriores.

Ante la no procedencia de realizar ajuste alguno, la solución para no incurrir en déficit en términos de estabilidad presupuestaria cuando se obtenga Remanente de Tesorería positivo, sería no financiar gastos no financieros con este recurso de financiación. Esta solución implicaría por tanto, financiar exclusivamente operaciones de gasto de carácter no financiero, esto es, amortizar deuda anticipadamente. Y en caso de no tener deuda pública que amortizar, la única opción sería no financiar gasto alguno, y disponer de un ahorro acumulado que no puede ser utilizado por la entidad local.

Esta conclusión supone un cambio radical en la concepción del propio Remanente de Tesorería, que hasta las normas de estabilidad presupuestaria se configuraba como el resultado de los ahorros acumulados de una entidad local que permitía financiar, a través de las modificaciones presupuestarias, nuevos proyectos de gastos. Sin embargo, en la actualidad, disponer del Remanente de Tesorería implica la generación de inestabilidad presupuestaria en términos SEC, limitándose significativamente las posibilidades de su utilización.

Desde la perspectiva del principio constitucional de justicia en el gasto público<sup>304</sup>, puede ser pertinente hacer una observación a la limitación de la utilización del

---

<sup>304</sup> NAVARRO FAURE, AMPARO “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una hacienda globalizada,” en *Reforma Constitucional y Estabilidad Presupuestaria. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, (2013), págs. 287–320. En uno de los apartados

Remanente de Tesorería, esto es, del ahorro acumulado de una entidad local, como consecuencia de la normativa de estabilidad presupuestaria. En este sentido, se manifiesta ESTEVE PARDO<sup>305</sup> en relación a que la asignación equitativa de los recursos públicos que demanda el artículo 31.2 CE<sup>306</sup>, recursos obtenidos en su mayor parte de detracciones coactivas a los particulares, requiere que tales recursos se destinen a financiar las necesidades públicas, y no a que los entes públicos obtengan superávit, generen ahorro, y luego se limite su capacidad de decisión sobre cómo utilizar dicho ahorro. Desde esta perspectiva, las exigencias de la disciplina presupuestaria prevista para las Entidades Locales parecen colisionar con el principio de equidad en el gasto público.

Por su parte, NAVARRO FAURE<sup>307</sup> también sostiene que un *“Estado social, debe tender a mitigar las desigualdades sociales a través de una redistribución de la riqueza. Y es en este punto donde un Estado social debe ir acompañado de una Hacienda Pública, en que lo ingresos y los gastos públicos estén regulados sobre la base de unos principios de justicia redistributiva.”*

---

de este artículo la autora analiza la configuración constitucional del gasto público, en el cual manifiesta. “...¿Pero qué dice la Constitución de los gastos? Por un lado, establece que el gasto realizará una asignación equitativa de estos recursos y que responderá a los principios de eficiencia y económica. Lo cual quiere decir, que el gasto público debe destinarse a las necesidades que también la Constitución considera como públicas, y en esto, una Constitución que refrenda un Estado social y democrático de Derecho, constitucionaliza un Estado intervencionista en materia de gasto, esto es, no un Estado reducido al mínimo, sino que asume como públicas, la educación, la sanidad, las pensiones, en definitiva, lo que hasta ahora conocíamos como el Estado del bienestar; pero por otro lado obliga a que ese gasto sea eficiente (realmente satisfaga esas necesidades) y sea económico (se utilicen los menores costes posibles para satisfacerlos). Consagra por tanto, para entendernos, la prohibición del despilfarro entendiendo por tal el gasto que no es justo, que no es eficiente o que no es económico. Con respecto al gasto público y los principios de justicia en los que se debe inspirar, he de resaltar a nivel jurídico y académico un cierto abandono.”

<sup>305</sup> ESTEVE PARDO, MARÍA LUISA “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales,” Anuario del Gobierno Local, (2012), págs. 153–172.

<sup>306</sup> ESCRIBANO LÓPEZ, FRANCISCO “Políticas de ingreso y gasto público frente a la crisis económica” *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 14, (2010) (Ejemplar dedicado a: Estado y mercado en situación de crisis / coord. por José María Rodríguez de Santiago, Francisco Velasco Caballero), págs. 87-108. En este artículo el autor desarrolla los criterios de justicia material en relación con el gasto público

<sup>307</sup> NAVARRO FAURE, AMPARO “La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y una Hacienda Autonómica social,” *Revista Valenciana de Estudios Económicos*, nº 61, (2016) págs. 87–119.

Sin embargo, no podemos afirmar que la normativa de estabilidad presupuestaria colisione en general con el principio de justicia del gasto público<sup>308</sup>.

Para RODRIGUEZ BEREIJO<sup>309</sup> la reforma del artículo 135 de la CE no es la que pone el peligro el Estado social de Derecho en algunos de sus servicios públicos básicos, como la sanidad, la educación o los servicios sociales, sino el elevado endeudamiento público derivado de una gestión irresponsable que obliga a destinar al servicio de la Deuda un volumen creciente de ingresos públicos.

En opinión de MARTÍNEZ GINER<sup>310</sup>, *“la presencia constitucional del principio de estabilidad presupuestaria refuerza la racionalidad presupuestaria aunque ello no resulta satisfactorio por sí solo si no existe un claro esfuerzo por afianzar la justicia en el gasto”*. Además, para este autor<sup>311</sup> *“en momentos de crisis económica, queda reforzado el papel del principio de justicia en materia de gasto público, es decir, resulta más conveniente escoger de manera cuidadosa las necesidades públicas que han de ser satisfechas por los poderes públicos. En épocas de limitación de recursos, resulta más necesario que nunca escoger de manera justa y equitativa las necesidades públicas a satisfacer y ello debería ser la lógica consecuencia del principio de estabilidad presupuestaria”*

En relación al principio de estabilidad presupuestaria y la justicia en el gasto público, MARTÍNEZ GINER<sup>312</sup>, también manifiesta: *“solo en un sistema de racionalidad -*

---

<sup>308</sup> En relación al principio de justicia del gasto público Véase. GARCÍA AÑOVEROS, JAIME “Presupuesto y gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, (1994)

<sup>309</sup> RODRIGUEZ BEREIJO, ÁLVARO “Gasto público, estado social y estabilidad presupuestaria,” en *IGAE 140 Años*, (2014), págs. 121–40.  
<http://www.pap.minhfp.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/CONFERENCIAAlvaroRodriguezBereijo.pdf>.

<sup>310</sup> MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO “La ordenación constitucional del gasto público en España,” en *El alimento del Estado y la salud de la “res Publica”: orígenes, estructura y desarrollo del Gasto Público en Europa*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (2013) págs.27–49.

<sup>311</sup> MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO “Crisis económica y Gasto Público: una reflexión jurídica,” en *Del Derecho de La Hacienda Pública Al Derecho Tributario: Estudios En Honor a Andrea Amatucci*, ed. Temis; Napoli: Jovene (Bogotá, 2011), 360–388.

<sup>312</sup> MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO “El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria,” *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* 115 (2002) págs. 471–492.

*eficiencia, economía, eficacia y calidad- global y asumido por todos los operadores jurídicos podrá haber justicia real en la programación del gasto. Es más, las limitaciones del gasto público, en definitiva el principio de estabilidad presupuestaria, lo que aconseja es profundizar más aún en la justicia en el gasto, en la elección de las necesidades públicas a satisfacer, en la prioridad de su ejecución<sup>313</sup>.*

Para SANCHEZ GALIANA<sup>314</sup> el ideal estaría en la formulación de un principio de justicia en el gasto público que integre unitariamente todos los principios y criterios, debiendo estar, a una interpretación del conjunto de preceptos constitucionales que permita vislumbrar las que podríamos considerar como “*necesidades públicas constitucionales*”. Y para ello como afirma BAYONA DE PEROGORDO<sup>315</sup> “*solo el desarrollo normativo de los principios materiales de justicia del gasto público contenidos en la Constitución, fundamentalmente a través de una ley general de gasto público y la elaboración de concretas leyes de gasto y el fomento e impulso de un sentimiento colectivo acerca de la justicia en esta materia, podrán consolidar definitivamente esta idea-fuerza en nuestro ordenamiento jurídico-financiero.*”

Pero lamentablemente el principio constitucional de justicia del gasto público<sup>316</sup>, no ha tenido el desarrollo normativo que sí ha tenido el principio de estabilidad presupuestaria. GARCÍA PASCUAL<sup>317</sup>, considera absolutamente criticable que en una ley tan innovadora como es la LOEPSF, que en una ley codificadora como la Ley General Presupuestaria, e incluso en una ley de gasto especialmente encuadrable en la zona de la justicia redistributiva, como es la Ley General de Subvenciones, se ignore el principio de asignación equitativa de los recursos públicos a través del gasto.

---

<sup>314</sup> JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ GALIANA, “Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria,” *Crónica Presupuestaria* 3/2015 (2015) págs. 157–190.

<sup>315</sup> BAYONA DE PEROGORDO, JUAN JOSÉ *El Derecho de los Gastos Públicos*, Instituto de Estudios Fiscales Madrid (1999) pág. 192.

<sup>316</sup> El principio de justicia del gasto público, desde la aprobación de la Constitución hasta la fecha, ha pasado de ser la “*gran esperanza blanca*” a convertirse en “*la cenicienta*” del Derecho constitucional financiero, según SOLER ROCH, MARÍA TERESA “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público” en *El sistema económico y la Constitución*, XV Jornadas de Estudio. Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, 1994.

<sup>317</sup> PASCUAL GARCÍA, *Regimen Jurídico del Gasto Público: Presupuestación, ejecución y control*. Op. cit. pág.205



De este apartado dedicado al cálculo de la estabilidad presupuestaria, se puede destacar la importancia cuantitativa y cualitativa de los ajustes que recaen sobre el saldo presupuestario obtenido directamente de la contabilidad presupuestaria y que llevan a la cifra de déficit o superávit en términos de contabilidad nacional.

**Tabla 16. Resumen ajustes SEC**

AJUSTES EN LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS
(Cap I a VII Presupuesto de Ingresos) – (Cap I a VII Presupuesto de Gastos)
Del Presupuesto de Ingresos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos de carácter tributario (caja o devengo corregido)</li> <li>- Aplazamiento y fraccionamiento PIE</li> <li>- Transferencias entre Administraciones Públicas.</li> <li>- Dividendos y participación en beneficios.</li> <li>- Ingresos procedentes de los Presupuestos de la UE</li> <li>- Devolución de ingresos indebidos</li> </ul>
Del Presupuesto de Gastos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastos Financieros</li> <li>- Inversiones por el sistema de “abono total del precio”</li> <li>- Inversiones realizadas por cuenta de Corporaciones Locales.</li> <li>- Transferencias entre Administraciones Públicas.</li> <li>- Inejecución presupuestaria</li> <li>- Adquisición con pago aplazado</li> <li>- Arrendamiento financiero</li> <li>- Asociación público-privada</li> <li>- Gastos pendientes de aplicar a presupuesto</li> <li>- Préstamo concedido</li> <li>- Aportaciones de capital de empresas públicas</li> <li>- Asunción o cancelación de deudas de empresas</li> </ul>
AJUSTES EN LAS OPERACIONES FINANCIERAS
(Cap VIII, IX Presupuesto de Ingresos) – (Cap VIII, IX Presupuesto de Gastos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Venta de Acciones</li> <li>- Remanente Líquido de Tesorería</li> <li>- Constitución o adquisición de capital de empresas públicas</li> <li>- Asumir o cancelar deudas de empresas.</li> </ul>
AJUSTES EN LAS OPERACIONES NO PRESUPUESTARIAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreedores pendientes de aplicación.</li> <li>- Ejecución y reintegro de avales concedidos.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

Posteriormente, el cálculo de la estabilidad presupuestaria del conjunto de las Entidades Locales es objeto de revisión por EUROSTAT. La responsabilidad de todas estas operaciones en las Entidades Locales recae sobre la Intervención municipal y para su cálculo se debe aplicar el máximo rigor en aras a la transparencia, la homogeneidad y la comparabilidad internacional de las finanzas públicas.

A continuación, en el siguiente apartado se va a analizar cómo las diferentes modalidades de modificaciones presupuestarias de tipo cuantitativo afectan al cálculo de la estabilidad presupuestaria en términos SEC.

### **2.1.3 El efecto de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.**

Para analizar el efecto que supone una modificación presupuestaria bajo la modalidad de crédito extraordinario o suplemento en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, es preciso analizar la naturaleza financiera de los créditos que se aumentan y de los recursos que los financian.

Según el artículo 177.1 del TRLRHL, procede la tramitación de una modificación de créditos bajo la modalidad de crédito extraordinario o suplementos de créditos, cuando haya de realizarse un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el presupuesto de la corporación crédito o sea insuficiente o no ampliable el consignado. Por tanto, la naturaleza económica de los créditos que se aumentan puede ser, en principio, de carácter financiero y no financiero.

Tal y como se ha expuesto, los recursos que pueden financiar una modificación presupuestaria de crédito extraordinario o suplemento de crédito son: el Remanente de Tesorería, nuevos o mayores ingresos, bajas por anulación y operaciones de crédito.

La primera de las fuentes de financiación es el Remanente de Tesorería, que según la estructura presupuestaria aprobada por la Orden EHA/374/2008, se imputa al Capítulo VIII "*Activos Financieros*", y por tanto, tiene naturaleza financiera.

La utilización del Remanente de Tesorería para financiar estas modificaciones presupuestarias, supone un aumento de las previsiones iniciales del Presupuesto de

Ingresos. Pero este incremento de las previsiones no supone ejecución presupuestaria alguna, es decir, no se va reconocer ningún derecho con cargo al ejercicio corriente, puesto que ya fueron reconocidos en ejercicios anteriores. De tal manera, la aplicación presupuestaria de ingresos correspondiente al Remanente de Tesorería, en concreto, el *concepto 870 "Remanente de Tesorería"*<sup>318</sup>, presentará en los estados de ejecución presupuestaria una previsión inicial igual a cero, unas previsiones modificadas igual al importe del Remanente de Tesorería utilizado para financiar modificaciones presupuestarias y unos derechos reconocidos del presupuesto corriente igual a cero.

Las modificaciones presupuestarias que se tramiten bajo la modalidad de crédito extraordinario o suplemento de crédito financiadas con Remanente de Tesorería para aumentar los gastos no financieros, a pesar de estar, en todo caso, financiadas con recursos que garantizan la nivelación presupuestaria, suponen una menor capacidad de financiación, generando inestabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

Sin embargo, si se tramita un crédito extraordinario o suplemento de crédito para aumentar la dotación asignada a gastos no financieros para dar cobertura presupuestaria a los gastos que en el ejercicio anterior se han imputado en la cuenta (413) "*Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto*", esta modificación presupuestaria no tendría efectos en el capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, teniendo en cuenta los ajustes SEC que deben realizarse para traducir la contabilidad presupuestaria o la contabilidad nacional.

La segunda fuente de financiación de estas modificaciones presupuestarias son los nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los inicialmente previstos. Estos ingresos pueden ser, tanto de naturaleza financiera como no financiera. En relación a esta fuente de financiación que permite incurrir en mayores gastos de los inicialmente previstos, según el artículo 177. 4 del TRLRHL, hay que tener en cuenta la limitación que el artículo 12.5 de la LOEPSF impone su destino:

---

<sup>318</sup> Según la Orden EHA/374/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura presupuestaria para las Entidades Locales  
*"Concepto 870. Remanente de Tesorería.*  
*Se diferenciarán, por subconceptos, la parte destinada a gastos con financiación afectada de la destinada a gastos generales.*  
*Subconcepto 870.00. Para gastos generales.*  
*Subconcepto 870.10. Para gastos con financiación afectada."*

*“Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.”*

En el caso de que los nuevos o mayores ingresos financien la amortización de deuda correspondiente al capítulo IX “Pasivos financieros”, no tendrá efectos en el cálculo de la estabilidad presupuestaria, al no verse alterado el importe de los gastos no financieros. Además, para poder tramitarse una modificación presupuestaria financiada con nuevos o mayores ingresos, es necesario que los restantes ingresos se estén obteniendo conforme a las previsiones iniciales.

La tercera fuente de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito son las bajas por anulación, suponiendo una modificación cualitativa del presupuesto y no cuantitativa.

Por último, las operaciones de crédito son también un recurso de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Estos ingresos son, en todo caso, ingresos financieros que se registran en el Capítulo IX del Presupuesto de Ingresos. Las modificaciones presupuestarias que se tramitan bajo la modalidad de crédito extraordinario o suplemento de crédito financiadas con operaciones de crédito a largo plazo, suponen una menor capacidad de financiación, generando inestabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional

#### **2.1.4 El efecto de la generación de créditos por ingresos en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.**

Para analizar el efecto que supone una modificación presupuestaria bajo la modalidad de generación de créditos por ingresos en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, es preciso analizar la naturaleza financiera de los créditos que se aumentan y de los recursos que los financian.

Según el artículo 181 del TRLRHL no existe limitación a los créditos que pueden aumentarse mediante una generación de créditos por ingresos, precisándose, eso sí, el tipo de ingresos que pueden financiar dicha generación. Solo los ingresos de naturaleza no tributaria, que expresamente se enumeran en el TRLRHL, son los recursos financieros correspondientes a este tipo de modificación presupuestaria:

- a) Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos.
- b) Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos.
- c) Prestación de servicios.
- d) Reembolso de préstamos.
- e) Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

Todos estos ingresos tienen naturaleza no tributaria, por lo que no se incluirán en el Capítulo I “*Impuestos directos*”, Capítulo II “*Impuestos indirectos*”, ni con carácter general, en el Capítulo III “*Tasas y otros ingresos*”

Las aportaciones o compromisos firmes de aportación son ingresos que se imputan al capítulo IV “*Transferencias corrientes*”, en el caso de financiar proyectos de gastos de carácter corriente, y en el capítulo VII “*Transferencias de capital*” si financian proyectos de gastos de capital. En todo caso, la naturaleza de estos recursos es de carácter no financiero. Así, aunque la generación de créditos suponga un aumento de los empleos no financieros se compensa con un incremento equivalente de los ingresos no financieros, y no se genera inestabilidad presupuestaria.

La enajenación de bienes es un ingreso imputable al capítulo VI “*Enajenación de inversiones reales*”, y por tanto, es un recurso de naturaleza no financiera. Además, como ya se ha indicado, el artículo 5 del TRLRHL impone una limitación al destino de estos ingresos:

*“Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.”*

En general, los gastos que pueden financiarse con este recurso son los gastos de capital y los gastos de naturaleza financiera.

En caso de financiar gastos de capital de naturaleza no financiera con los ingresos obtenidos por la enajenación de inversiones reales, el efecto en la capacidad o necesidad de financiación sería nulo, puesto que el incremento de los empleos no financieros es equivalente al incremento de los recursos no financieros.

En caso de financiar gastos financieros con los ingresos obtenidos por la enajenación de inversiones reales, el efecto en la estabilidad presupuestaria sería el aumento de la capacidad de financiación, puesto que se incrementarían los recursos no financieros, manteniéndose inalterados los empleos no financieros.

Solo en el caso de la enajenación de parcelas sobrantes se pueden financiar gastos corrientes que tienen naturaleza económica no financiera, por lo que el efecto en la estabilidad presupuestaria es el mismo que en el supuesto de gastos de capital.

En el caso de ingresos no tributarios, la prestación de servicios se materializa vía precios públicos y se imputan al Capítulo III del Presupuesto de Ingresos, de naturaleza no financiera.

El reembolso de préstamos es un supuesto residual en el ámbito local, puesto que en la mayoría de las Entidades Locales los únicos préstamos que se conceden<sup>319</sup> son los anticipos reintegrables al personal. En todo caso, los reembolsos de préstamos tienen naturaleza económica de ingresos financieros. Así, la financiación de gastos no financieros con este recurso de carácter financiero generaría inestabilidad presupuestaria, siendo el efecto nulo si se financia un gasto de naturaleza financiera<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Incluso se plantea la competencia de los entes locales en materia de concesión de préstamos fuera del sector público. En este sentido en *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 17, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Sep. 2013, Ref. 1585/2013, pág. 1585, tomo 2, Editorial la Ley, figura una consulta en la que se concluye: *“La cuestión, por tanto, no está nada clara, y más bien nos inclinamos por la postura de quienes opinan que no entra dentro de las competencias de los municipios el dedicarse a la actividad crediticia.”*

<sup>320</sup> En el ámbito local no existe limitación al destino de los ingresos obtenidos por el reembolso de préstamos, no siendo así en el ámbito estatal. El artículo 53.4 de la LGP establece que: *“Los ingresos procedentes del reembolso de préstamos únicamente podrán dar lugar a generaciones de créditos destinados a la concesión de nuevos préstamos.”* Por tanto, en el ámbito estatal, la generación de créditos por ingresos provenientes de reembolsos de préstamos no tiene efecto alguno en la estabilidad presupuestaria, afectando exclusivamente a ingresos y gastos financieros.

Por último, los reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, si bien se cita como uno de los recursos que pueden financiar una generación de créditos por ingresos, no son un ingreso presupuestario y no conllevan la tramitación de modificación presupuestaria alguna, a pesar de estar previsto en el artículo 181 del TRLRHL<sup>321</sup>.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, además, en el régimen jurídico aplicable a las modificaciones presupuestarias hay que tener en cuenta la limitación impuesta por el art. 12 de la LOEPSF en relación al destino de los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto.

### **2.1.5 El efecto de las ampliaciones de crédito en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.**

Para analizar el efecto que supone una modificación presupuestaria bajo la modalidad de generación de créditos por ingresos en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, es preciso analizar la naturaleza financiera de los créditos que se aumentan y de los recursos que los financian.

El artículo 39 del RD 500/1900 define la ampliación de crédito como la modificación al alza del Presupuesto de gastos que se concreta en el aumento de crédito presupuestario en alguna de las partidas ampliables relacionadas expresa y taxativamente en las Bases de Ejecución del Presupuesto, previo cumplimiento determinados requisitos y en función de la efectividad de recursos afectados no procedentes de operaciones de crédito.

En los expedientes de ampliación de crédito, cuya tramitación se regulará en las Bases de Ejecución del Presupuesto, habrán de especificarse los medios o recursos definidos en el apartado anterior que han de financiar el mayor gasto. Extremo que deberá acreditarse con el reconocimiento en firme de mayores derechos sobre los

---

<sup>321</sup> La IGAE, en Consulta 11/1994, razona que los reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, al ser considerados como menor gasto y no como ingreso presupuestario, los inutiliza como mecanismo de generación de créditos, a pesar de incluirse como tal en la legislación vigente.

previstos en el Presupuesto de ingresos que se encuentren afectados al crédito que se pretende ampliar.

La regulación legal establecida en el TRLRHL y en el RD 500/1990 no establece ninguna limitación, en cuanto a la naturaleza económica de los créditos y los recursos que pueden financiar una ampliación de créditos por ingresos.

Así, si la ampliación de créditos afecta a gastos e ingreso de la misma naturaleza económica; financiera o no financiera, no tendrá efectos en la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, si supone un aumento de gastos no financieros y un aumento de ingresos financieros, genera inestabilidad presupuestaria, mientras que si aumentan los gastos financieros y los ingresos no financieros, se generaría capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

Los Capítulos del Presupuesto de Ingresos y Gastos de carácter financiero son: *capítulo VIII “Activos Financieros”* y *“Pasivos Financieros”*. Los activos financieros, en la mayoría de las Entidades Locales, carecen de relevancia significativa, limitándose a los anticipos reintegrables al personal<sup>322</sup>. En este caso, cuando las Bases de Ejecución de los Presupuestos<sup>323</sup> de las Entidades Locales declaran expresamente ampliables los créditos para la concesión de nuevos anticipos, el recurso afectado son los mayores ingresos por las devoluciones de los anticipos reintegrables, y esta modificación presupuestaria no tiene incidencia en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.

Cuando en la administración local, se produce un ingreso correspondiente al *capítulo IX* del presupuesto de ingresos *“Pasivos financieros”*, la modificación presupuestaria que se tramita es un crédito extraordinario o suplemento de crédito. Las operaciones de crédito se conciertan por un importe cierto, por lo que no se produce el

---

<sup>322</sup> En las Diputaciones Provinciales además, se suele dar el caso de la concesión de préstamos a Ayuntamientos, y en este caso las ampliaciones afectan al Capítulo VIII del Presupuesto de Ingresos y Gastos, no afectando a la estabilidad presupuestaria. Por ejemplo, Bases de Ejecución del Presupuesto 2016 de la Diputación Provincial de Palencia (Base 7).

<sup>323</sup> Por ejemplo, en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio de 2016 de la Diputación de Huelva (Base 11) y del Ayuntamiento de Toledo (Base 16).



supuesto del reconocimiento en firme de mayores derechos sobre los previstos en el Presupuesto de ingresos<sup>324</sup>.

En la práctica habitual<sup>325</sup> de las Entidades Locales, las ampliaciones de crédito afectan a gastos e ingresos de la misma naturaleza financiera, por lo que el efecto en la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria es nulo.

Además, en el régimen jurídico aplicable a las ampliaciones de crédito, hay que tener en cuenta la limitación impuesta por el artículo 12 de la LOEPSF en relación al destino de los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto.

Todas las ampliaciones de créditos se basan en la existencia de mayores derechos sobre los previstos en el Presupuesto de ingresos, por lo que una interpretación estricta del artículo 12.5 de la LOEPSF, supondría que, exclusivamente, se podrían ampliar los créditos destinados a amortizar deuda.

Sin embargo, los recursos que financian los créditos ampliables son recursos afectados. El *Documento nº 8 de los Principios Contables Públicos de la IGAE* define el concepto de gastos con financiación afectada como: *“Aquella unidad de gasto presupuestario que —bien por su naturaleza o condiciones específicas, bien como consecuencia de convenios entre la entidad responsable de su ejecución y cualesquiera otras entidades, de carácter público o privado— se financie, en todo o en parte, mediante recursos concretos que en el caso de no realizarse el gasto presupuestario no podrían*

---

<sup>324</sup> En el caso de las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2016 del Ayuntamiento de Teruel (Base 10), expresamente se establece: “Se considerarán aplicaciones presupuestarias ampliables aquellas que correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados, no procedentes de operaciones de crédito.”

<sup>325</sup> Véanse las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio 2016 del Ayuntamiento de Madrid (Base 16), Ayuntamiento de Valencia (Base 8.2), Ayuntamiento de Zaragoza (Base 8), Ayuntamiento de Logroño (Base 24), Diputación de Badajoz (Base 26), Diputación de Valencia (Base 13), Diputación de Burgos (Base 10), Ayuntamiento de Segovia (Base 21), Ayuntamiento de Almería (Base 22), Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Base 15), Ayuntamiento de Torrelodones ( Base 12), Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Base 9), Ayuntamiento de Alzira (Base ), Ayuntamiento de Alcoy (Base 12); las ampliaciones de crédito solo afectan a gastos e ingresos no financieros, sin incidencia por tanto, en la estabilidad presupuestaria. En otras Bases de Ejecución, además, se incluyen las ampliaciones de crédito en el supuesto de anticipos reintegrables, afectando a gastos e ingresos de naturaleza financiera y sin incidencia en la estabilidad presupuestaria, como es el caso de las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio 2016 del Ayuntamiento de Toledo ( Base 16), del Ayuntamiento de La Coruña ( Base 7), del Ayuntamiento de Sevilla (Base 8), Ayuntamiento de Pamplona (Base 4), Ayuntamiento de Córdoba (Base 14), Ayuntamiento de Murcia (Base 11), Ayuntamiento de Alicante ( Base 8) y Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig (Base 9).

*percibirse o, si se hubiesen percibido, deberían destinarse a la financiación de otras unidades de gasto de similar naturaleza o, en su caso, ser objeto de reintegro a los agentes que los aportaron.”*

Así, una interpretación flexible del artículo 12.5 de la LOEPSF sería considerar excepcionados los ingresos afectados<sup>326</sup>. Ante la falta de desarrollo reglamentario de la LOEPSF o de modificación del TRLRHL y del RD 500/1990, que haya integrado las novedades introducidas por la LOEPSF y el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias, la única vía que tienen las Entidades Locales es regularlo vía bases de ejecución del presupuesto<sup>327</sup>.

## **2.2 El objetivo de deuda y las modificaciones presupuestarias cuantitativas.**

El objetivo de deuda pública es otra de las reglas fiscales contempladas en la LOEPSF. Por otra parte, la deuda pública es una de los recursos financieros previstos por el TRLRHL y el RD 500/1990 para financiar modificaciones de crédito de tipo cuantitativo, en concreto, es uno de los recursos para financiar créditos extraordinarios y suplemento de crédito.

En este sentido, estas modificaciones presupuestarias además de cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto deberán cumplir con el objetivo de deuda pública.

### **2.2.1 La deuda comercial; el período medio de pago.**

El endeudamiento del sector público no solo se refiere al volumen de su deuda financiera, sino que se refiere también a la denominada deuda comercial, debiendo tanto la deuda financiera como la comercial ser objeto de control.

---

<sup>327</sup> Bases de Ejecución del Presupuesto de 2016 del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig (Base 9.5): “Estas modificaciones se consideran una excepción a lo establecido en el artículo 12.5 de la L.O 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el que indica que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir nivel de deuda, dado que los gastos que se declaran ampliables están financiados con ingresos que solo se destinan a estos gastos concretos, y a su vez la ejecución de ese gasto conlleva el nacimiento de un nuevo ingreso”.

La modificación de la LOEPSF por la Ley Orgánica 9/2013, supone la introducción de una nueva regla fiscal de obligado cumplimiento para las Administraciones Públicas por aplicación del principio de sostenibilidad financiera<sup>328</sup>, que se reformula incluyendo en el mismo, además de la deuda financiera, la deuda comercial cuyo pago se ha de verificar a través del indicador: Periodo Medio de Pago (PMP). Este nuevo parámetro constituye un indicador económico que debe calcularse según lo establecido en el Real Decreto 635/2015, 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 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

A finales de 2017 el Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre, ha modificado el citado Real Decreto 635/2015. Las nuevas normas sobre cálculo, que no alteran el plazo máximo de pago a proveedores que se establece en la normativa en materia de morosidad, entran en vigor en relación al cómputo del período medio de pago a proveedores a partir del mes de abril de 2018. Tal y como se indica en su exposición de motivos: *“han surgido algunas dudas acerca de la compatibilidad del concepto del período medio de pago a proveedores, con el concepto del plazo máximo de pago establecido en la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.”*

Por tal motivo, esta modificación se realiza para aclarar la diferencia entre el concepto del periodo medio de pago a proveedores al que se refiere la LOEPSF, y el plazo máximo de pago a proveedores que se establece en la normativa en materia de morosidad regulado en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre. El período medio de pago

---

<sup>328</sup> Este principio de sostenibilidad financiera del sector público se desarrolla en los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011 4 de marzo, de economía sostenible, y en art. 2 se define el concepto general de economía sostenible como: *“A los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.”* En palabras de CORCUERA TORRES, AMABLE *“Gasto público y sostenibilidad,” Comentarios a La Ley de Economía Sostenible, La Ley, 2011, pags. 97–117.: “se trata de un principio más económico que normativo, con un evidente carácter programático con una mínima incidencia en la regulación presupuestaria de los entes administrativos”.*

(PMP) es el intervalo temporal en el que cada administración deudora debe hacer frente a las deudas con sus proveedores, computado como plazo medio, cuyo incumplimiento da lugar a que adopción de las medidas previstas en la citada ley orgánica para el aseguramiento de parte del pago, y que no modifica las circunstancias de ninguna obligación individual. Por el contrario, el plazo máximo de pago a proveedores es un intervalo de tiempo sujeto a precisas reglas de cálculo establecidas en la Ley 3/2004, para el pago de las operaciones comerciales, cuyo incumplimiento provoca el devengo automático de intereses de la deuda impagada desde el transcurso del plazo de pago aplicable. El cálculo del periodo medio de pago a proveedores al que se refiere el reglamento no modifica ni altera el plazo máximo de pago a proveedores que se establece en la normativa en materia de morosidad y cuyo incumplimiento, se recuerda, estará sujeto a lo establecido en la antedicha Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y demás normativa aplicable, sin perjuicio de que pueda servir, se dice, *"como un elemento adicional que permita fomentar la reducción de los plazos para el pago a los proveedores reduciendo el nivel de morosidad en las Administraciones Públicas en beneficio de los acreedores"*.

Sin embargo, aunque el RD 1040/2017 no modifica el plazo máximo de pago a proveedores, que sigue siendo de 30 días, sí que se modifica la forma de cálculo del PMP puesto que se empezará a computar a partir de la aprobación de las facturas y no, como anteriormente, que se producía desde los 30 días siguientes a la fecha entrada en el registro administrativo de la factura.

La LOEPSF, en su artículo 13.6, establece la obligación para todas las Administraciones Públicas de publicar su PMP a proveedores y de disponer de un plan de tesorería que contenga información sobre la previsión de pago a proveedores, de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo establecido en la normativa sobre morosidad. Así, las Administraciones Públicas deberán velar por la adecuación del ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución de su plan de tesorería.

Cuando el PMP de una administración pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

No obstante, la deuda comercial a diferencia de la deuda financiera no es un recurso de financiación de las modificaciones presupuestarias, por lo que su incidencia en el estudio del principio de especialidad del crédito presupuestario no es relevante.

### 2.2.2 El régimen jurídico aplicable al endeudamiento de las Entidades Locales.

La regulación de las operaciones de crédito de las Entidades Locales se encuentra en los artículos 48 a 55 del TRLRHL<sup>329</sup>. Esta norma supuso la culminación de un largo proceso en el que se han ido decantando diferentes modificaciones del texto originario aprobado en su día; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, y que se efectuaron por medio de las denominadas *leyes de acompañamiento*, instrumento normativo que sirvió para burlar la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos<sup>330</sup>.

El endeudamiento a largo plazo de las Entidades Locales, según GARCÍA PASCUAL<sup>331</sup> requiere de una serie de requisitos que pueden calificarse en sustantivos y formales.

---

<sup>329</sup> Para una evaluación de la normativa local que regula el acceso al endeudamiento, Véase VALLÉS GIMÉNEZ, JAIME PASCUAL ARZOZ, PEDRO y CABASÉS HITA, FERMÍN “Endeudamiento local y restricciones institucionales. de la Ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria,” *Papeles de Trabajo Del IEF* n°3/03 (2003).

<sup>330</sup> Véase MARTINEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL “El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011,” *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, págs.213–243.

<sup>331</sup> PASCUAL GARCÍA, Regimen jurídico del Gasto Público: Presupuestación, ejecución y control. *Op cit.pág.205*

En cuanto a los requisitos formales, para poder concertar operaciones de crédito a largo plazo, la entidad local debe disponer de presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. En el supuesto de presupuesto prorrogado, únicamente se permiten operaciones de crédito a corto plazo –operaciones de tesorería- si se reembolsan las operaciones anteriores, o bien operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones mediante la aprobación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito<sup>332</sup>. Además, el artículo 51 del TRLRHL establece un régimen de autorización para que las Entidades Locales puedan concertar operaciones a largo plazo en determinados supuesto. Esta autorización es de carácter previo y le corresponde a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o de la comunidad autónoma a que pertenezca la entidad local que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia.

En relación a los requisitos sustantivos exigidos a las operaciones de endeudamiento de las Entidades Locales cabe señalar, el destino de la propia operación y la situación financiera de la entidad<sup>333</sup>. Además, a todos estos requisitos, habría que añadir los que se derivan de la legislación de estabilidad presupuestaria.

El destino previsto por el TRLRHL para las operaciones de crédito a largo plazo es la financiación de inversiones o la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes<sup>334</sup>.

Las operaciones de crédito destinadas a financiar inversiones están reguladas por el Capítulo VII *Operaciones de crédito* del Título I *Recursos de las haciendas locales* del TRLRHL<sup>335</sup>. Los requisitos sobre la situación financiera de la entidad para concertar este tipo de operaciones son los relacionados con el volumen de endeudamiento y el ahorro

---

<sup>332</sup> Art. 50 del TRLRHL.

<sup>333</sup> BASTIDA ALBADALEJO, FRANCISCO “Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico.” *Auditoría Pública: Revista de los Organos Autónomos de Control Externo* N° 29 (2003) págs. 18–23.

<sup>334</sup> Art. 49 del TRLRHL.

<sup>335</sup> En relación a las operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones, Véase VALLE TORRES, JOSÉ LUIS “Operaciones de crédito a largo plazo en el sector local,” *El Consultor de Los Ayuntamientos*, n° 23, (2008), pág.3864. El trabajo consta de una exposición teórica completa, a la que se añaden varios supuestos prácticos que complementan la teoría.

neto<sup>336</sup>. Por su parte, 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 el siguiente texto:

*“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 y financiera para la corrección del déficit público, queda redactada como sigue:*

*«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 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.*

*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 la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del 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.*

---

<sup>336</sup> Véase GARCIA HEREDIA, ANTONIO “Las operaciones de endeudamiento de las Entidades Locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,” *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 158, (2013).

*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.[...]*”

Además, el artículo 48 bis del TRLRHL, introducido por la Disposición Final primera del Real Decreto-ley 17/2014, establece la obligación de someter las operaciones financieras al principio de prudencia financiera<sup>337</sup>:

*“Artículo 48 bis. Principio de prudencia financiera.*

*1. Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera.*

*Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.”*

En la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que ha sido posteriormente modificado por varias resoluciones que actualizan<sup>338</sup> el ANEXO 1 *Tipos de interés fijos y diferenciales del coste de financiación del Estado a efectos de cumplimiento del apartado tercero de la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera*, o bien modifican<sup>339</sup> el ANEXO 3

<sup>337</sup> Véase VALLECILLO MORENO, FERMÍN “Principio de prudencia financiera para Corporaciones Locales,” *El Consultor de Los Ayuntamientos*, nº9, (2015) págs.1104 y ss.

<sup>338</sup> Resolución de 11 de enero de 2016, Resolución de 10 de febrero de 2016, Resolución de 29 de febrero de 2016, Resolución de 4 de abril de 2016, Resolución de 29 de abril de 2016, Resolución de 6 de junio de 2016, (...) Resolución de 2 de junio de 2017, Resolución de 4 de julio de 2017 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 22 de agosto de 2017, Resolución de 4 de septiembre de 2017, Resolución de 5 de octubre de 2017, Resolución de 5 de diciembre de 2017, Resolución de 8 de enero de 2018, Resolución de 2 de febrero de 2018, Resolución de 5 de marzo de 2018, todas ellas de la Dirección General del Tesoro, por las 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, 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.

<sup>339</sup> 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, 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.



*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.*

La LOEPSF, en su artículo 13, regula la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera a través del límite de deuda financiera y la deuda comercial, y precisa que la Administración pública que sobrepase el límite de deuda no podrá concertar operaciones de endeudamiento neto. Además el artículo 20.2, solo para las Entidades Locales comprendidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, establece:

*“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, 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 relación a las obligaciones de suministro de información reguladas en la Orden HAP 2015/2012, en su artículo 17 se establece:

*“En el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes incluidas en el ámbito subjetivo de esta Orden, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.”*

Las operaciones de crédito además de financiar inversiones pueden destinarse a la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, según lo establecido en el artículo 49.2.d) del TRLRHL.

Tanto la sustitución de operaciones de forma individual, operación por operación, como la colectiva (refinanciación), están sujetas a autorización por parte del órgano de tutela financiera en caso de superar los límites previstos en la Disposición Final trigésimo

primera de la LPGE 2013 y el art. 53 del TRLRHL. Estas operaciones quedan igualmente sujetas al principio de prudencia financiera, según lo previsto en el art. 48 bis. En el supuesto en el que no pudieran cumplir con el principio de prudencia financiera, podrán acceder al fondo de ordenación o fondo de impulso económico de acuerdo con los requisitos y el procedimiento establecido en el RD Ley 17/2014<sup>340</sup>.

Las operaciones de crédito en el ámbito local también pueden concertarse en el supuesto de Remanente de Tesorería negativo. En este caso, además de lo establecido por la Disposición Final trigésimo primera de la LPGE 2013 y el art. 53 del TRLRHL, y de estar sometida al principio de prudencia financiera, la operación de crédito a largo plazo deberá cumplir con lo previsto en el artículo 177.5 del TRLRHL:

*“Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:*

- *Que su importe total anual no supere el cinco por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad<sup>341</sup>.*
- *Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.*
- *Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.”*

Por último, las Entidades Locales pueden concertar préstamos, previa adhesión a alguno de los compartimentos; Fondo de Ordenación y Fondo de Impulso Económico, que integran el Fondo de Financiación a Entidades Locales, regulado por el *Real*

---

<sup>340</sup> Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2016, elaborada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHAP.

<sup>341</sup> Calculados de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final trigésimo primera de la LPGE 2013

*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*<sup>342</sup>.

Como novedad en la LPGE para 2017 se introduce la posibilidad de consolidación de la deuda a corto plazo en deuda a largo plazo por parte de las entidades locales. Tal y como permite la Disposición adicional nonagésimo octava de la LPGE para 2017, como excepción a lo dispuesto en el TRLRHL, se autoriza de forma exclusiva para el ejercicio 2017: *“la formalización de operaciones de conversión de deuda a corto plazo que estén vigentes en operaciones de crédito a largo plazo por parte de aquellas entidades locales que en 2015 o en 2016 presenten remanente de tesorería para gastos generales negativo una vez atendido el saldo de la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto», o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, o que, en alguno de aquellos ejercicios, presenten ahorro neto negativo.”*

---

<sup>342</sup> Según la Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHAP *“En el caso de que esos préstamos tengan por objeto atender vencimientos de otros formalizados en ejercicios anteriores con entidades de crédito es preciso que estos se encuentren en condiciones de prudencia financiera. De no ser así, las Entidades Locales deben refinanciarlos en tales condiciones en el plazo que se les indica en la resolución que, acerca de la aceptación de la adhesión a los compartimentos, que establece esta Secretaría General. Estas operaciones de refinanciación no están sujetas a autorización administrativa previa del órgano de la administración pública que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales.*

*Tampoco están sujetas a autorización las operaciones de préstamo que se formalicen con aquel Fondo (artículo 43.3 del Real Decreto-ley 17/2014).*

*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 Real Decreto-ley 17/2014. De la interpretación conjunta de ambos preceptos resulta:*

- *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]: solo pueden formalizar operaciones financieras a largo plazo para refinanciar o novar operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera, quedando sujetas al procedimiento general descrito en esta Nota para dichos casos.*
- *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 Real Decreto-ley 17/2014]: están sujetas a autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera todas las operaciones a largo plazo que pretendan concertar.*

*En relación con las Entidades Locales que se hayan adherido al Fondo de Impulso Económico no existe ninguna condicionalidad financiera y les serán de aplicación las reglas generales, en los términos contenidos en esta Nota”*

Para la formalización de estas operaciones de refinanciación será necesario la adopción de un acuerdo del órgano competente de la corporación local, con los requisitos de quórum y votaciones establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Además, en el caso de que las Entidades Locales presenten Remanente de Tesorería negativo para gastos generales, o ahorro neto negativo o endeudamiento superior al 75 por ciento de sus ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo del Remanente de Tesorería para gastos generales o del ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente.

Los citados planes deberán comunicarse, para su aprobación, al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, o al respectivo órgano autonómico que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales. Dicha aprobación implicará, a cualquier efecto, que la entidad local está cumpliendo con los límites que fija la legislación reguladora de las haciendas locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

En cuanto al régimen general de autorización de las Entidades Locales para endeudarse<sup>343</sup>, la autorización del Estado, o en su caso del órgano de tutela financiera de las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del TRLRHL, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de la LOEPSF

### 2.2.3 El objetivo de deuda pública para las Entidades Locales.

El objetivo de deuda pública se regula en la LOEPSF en el Capítulo III *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, en concreto, en los artículos 13 y siguientes.

---

<sup>343</sup> Para un análisis general de la regulación de las autorizaciones de crédito a las Entidades locales, así como la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa recaída sobre el tema, Véase. DÍEZ LEMA JOSÉ MANUAL “Las autorizaciones de crédito local: entre la estabilidad presupuestaria y la autonomía de endeudamiento,” Actualidad Administrativa 4 (2004) págs. 453 y ss.

El artículo 13 de la LOEPSF *Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera*, establece que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo (PPDE), del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del PIB nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

Por su parte, la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como establece la CE. Durante este período se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la Ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por ciento del PIB.

La primera cuestión a tener en cuenta, es la definición de deuda pública según el PPDE, que no es totalmente coincidente con el concepto de endeudamiento regulado en el TRLRHL, ni con el concepto de pasivos financieros del Banco de España.

La definición de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y por el Reglamento (UE) Nº 220/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 479/2009 respecto a las referencias al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Estos reglamentos, que a su vez han modificado el 3605/93 de 22 de noviembre de 1993, remiten al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan.

El Reglamento 479/2009 y el Reglamento 220/2014 establecen que debe entenderse por deuda pública el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector “*Administraciones Públicas*”, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del propio sector. El valor nominal se corresponde con el valor facial. En el caso de obligaciones indexadas, el reglamento especifica que su valor nominal corresponderá a su valor facial ajustado en función del incremento del capital derivado de la indexación acumulado al final de año. En cuanto a los instrumentos financieros que deben incluirse, la deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones Públicas en las siguientes categorías, conforme a las definiciones del SEC 2010: efectivo y depósitos, títulos de deuda, y préstamos. Por lo que se refiere a las obligaciones denominadas en divisas dicho reglamento establece que

deberán convertirse a la moneda nacional al tipo de cambio representativo del mercado registrado el último día hábil de cada año.

El concepto de “*Deuda elaborada según el PDE*” se diferencia principalmente del concepto de “Pasivos totales”<sup>344</sup> porque no incluye los pasivos de las Administraciones Públicas en poder de otras Administraciones Públicas, ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Además, en cuanto a los métodos de valoración, los valores representativos de deuda se computan por su valor nominal en la deuda elaborada según el PDE.

En el caso de las Entidades Locales, las operaciones de crédito más importantes que no se consideran deuda a efectos del PDE son los préstamos que el Estado concedió a estas entidades con motivo de los mecanismos de pago a proveedores<sup>345</sup>. Actualmente, tampoco se considera deuda ni a efectos del PDE ni a efectos del nivel de endeudamiento del artículo 54 del TRLRHL los aplazamientos y fraccionamientos de las devoluciones correspondientes a las liquidaciones definitivas negativas de la PIE<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> Nota metodológica “La deuda de las administraciones públicas elaborada según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo”, BANCO DE ESPAÑA, define los Pasivos Financieros de la siguiente manera. “Es el concepto de endeudamiento más amplio posible, y es el reflejado en las Cuentas Financieras de la Economía Española (CFEE), publicación trimestral del Banco de España con un elevado grado de detalle (<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/ccff.html>). En su capítulo 2 se presentan las operaciones financieras (flujos) y los activos financieros y pasivos (saldo) para todos los sectores y subsectores en los que se ha clasificado la economía, entre ellos las AAPP. Así, en este caso concreto, las CFEE informan sobre la actividad financiera de estas Administraciones de una forma completa, coherente e integrada con el resto de los sectores y subsectores de la economía y con las operaciones no financieras de las propias AAPP; por tanto, sirven como marco de referencia global para analizar la actividad financiera de éstas en su conjunto. El concepto de endeudamiento que proporciona esta publicación es el más amplio posible, porque comprende la totalidad de los pasivos contraídos por las AAPP, independientemente de su naturaleza (emisión de moneda, valores representativos de deuda, participaciones en el capital y en fondos de inversión, préstamos no comerciales, a corto y a largo plazo, en euros y en monedas distintas del euro, créditos comerciales y otras obligaciones pendientes de pago). En cuanto a la valoración de los pasivos incluidos en este concepto, se sigue la metodología que establece el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas de 2010 (SEC 2010) descrita en la nota metodológica de las CFEE que se difunde en la página web del Banco de España. (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/NotasEstadisticas/07/Fic/nest05.pdf>) y que se caracteriza por utilizar los valores de mercado en la valoración de los saldos y flujos de los pasivos materializados en valores representativos de deuda.”

<sup>345</sup> Regulados por Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero y Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

<sup>346</sup> De conformidad con la Disposición Final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, a efectos del cálculo del capital vivo “(...) no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado...”

El límite de deuda del 60% del PIB establecido en el artículo 13 de la LOEPSF, se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.

La administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3<sup>347</sup> de la LOEPSF, que exclusivamente se refiere al Estado y a las Comunidades Autónomas, por lo que no existe ningún supuesto de excepción en el que las Entidades Locales puedan superar su límite de deuda.

El establecimiento del objetivo de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas está regulado, al igual que el objetivo de estabilidad presupuestaria, en el artículo 15 de la LOEPSF:

*“En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el*

---

<sup>347</sup> Artículo 11.3 de la LOEPSF:

*“Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.*

*A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.”*

*conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.*

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

.....

*La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. Si en los supuestos previstos en el artículo 13.3 se superan los límites señalados en el artículo 13.1 de esta Ley, el objetivo deberá garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea.*

*Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea”*

La Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la LOEPSF fue aprobada para introducir una Disposición adicional séptima que regula las reglas para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas por un Gobierno en funciones, según la cual:

*“Cuando como consecuencia de una decisión de la Unión Europea resultare necesario revisar los objetivos ya fijados y el Gobierno se encontrare en funciones de conformidad con lo previsto en el artículo 101.2 de la Constitución, éste podrá adoptar el Acuerdo al que refiere el apartado 1 del artículo 15 de esta Ley. En este caso, dicho Acuerdo no incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de la misma.”*

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas, no hay un establecimiento de objetivos individuales para cada una de las Entidades Locales que conforman el *Subsector: Corporaciones Locales*. Por tanto, de la misma manera que ocurría con el objetivo de estabilidad presupuestaria, solo cabe concluir que el objetivo de deuda pública que se establece con carácter general para el



conjunto de Entidades Locales, es el objetivo que deben cumplir de manera individual todas y cada una de las Entidades Locales españolas.

**Tabla 17. Objetivo de deuda pública para el Subsector Corporaciones Locales 2013-2019**

<b>Ejercicio</b>	<b>Objetivo Deuda Pública</b>
2013	4,00%
2014	4,00%
2015	3,90%
2016	3,00%
2017 (1)	2,90%
2018 (1)	2,80%
2019 (1)	2,70%

*FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública*

(1)Objetivo de deuda pública para el periodo 2017-2019(\*) (Deuda PDE en porcentaje del PIB) Estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas que se produzcan durante los respectivos ejercicios siempre que no se destinen a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio en que se ejecute y por los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entidades y organismos públicos en el Sector Administraciones Públicas siempre que no financien déficit del ejercicio.

Por tanto, en cada una de las Entidades Locales españolas la deuda pública, en términos del PDE, no podrá superar el porcentaje del PIB que para cada ejercicio haya sido fijado por el Gobierno, de acuerdo al artículo 15 de la LOEPSF.

Pero el problema que plantea el objetivo de deuda pública, en el ámbito local, es que se desconoce el PIB municipal o local y, en consecuencia, se desconoce cuál es el límite de deuda traducido a un importe cierto para cada entidad local.

Hasta el momento, en ningún ejercicio presupuestario desde la entrada en vigor de la LOEPSF, se ha determinado el PIB en términos de ingresos no financieros para realizar el cálculo del límite de deuda pública. Por ello, al no establecerse objetivos individuales para cada Corporación Local, no es posible definir cuándo una entidad local está cumpliendo o incumpliendo el objetivo de deuda.

Ante la imposibilidad de calcular el límite de deuda para cada entidad local, la información relativa a la deuda pública de las Corporaciones Locales requerida por el MINHFP para dar cumplimiento a las obligaciones de remisión de información establecida en la Orden HAP 2015/2012, se limita a indicar el importe del nivel de deuda al final del período actualizado y desglosado en las siguientes categorías: deuda a corto plazo, emisiones de deuda, operaciones con entidades de crédito, factoring sin recurso, avales ejecutados-reintegrados, otras operaciones de crédito, y operaciones con otras Administraciones Públicas en las que exclusivamente se incluyen los préstamos con el Fondo de Financiación a Entidades Locales<sup>348</sup>. Y los informes que deben emitirse en relación al objetivo de deuda se reducen a indicar el *“nivel de deuda viva según el Protocolo del Déficit Excesivo”* y el *“nivel de deuda viva formalizada”*.

Por su parte, el MINHFP reconoce la imposibilidad de dar cumplimiento de manera individual al objetivo de deuda en el ámbito local y mediante nota informativa remitida a la Federación Española de Municipios y Provincias, ha manifestado que el límite de deuda para las Corporaciones Locales regulado en la LOEPSF, se debe reconducir en cada entidad local al cumplimiento del régimen legal aplicable para cada ejercicio a las operaciones de crédito a largo plazo a concertar por las Entidades Locales previsto en el TRLRHL.

Pero esta interpretación no quiere decir que si se incumplen los ratios relacionados con el deuda pública previstos en el TRLRHL; ahorro neto positivo y nivel de endeudamiento<sup>349</sup>, se está incumpliendo el objetivo de deuda, y por tanto, deba

---

<sup>348</sup> El citado fondo incluye el Fondo de Impulso Económico, el Fondo de Ordenación y el Fondo en liquidación para la financiación de los Pagos a Proveedores de Entidades Locales, en este último tanto si se han instrumentado través de una operación de endeudamiento, como a través de la participación en los tributos del Estado (PTE)

<sup>349</sup> Artículo 53 del TRLRHL, fija el límite de endeudamiento en el 110% de los ingresos corrientes liquidados, considerando lo dispuesto en la Disposición Final Trigésimo primera de la LPGE para 2013:

*“Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del 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.”*

formularse un plan económico-financiero que permita en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento del objetivo, tal y como establece el artículo 21.1 de la LOEPSF

En este sentido se ha manifestado COSITAL, de acuerdo con la opinión del MINHFH, en *Circular* de fecha 21 de junio de 2016<sup>350</sup>:

*“(...) El objetivo de deuda se establece para todo el subsector local. Sin embargo, no se establecen objetivos individuales para las Corporaciones Locales. Respecto a las CCAA, el Artículo 16 de la LOEPSF señala que el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas. Al no establecerse objetivos individuales para cada Corporación Local, no es posible definir cuándo una Entidad Local está cumpliendo o incumpliendo el objetivo de deuda.*

*Cuando la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) se refiere al cumplimiento del objetivo de deuda de las Entidades Locales, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la Nota Explicativa de la Reforma Local actualizada a fecha 29 de abril de 2016, indicó que éste se correspondería con el límite de deuda referido a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, de acuerdo con los criterios establecidos en los Artículos 51 y 53 del TRLRHL, en cuanto a las operaciones de endeudamiento en general, para la aplicación del régimen de autorización para formalizar dichas operaciones cuando lo sean a largo plazo. En consecuencia:*

- *Las operaciones a corto plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 30 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior a aquél.*
- *El volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito a corto y largo plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior a aquél.*

*Esto significa que, en el ámbito de la LRSAL, cuando diversos preceptos se refieren al cumplimiento del objetivo de deuda, debemos aplicar el límite del 110 por cien sobre los derechos corrientes liquidados.*

*Sin embargo, y de acuerdo con la opinión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, esto no es extensible al ámbito de la LOEPSF y por tanto, no se aplicarían los efectos previstos en la LOEPSF, al no estar definido el objetivo de deuda para cada Corporación Local individualmente considerada.”*

---

<sup>350</sup> Documento denominado “Cumplimiento del objetivo de deuda de las Entidades Locales en el ámbito de las Ley Orgánica de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. [http://cositalnetwork.es/sites/default/files/ficheros/Observatorio%20Endeudamiento/cumplimiento\\_d\\_el\\_objetivo\\_de\\_deuda\\_de\\_las\\_entidades\\_locales.pdf](http://cositalnetwork.es/sites/default/files/ficheros/Observatorio%20Endeudamiento/cumplimiento_d_el_objetivo_de_deuda_de_las_entidades_locales.pdf)

Por lo tanto, con la actual interpretación por parte del MINHFP, ante la imposibilidad material de calcular el límite de deuda para cada una de las Entidades Locales, no es de aplicación parte de la nueva regulación establecida por la LOEPSF en relación con los límites de deuda pública local<sup>351</sup>. Una de las tres reglas fiscales - estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública -, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas no es efectiva en el Subsector *Corporaciones Locales*. Esta conclusión no está exenta de gravedad, tanto desde el punto de vista jurídico, por la inaplicación parcial de una ley orgánica, como económico, puesto que la deuda pública es la magnitud fondo o “*stock*” que se puede definir como el resultado acumulado de los déficits y superávits que han registrado las cuentas públicas.

No obstante, este mismo problema se planteó con el objetivo de estabilidad presupuestaria en los ejercicios en los que el objetivo fue un porcentaje diferente al del 0% del PIB. La aplicación de un porcentaje para cada una de las Entidades Locales no era posible debido a que no hay un dato de PIB local o municipal. La solución que en estos ejercicios se implementó fue, previo acuerdo con la Comisión Nacional de Administración Local, traducir el objetivo de estabilidad presupuestaria definido como un porcentaje en relación al PIB, a un importe cierto calculado a partir los derechos reconocidos de la liquidación presupuestaria correspondiente, de tal forma que las Entidades Locales en las que su déficit presupuestario se situara por debajo del importe así calculado, estaban exentas de presentar un plan económico-financiero de reequilibrio.

Esta misma solución podría haberse adoptado para traducir el objetivo de deuda pública definido como un porcentaje del PIB, y evitar que la imposibilidad de calcular el objetivo de deuda para cada entidad local suponga, en la práctica, la inaplicación de la regulación de la LOEPS referida a un aspecto tan importante como es la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera en las Entidades Locales.

Tal vez, a este tema no se le haya otorgado la importancia que se merece, porque a pesar de no haberse determinado el límite de deuda para cada una de las Entidades Locales y no poderse verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de manera individual, el objetivo de deuda pública establecido para el conjunto de las Corporaciones

---

<sup>351</sup> Esta conclusión es compartida por SAURA QUILES, JUAN JOSÉ “Las nuevas obligaciones de las Entidades Locales en materia de estabilidad presupuestaria tras la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial La Ley*, (2016).

Locales sí que se ha cumplido, tal y como concluye el MINHFP en su *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2016*, de fecha 13 de octubre de 2017.

**Tabla 18. Datos registrados sobre el cumplimiento del objetivo de deuda pública ejercicio 2016.**

	DEUDA PÚBLICA	OBJETIVO	DESVIACIÓN
1. Administración Central y Seguridad Social	71,3	72	0,7
2. Comunidades Autónomas	24,8	24,4	-0,4
3. Corporaciones Locales	2,9	3	0,1
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>99</b>	<b>99,4</b>	0,4

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Para las Corporaciones Locales, el objetivo de deuda del año 2106 era del 3 por ciento del PIB, según Acuerdo Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015, habiendo alcanzado su deuda al final del ejercicio el 2,9 por ciento del PIB, lo que supone un cumplimiento del objetivo fijado, produciéndose una desviación positiva de 0,1 puntos porcentuales.

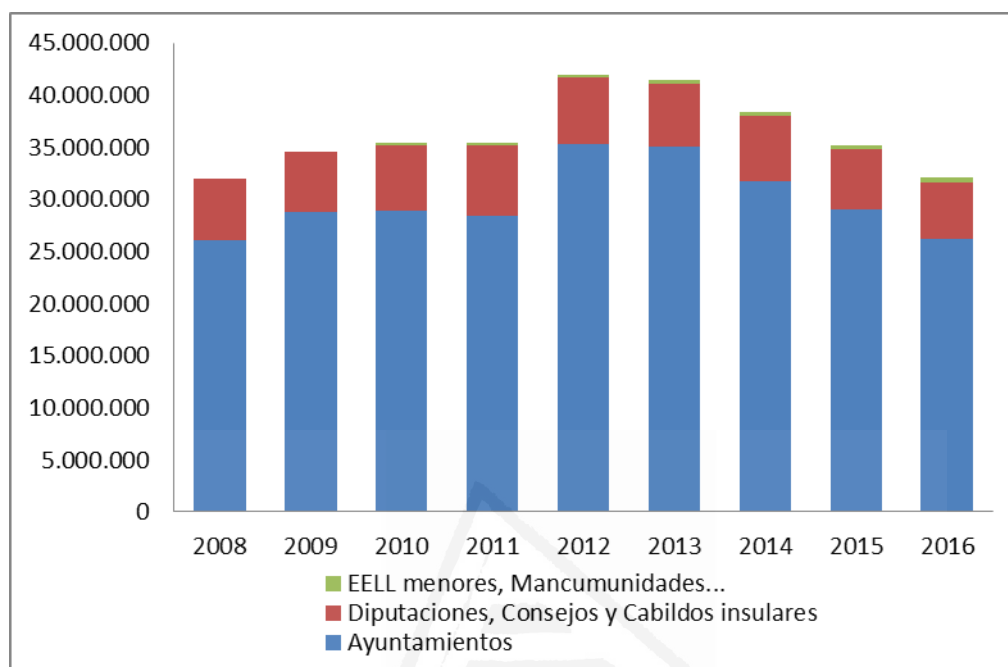
**Tabla 19. Evolución deuda viva Entidades Locales período 2008-2016**

DEUDA VIVA ENTIDADES LOCALES A miles de euros	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010
Ayuntamientos	26.128.000	28.770.000	28.851.530
Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	5.902.233	5.825.000	6.358.000
Entidades Locales Menores, Mancomunidades, ....			233.844
<b>TOTAL DEUDA DE EE.LL</b>	<b>32.030.233</b>	<b>34.595.000</b>	<b>35.443.374</b>

31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
28.460.645	35.290.059	35.090.411	31.722.413	29.024.688	26.183.415
6.732.267	6.442.548	5.994.894	6.308.285	5.821.556	5.485.056
226.856	206.693	394.327	355.302	301.167	425.829
<b>35.419.768</b>	<b>41.939.299</b>	<b>41.479.632</b>	<b>38.386.000</b>	<b>35.147.411</b>	<b>32.094.300</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el MINHFP

**Gráfico 1. Evolución de la deuda viva en el subsector de Entidades Locales en el período 2008-2016.**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el MINHFP

La deuda viva total de las Entidades Locales aumentó en el período 2008 a 2012. El importe máximo de deuda viva se alcanza en el año 2012 en el que se computan las operaciones derivadas del *Fondo de Financiación de Pago a Proveedores* por operaciones de préstamo concertadas por las Entidades Locales, y a partir de ese ejercicio se ha producido un cambio de tendencia, disminuyendo paulatinamente la deuda total. La cota máxima de deuda pública en el subsector de Entidades Locales se alcanza en 2012 con una cifra de 41.939.299.000 euros, y al cierre del ejercicio 2016 este importe ha descendido en casi 10.000 millones de euros, registrando la cifra de 32.094.000.000 euros, lo que ha supuesto un descenso del 23,5 % en 4 años. De esta manera, las Entidades Locales sitúan su deuda financiera en niveles similares a los del inicio de la crisis económica, consiguiendo un importante saneamiento de sus cuentas públicas en un plazo de tiempo considerablemente reducido.

La deuda viva a 31 de diciembre de 2016 del conjunto de las Entidades Locales, en términos agregados, se elevó 32.094 millones de euros, de los que 26.183 millones corresponden a los Ayuntamientos, 5.485 millones a las Diputaciones provinciales,

Consejos y Cabildos insulares y 426 millones al resto, como Mancomunidades o Entidades Locales de ámbito inferior al municipio.

Si de este importe agregado de deuda pública local, se excluyese la deuda con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, la deuda viva se situaría en 24.927 millones de euros (entorno al 2,2% del PIB), muy por debajo del 3% del PIB nacional, que es el objetivo establecido por la LOEPSF para su cumplimiento en 2020 y que fue el objetivo para 2016. Este importante saneamiento financiero que se ha producido en las Entidades Locales en su conjunto, no ha sido un comportamiento común en el resto de Subsectores del Sector Administraciones Públicas en las que la deuda financiera ha continuado creciendo<sup>352</sup>.

De los datos de deuda viva por Entidades Locales publicados por el MINFP<sup>353</sup>, destaca que a 31 de diciembre de 2016, en 3.765 Ayuntamientos de los 8.125 existentes, su importe de deuda viva es cero, es decir, el 46,3% de los Ayuntamientos en España no tienen deuda financiera. El Ayuntamiento que más deuda financiera presenta, al cierre de 2016, es el Ayuntamiento de Madrid con 3.868 millones de euros, cifra que representa el 15% del total de la deuda pública de los Ayuntamientos, si bien se ha conseguido reducir en un 42% desde el año 2008.

En conclusión, aunque en las Entidades Locales, actualmente, no se puede verificar el cumplimiento del objetivo de deuda de manera individual, el objetivo de deuda pública establecido para el conjunto de las Entidades Locales sí se cumple. El *Subsector: Corporaciones Locales* es el único que ha conseguido invertir la tendencia de crecimiento de la deuda pública, existiendo ya un gran número de Entidades Locales en las que no existe deuda financiera.

Por todo lo anterior, el objetivo de deuda pública regulado en la LOEPSF no supone, en la práctica, ninguna limitación en las modificaciones presupuestarias cuantitativas, puesto que su cumplimiento no puede ser verificado de manera individual en las Entidades Locales en ninguno de los procedimientos presupuestarios. No

---

<sup>352</sup> Se pueden consultar estos datos en la publicación del Banco de España, "Boletín Estadístico sobre la Deuda Pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)" Capítulo 11. Administraciones Públicas. <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>

<sup>353</sup> <http://www.minhafp.gob.es/esES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/DeudaViva.aspx>

obstante, la nueva regulación que configura el régimen jurídico del endeudamiento local ha endurecido las condiciones y requisitos para poder concertar operaciones de crédito a largo plazo. Esta nueva regulación sí que afecta a las modificaciones presupuestarias cuantitativas, al suponer una limitación del recurso al endeudamiento como fuente de financiación de nuevos o mayores gastos.

#### 2.2.4 La estabilidad presupuestaria y las operaciones de crédito a largo plazo.

Por otra parte, como destaca GRAJAL CABALLERO<sup>354</sup> las conexiones entre la normativa de estabilidad presupuestaria y el endeudamiento local son numerosas y relevantes.

En primer lugar, nos encontramos con la conexión relativa a la autorización de operaciones de endeudamiento. Según el artículo 57.3 del TRLRLH:

*“Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*

*Asimismo, se atenderá a la situación económica de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del Remanente de Tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.”*

En este mismo sentido se manifiesta el artículo 13.5 de la LOEPSF:

*“La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los*

---

<sup>354</sup> GRAJAL CABALLERO, INMACULADA “El endeudamiento de las Corporaciones Locales a partir del 1 de enero de 2013: Régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera,” *Auditoría Pública*, nº 59, (2013) pags. 87–100.



*objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.”*

Por su parte, el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, también incluye indicaciones en relación a la obligación de incluir en los expedientes de solicitud de autorización de operaciones de endeudamiento informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad. Además, el incumplimiento del objetivo de estabilidad, en el último año de vigencia de un plan económico financiero de reequilibrio, este Reglamento lo considera causa suficiente para la denegación de la autorización del endeudamiento.

En segundo lugar, la normativa de estabilidad presupuestaria establece la prioridad absoluta del pago de la deuda, concretándose en el artículo 135.3 de la CE de la siguiente manera:

*“Los créditos 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 su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”*

De la misma manera, el 14 de la LOEPSF establece:

*“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.”*

Por último, la LOEPSF instrumentaliza el principio de sostenibilidad financiera mediante la fijación del objetivo de deuda pública<sup>355</sup> y el cumplimiento de los plazos para el pago de la deuda comercial<sup>356</sup>.

---

<sup>355</sup> Art. 13.1 de la LOEPSF

<sup>356</sup> Art. 13.5 y 13.6 de la LOEPSF

Y desde el punto de vista económico no se puede olvidar la importante conexión existente entre la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento, puesto que si los gastos no financieros no superan en su importe a los ingresos no financieros, el importe del endeudamiento neto es cero y se consigue la finalidad perseguida por esta disciplina presupuestaria; el saneamiento de las cuentas públicas.

### 2.3 El cumplimiento y evaluación de la regla de gasto en las modificaciones cuantitativas.

La LOEPSF fija tres reglas fiscales de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas, y por tanto, para las Entidades Locales: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. Sin embargo, la denominada regla de gasto no es una novedad de la LOEPSF. Esta regla fiscal se introdujo por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico interno mediante el Real decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, por el cual se modificó el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Pero es a partir del año 2012, con la entrada en vigor de la LOEPSF, cuando la regla de gasto amplía su ámbito de aplicación a todas las Entidades Locales y se sitúa al mismo nivel que las otras dos reglas fiscales en cuanto a la obligatoriedad de su aplicación y las consecuencias de su incumplimiento.

Como señala CUEVAS GONZALEZ<sup>357</sup>, la LOEPSF supone la “*emancipación*” de la tan reiterada regla de gasto con respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria. La regla de gasto no se configura por la LOEPSF como un mero instrumento o medida para

---

<sup>357</sup> CUEVAS GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las Entidades Locales” *Op cit.* pág. 34. En este sentido el autor afirma: “*La regulación actual le da sustantividad propia y lo recoge dentro del capítulo de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pero ya no dependiendo del cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria; de hecho, el propio riesgo de incumplimiento de la regla de gasto, independientemente del incumplimiento o no del objetivo de estabilidad presupuestaria generará una advertencia en los términos del art. 19 de la LOEPSF, o en el caso de que se constate su incumplimiento la administración incumplidora formulará un plan económico financiero, independientemente del objetivo de estabilidad presupuestaria o de su nivel de deuda.*”

alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria. La regla de gasto goza de sustantividad propia, no dependiendo ya del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del objetivo de deuda, y su incumplimiento implicará las mismas consecuencias que el incumplimiento de las otras dos reglas fiscales.

### 2.3.1 La regla de gasto y el límite de gasto no financiero.

Un concepto estrechamente relacionado con la regla de gasto, pero que no debe confundirse con la misma es el límite de gasto no financiero, también conocido como “techo de gasto.”

La regla de gasto se encuentra regulada en el artículo 12 de la LOEPSF dentro del Capítulo III “*Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”, mientras que el límite de gasto no financiero es una novedad introducida por la LOEPSF regulada en el Capítulo VI “*Gestión Presupuestaria*”:

*“Artículo 30. Límite de gasto no financiero.*

*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.”*

El techo de gasto o límite de gasto no financiero es un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto. Este límite, que se expresa en términos presupuestarios, solo excluye de su cálculo las transferencias Comunidades Autónomas y a Corporaciones Locales por los sistemas de financiación autonómico y local.

Por su parte, la regla de gasto es una regla fiscal, de acuerdo con la cual el límite al crecimiento del gasto público viene determinado por el crecimiento de la economía a medio plazo, desvinculando el nivel de gasto de los ingresos. Solo los incrementos de recaudación derivados de reformas tributarias de carácter permanente permiten un aumento del gasto por encima de dicho límite. En las Entidades Locales, en el caso de esta regla, se excluyen además de las transferencias por los sistemas de financiación local, otros gastos como los intereses, el gasto no discrecional por desempleo y la parte de los gastos financiada por transferencias de otras Administraciones Públicas y la Unión Europea (UE)<sup>358</sup>. En la regla de gasto, los gastos se desvinculan de los ingresos, y el *techo de gasto* se fija teniendo en cuenta el nivel de gasto computable del ejercicio anterior.

Según la AIReF, con la regla de gasto se trata de evitar que ingresos de carácter coyuntural puedan destinarse a aumentar los gastos estructurales de funcionamiento de las Administraciones Públicas, y que cuando los ingresos coyunturales desaparezcan aflore el déficit público.

El límite de gasto no financiero, conocido como techo de gasto, se concibe en la LOEPSF como el instrumento que permite trasladar al ámbito de la gestión presupuestaria las restricciones que se derivan de la aplicación de las reglas de saldo presupuestario y de gasto<sup>359</sup>.

Corresponde a las Corporaciones Locales aprobar, en sus respectivos ámbitos, dicho límite que deberá ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto establecidos en la LOEPSF.

Así, el criterio diferenciador entre techo de gasto y la regla de gasto, se basa en que el techo de gasto es una cantidad absoluta determinada por las cantidades previstas presupuestariamente con los ajustes SEC10 y la regla de gasto se trata de un porcentaje a aplicar en la variación de gasto computable en los términos expuestos.

---

<sup>358</sup> Documento divulgativo elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), "La regla de gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas," 2015.

<sup>359</sup> DE DIEGO ALONSO, JAVIER "Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria". *Op. cit. pág. 71.*

### 2.3.1.1 Cálculo del límite de gasto no financiero

El límite de gasto no financiero debe ser calculado y aprobado por todas las Entidades Locales. La única referencia legal a este límite es la contenida en el artículo 30 de la LOEPSF, siendo el procedimiento para su cálculo otra de las materias que debería ser objeto de regulación del Reglamento de desarrollo de la LOEPSF.

Hasta la aprobación de la LOEPSF este límite solo era aplicable para el Estado. Para su aplicación, y tomando como fundamento la única regla fiscal existente en la normativa de estabilidad precedente (la regla de saldo), se añadía a la previsión de ingresos no financieros del Estado, el objetivo de déficit en términos de contabilidad nacional de la Administración Central (el porcentaje de déficit total previsto por la previsión del PIB contenida en los escenarios macroeconómicos), y posteriormente, el resultado así obtenido, se corregía primero con los ajustes que resultaban de los diferentes criterios utilizados para contabilizar determinadas operaciones en el presupuesto y en contabilidad nacional, y se minoraba después, por las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de comunidades autónomas y Corporaciones Locales<sup>360</sup>.

Con la entrada en vigor de la LOEPSF, además de modificarse el ámbito subjetivo de aplicación, extendiéndose la obligación de su aprobación a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se modifica el procedimiento para su cálculo, puesto que se exige su coherencia no solo con el objetivo de estabilidad presupuestaria, sino también con la regla de gasto.

Como pone de manifiesto GARCÍA MARTÍNEZ<sup>361</sup>, ante la problemática surgida en todas las Entidades Locales a la hora de enfrentarse a este nuevo cálculo, el Consejo General del COSITAL, en mayo de 2013, planteó 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 equilibrio se obtendría si:

<sup>360</sup> Documento divulgativo elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), "La regla de gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas," 2015..

<sup>361</sup> GARCIA MARTÍNEZ, ELENA "Módulo Estabilidad Presupuestaria". *Op. cit.* pág. 212.

Ingresos no financieros SEC = Gastos no financieros SEC

Es decir, si

$$(Cap I a VII Ingresos) +/- (Ajustes SEC ingresos) = (Cap I a VII Gastos) +/- (Ajustes SEC gastos)$$

De aquí obtenemos un gasto presupuestario (Cap I a VII 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 (2,4%), este se obtendría si:

Gasto computable año n = (Gasto computable año n-1)\* (2,4%) +/- (Aumentos permanentes-disminuciones de recaudación año n)

Por tanto, dado que:

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

$$(Cap I a VII Gastos año n) = (Gasto computable año n-1)* (2,4%) + Intereses deuda año n + (gastos con financiación afectada ejercicio n) +/- (Ajustes SEC gastos) +/- (Aumentos permanentes – disminuciones de recaudación año n)$$

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

3º.- El límite de gasto no financiero (Cap I a VII 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 a la senda

establecida en el respectivo plan económico-financiero, y no en función de la tasa de variación de regla de gasto que se establezca con carácter general<sup>362</sup>.

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 de este, y lo hace más útil como instrumento de apoyo de la política fiscal. Con el anterior sistema de cálculo, basado exclusivamente en la estabilidad presupuestaria, bastaba con adicionar al objetivo de déficit unas previsiones de ingresos en términos SEC “optimistas” para fijar un límite de gasto no financiero “holgado”. Con la necesaria adaptación a la regla de gasto, el límite de gasto no financiero puede desvincularse de unas previsiones de ingresos infladas en exceso<sup>363</sup>.

### 2.3.1.2 El cálculo de la Regla de Gasto.

Por su parte, unos años más tarde, la AIReF<sup>364</sup> detalla el siguiente procedimiento para el cálculo de la regla de gasto<sup>365</sup>:

La aplicación de la regla de gasto supone verificar que: “*variación del gasto computable ≤ tasa de crecimiento de la economía española a medio plazo*”. Esta comprobación se puede realizar mediante los siguientes pasos:

1. Determinación del gasto computable;
2. Corrección del gasto computable en el caso de que se produzcan ingresos en el ejercicio derivados de cambios normativos;
3. Cálculo de la variación del gasto computable del ejercicio respecto del ejercicio anterior y
4. Comparación de esa tasa de variación del gasto computable con la tasa de referencia de crecimiento de la economía a medio plazo.

---

<sup>362</sup> Artículo 12.1 de la LOEPSF.

<sup>363</sup> DE DIEGO ALONSO, “Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria.” *Op. cit.* pág. 71.

<sup>364</sup> AIReF en Documento divulgativo “La regla de gasto y las sostenibilidad de las finanzas públicas”, de 20 de noviembre de 2015

<sup>365</sup> Incluye a partir de la página 22 del documento un ejemplo práctico del cálculo de la regla de gasto.

## 1. Determinación del gasto computable

La LOEPSF define lo que se entiende por gasto computable en los siguientes términos:

*“Los empleos no financieros en términos SEC 2010, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las comunidades autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación”.*

El término “*empleos no financieros*” hace referencia al gasto público determinado con arreglo a la metodología propia de la contabilidad nacional. Aunque la contabilidad nacional parte de la información de base proporcionada por el presupuesto, al ser dos metodologías distintas, resulta necesario realizar una serie de ajustes para pasar del gasto presupuestario a los empleos no financieros en contabilidad nacional<sup>366</sup>.

<sup>366</sup> El Anexo 2. del Documento “La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas” de la AIREF, contiene la siguiente definición de empleos no financieros:

*“A pesar de la clara vinculación entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional, son dos metodologías distintas que presentan diferencias tanto a nivel subjetivo como objetivo. Para el cálculo de los empleos no financieros, la contabilidad nacional parte de la información de base proporcionada por la contabilidad pública entendida ésta en sentido amplio: contabilidad presupuestaria, registros extrapresupuestarios, contabilidad financiera de las sociedades públicas, balances y demás subsistemas de contabilidad.*

*Tal y como se establece en diversos manuales en el ámbito europeo y a nivel nacional ambas metodologías presentan diferencias:*

**-Desde un punto de vista subjetivo**, la contabilidad pública fundamenta su ámbito de aplicación en la naturaleza jurídica de las distintas unidades públicas. Por el contrario para la contabilidad nacional el factor determinante es la actividad económica desarrollada por estas unidades.

La contabilidad nacional incluye en el sector Administraciones Públicas a los productores no de mercado públicos con independencia de cuál sea su forma jurídica. En este sentido, en el sector AA.PP delimitado en la actual base contable (Base-2010) nos encontramos con los órganos administrativos de los distintos niveles de gobierno y con organismos, fundaciones, entes y sociedades que son unidades institucionales y venden su producción a precios que no cubren el 50% de los costes de producción.

Asimismo están incluidas en el sector AA.PP, las sociedades instrumentales que no llevan a cabo una auténtica actividad económica y que, por tanto, no son unidades institucionales en los términos definidos en el SEC-2010.

También se incluyen los consorcios que llevan a cabo actividades propias de éstas, como es el caso, entre otros, de los consorcios regionales de transporte y los consorcios culturales cuya función es la regulación y financiación de determinadas actividades mediante la distribución de transferencias concedidas por las Administraciones Públicas.

**- Desde un punto de vista objetivo**, existen también importantes diferencias entre los empleos no financieros de la contabilidad nacional y el gasto calculado por la contabilidad pública. La separación en este caso a efectos de calcular los empleos no financieros la encontramos, entre otras, en tres causas principales:

a) Aplicación del principio de devengo:

La contabilidad nacional establece como criterio general de registro de las operaciones el de devengo según el cual éstas han de registrarse cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones. La aplicación práctica de este principio supone que el gasto ha de registrarse cuando tiene lugar con



Por tanto, para la determinación del gasto computable hay que partir de los datos presupuestarios, realizar determinados ajustes que permitan obtener los empleos no financieros y, una vez que estos se han calculado, excluir aquellos que no están sometidos a la regla de gasto.

## 2. Corrección del gasto computable por ingresos derivados de cambios normativos.

Para calcular el crecimiento del gasto computable que permite la regla de gasto, es necesario conocer el efecto de las medidas de ingresos en el ejercicio.

Los aumentos (solo los permanentes) o disminuciones (permanentes o no) de ingresos derivados de cambios normativos van a incrementar o reducir respectivamente, el nivel del gasto computable del ejercicio. Así, los aumentos de ingresos derivados de cambios normativos permanentes permiten un crecimiento del gasto mayor del que derivaría de la aplicación de la tasa de referencia puesto que éste contaría con financiación adicional permanente. Por el contrario, las disminuciones de ingresos con origen en cambios normativos permanentes o temporales reducen la posibilidad de crecimiento del gasto respecto al permitido por comparativa con la tasa de referencia.

## 3. Tasa de variación del gasto computable.

La tasa de variación del gasto computable se obtiene comparando el gasto computable del ejercicio (corregido, en su caso, por las medidas de ingresos) con el gasto computable del ejercicio anterior. En particular, los datos del gasto computable del

---

independencia del momento de su contabilización y de cual sea su registro contable: presupuestario o no presupuestario.

b) Inclusión de gastos contabilizados en los capítulos 8 y 9 del presupuesto (activos y pasivos financieros) en el cálculo de los empleos no financieros:

La contabilidad nacional señala la certidumbre de reembolso y el objetivo de obtener una rentabilidad como las principales características que tienen que cumplir las operaciones financieras para poder considerarse como tal. Todas aquellas operaciones financieras registradas en los capítulos 8 y 9 del presupuesto que no cumplan estas condiciones deben incluirse en el sistema de contabilidad nacional en los empleos no financieros como transferencias de capital.”

c) Cálculo de la formación bruta de capital:

Son varios los ajustes que la contabilidad nacional realiza sobre el gasto en inversión para calcular la formación bruta de capital: enajenación de inversiones, inversiones realizadas por cuenta de una administración pública, inversiones realizadas por el sistema de abono total del precio y por asociaciones público-privadas que no cumplen determinados requisitos en cuanto a la asunción de riesgos, operaciones de censos, etc.”

ejercicio serán los del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado o presupuesto liquidado, en función del momento del año en el que se calcule la regla de gasto, y los datos del gasto computable del ejercicio anterior serán los del presupuesto liquidado o, en su defecto, los de su estimación.

En el caso de que una administración pública haya incumplido la regla de gasto en el ejercicio anterior, no se toma como punto de partida el gasto realizado sino el nivel de gasto computable máximo que podría haber alcanzado conforme a la tasa de referencia, puesto que en caso contrario se consolidaría el exceso de gasto registrado.

La comparativa de los gastos computables de dos ejercicios exige que se realicen los ajustes de homogeneización necesarios para garantizar su comparabilidad.

#### 4. Comparación con la tasa de referencia

Finalmente, se trata de comparar la tasa de variación del gasto computable con la tasa de variación de la economía española a medio plazo calculada por MINECO. Si la primera no supera la segunda, significa que se cumple la regla de gasto.

Por su parte, la IGAE ha publicado un documento denominado “*Guía para la determinación de la Regla de Gasto del artículo 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*” en el que se detalla la aplicación práctica de la regla de gasto y se desarrolla el cálculo de los empleos no financieros para unidades sometidas al Plan General de Contabilidad Públicas, es decir, a entidades con presupuesto limitativo en los que rige el principio de especialidad presupuestaria.

En cuanto a aplicación práctica de la regla de gasto: determinación del gasto computable, la citada guía establece que la tasa de variación del gasto computable se calcula realizando el cociente entre el gasto computable del año  $n$  y el gasto computable del año  $n-1$ .

El cálculo del gasto computable del año  $n-1$  se realizará a partir de la liquidación del Presupuesto de dicho ejercicio. En caso de no disponerse de la misma se realizará una estimación de ésta.

El gasto computable del año n se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución ó liquidación.

La regla de gasto debe cumplirse para el gasto de la corporación local una vez consolidadas y eliminadas las transferencias dadas entre las unidades que integran la Corporación Local y que se incluyen en el artículo 2.1 de la LOEPSF.

En las Corporaciones Locales, para la determinación del gasto computable, se parte de los empleos no financieros en términos del SEC excluidos los intereses de la deuda. Una vez determinado este importe, se deducirá la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea y de otras Administraciones públicas. Igualmente se descontarán las transferencias dadas por las Diputaciones Forales del País Vasco a la Comunidad Autónoma así como las dadas por los Cabildos Insulares a los Ayuntamientos canarios. Además, procede descontar las obligaciones reconocidas correspondientes a las inversiones financieramente sostenibles, según lo establecido en el apartado tercero de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

En cuanto al cálculo de los empleos no financieros excluidos intereses para unidades sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, la citada guía elaborada por la IGAE, en su tercera versión de noviembre de 2014, detalla el procedimiento a seguir, especificando los ajustes necesarios para traducir la contabilidad presupuestaria al lenguaje de la contabilidad nacional:

Para las unidades sometidas a un Plan General de Contabilidad Pública y que presentan liquidación del presupuesto, una aproximación inicial al concepto de “*empleos no financieros excluidos los intereses de la deuda*” es la suma de los gastos de los *capítulos I a VII* del presupuesto de gastos, teniendo en cuenta que, en el caso del *capítulo III Gastos Financieros*, únicamente se incluirán los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras, así como los gastos por ejecución de avales debido a que estos gastos no se consideran intereses según el SEC. Sobre este importe habrá que realizar una serie de ajustes que permitan aproximar los gastos presupuestarios a los empleos no financieros según los criterios del SEC. A continuación, se detallan los principales ajustes a realizar partiendo de la liquidación del presupuesto de gastos. En el caso de que no se disponga

de esta, se deberá realizar una estimación de los mismos a partir de la información disponible.

1. *Enajenación de terrenos y demás inversiones reales*<sup>367</sup>.

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 los derechos reconocidos en el Capítulo VI “Inversiones reales”.

2. *Inversiones realizadas por empresas que no son Administraciones públicas por cuenta de una Corporación Local*<sup>368</sup>.

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.

---

<sup>367</sup> Según la Guía de la IGAE para la determinación de la Regla de Gasto para las Corporaciones Locales, 3ª edición, noviembre 2014: “El SEC considera la inversión de una unidad pública como un gasto no financiero que debe valorarse por la diferencia entre las adquisiciones (a precio de compra o coste de producción) y las enajenaciones (a precio de venta) de los activos fijos, materiales e inmateriales, realizadas en el ejercicio. El SEC distingue entre Formación Bruta de Capital (cuando se trata de inversión en aplicaciones informáticas y derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero; inversión en maquinaria, construcciones, instalaciones técnicas...) y Adquisiciones netas de activos no financieros no producidos (cuando se trata de inversión en licencias, patentes y bienes análogos o de adquisiciones de terrenos). Por tanto, deberán considerarse como menores empleos no financieros y, en consecuencia, realizar ajustes de menor gasto, únicamente los derechos reconocidos por enajenación de terrenos e inversiones reales recogidos en el capítulo 6 del Presupuesto de ingresos. Sin embargo, no se descontarán los derechos reconocidos del capítulo 6 del Presupuesto de ingresos procedentes de operaciones de naturaleza urbanística (cuotas de urbanización, aprovechamientos urbanísticos...) o de reintegros por operaciones de capital.”

<sup>368</sup> Ibid. “Según el SEC, estas inversiones deben asignarse a la Administración pública que resulte destinataria final de la encomienda desde el inicio de su ejecución. Por tanto, la corporación local deberá registrar como empleo el valor de la inversión ejecutada anualmente, realizando un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre este importe y las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de gastos. En los ejercicios en que las obligaciones reconocidas superen el valor de las certificaciones de obra, se procederá en sentido inverso, es decir, deberá realizarse un ajuste de menor gasto no financiero.”

### 3. *Inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración pública*<sup>369</sup>.

Este ajuste procede cuando la corporación local es la entidad que realiza la encomienda de gestión encargada por otra Administración pública. Y tal y como hemos visto en el ajuste anterior, la contabilidad nacional establece que la inversión debe imputarse en la entidad destinataria. Por tanto, procede realizar un ajuste aumentando los empleos no financieros por las obligaciones reconocidas en la corporación local que ejecuta la encomienda de gestión.

### 4. *Ejecución Avaes*<sup>370</sup>.

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.

### 5. *Aportaciones de capital*<sup>371</sup>.

---

<sup>369</sup> Ibid. “Este supuesto tiene lugar cuando una Administración pública distinta a la corporación local le encomienda a la corporación local la realización de una inversión por su cuenta, que será traspasada al balance de la Administración pública a su término. Como se señaló en el ajuste anterior (Inversiones realizadas por empresas que no son Administraciones públicas por cuenta de una corporación local), estas inversiones deben asignarse a la Administración pública que resulte destinataria final de la encomienda desde el inicio de su ejecución.

La corporación local tendrá que efectuar un ajuste de menor gasto no financiero por las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de gastos. En cuanto a los ingresos recibidos como contraprestación de esta encomienda, éstos no se consideran ingresos de la corporación local según el SEC y por tanto no podrán afectar al cálculo del gasto computable en la regla de gasto independientemente de su tratamiento presupuestario”.

<sup>370</sup> Ibid. “Según establece el SEC la ejecución de un aval es un empleo no financiero por la cuantía pagada. Pueden distinguirse dos casos:

Si la ejecución del aval se contabiliza en los capítulos 1 a 7 del Presupuesto de gastos, se realizará un ajuste por la diferencia entre la obligación reconocida y el pago efectivo.

Si la ejecución del aval no se contabiliza en los capítulos 1 a 7 del Presupuesto de gastos, se realizará un ajuste de mayor empleo no financiero por la cuantía pagada.

No obstante, en el caso de que se realicen tres ejecuciones consecutivas de las anualidades de un aval sobre la misma deuda, a efectos del cálculo de los empleos no financieros, deberá realizarse un ajuste de mayor empleo no financiero por la totalidad de la deuda viva avalada que quede pendiente tras la ejecución de la segunda anualidad.”

<sup>371</sup> Ibid. “Serán objeto de ajuste las aportaciones de capital que, de acuerdo con los criterios del SEC, se consideren transferencias de capital. Pueden distinguirse varios supuestos:

Aportaciones de capital que se realicen a favor de unidades incluidas en el sector Administraciones públicas a las que se refiere el artículo 2.1 de la LO 2/2012. Estas aportaciones

El tratamiento presupuestario de las aportaciones de capital a entidades dependientes consiste en registrar estas operaciones en el Capítulo VIII “Activos financieros” del Presupuesto de Gastos. Sin embargo, según la contabilidad nacional existen determinados supuestos en los que se consideran transferencias de capital, y por tanto, empleos no financieros. En estos casos procede realizar un ajuste, aumentando los gastos no financieros por el importe de la aportación de capital.

#### 6. *Asunción y cancelación de deudas*<sup>372</sup>.

La cancelación de un pasivo no tiene anotación presupuestaria. Sin embargo, la asunción y la cancelación de deudas se tratan, con carácter general, como transferencias de capital, según la contabilidad nacional. En estos casos, procede realizar un ajuste aumentando los gastos no financieros por el importe de la asunción o cancelación de la deuda. No obstante, existen unos supuestos que suponen una excepción en el tratamiento que realiza la contabilidad nacional de estas operaciones, y en estos casos no procede practicar ajuste alguno.

#### 7. *Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al Presupuesto*<sup>373</sup>.

---

darán lugar a un ajuste de mayores empleos no financieros en el caso de que se efectúen a favor de otra unidad clasificada en el sector Administraciones públicas de la contabilidad nacional (subsectores Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o Administraciones de Seguridad Social). Si se trata de aportaciones de capital entre las unidades que integran la Corporación Local, incluidas en el artículo 2.1 de la LOEPSF, éstas se tendrán en cuenta para la consolidación de transferencias entre unidades y, por tanto, no computarán a efectos de la regla de gasto como mayores empleos no financieros.

Aportaciones de capital que se realicen a favor de unidades no incluidas en el sector Administraciones públicas incluidas en el artículo 2.2 de la LOEPSF. Estas aportaciones supondrán mayores empleos no financieros cuando se destinen a sanear pérdidas acumuladas o si la Administración pública no espera obtener una rentabilidad económica suficiente, bien vía dividendos o bien, vía incremento de valor de los activos financieros.”

<sup>372</sup> Ibid. “Cuando una corporación local asume una deuda de una entidad ó cancela/condona una deuda que una unidad tiene hacia ella, el SEC considera a esta operación como una transferencia de capital. Por tanto deberá hacerse un ajuste por el montante total de la deuda asumida o cancelada que supondrá un mayor empleo no financiero. En el caso de que esta asunción o cancelación se realice con una unidad de las integrantes de la Corporación, incluida por tanto en el artículo 2.1 de la LOEPSF, se tendrá en cuenta para la consolidación de transferencias entre unidades y, por tanto, no computará a efectos de la regla de gasto como un mayor empleo no financiero.

No obstante, las asunciones o cancelaciones/condonaciones de deudas de sociedades que desaparecen como unidades institucionales, no darán lugar a ajustes ya que estas operaciones se consideran variaciones en el volumen de activos conforme al Sistema Europeo de Cuentas. Tampoco darán lugar a ajustes las asunciones o cancelaciones/condonaciones de deudas de sociedades públicas que se esperen privatizar en un plazo inferior a un año.”

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 aumentado los empleos no financieros y si el saldo es negativo el ajuste a realizar será la disminución de los empleos no financieros.

8. *Pagos a socios privados realizados en el marco de las Asociaciones Público Privadas según el SEC*<sup>374</sup>.

*Si del estudio del contrato se concluye que el riesgo de la concesión lo asume la corporación local, según la contabilidad nacional esta 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.*

9. *Adquisiciones con pago aplazado*<sup>375</sup>.

En las adquisiciones se aplica el criterio de devengo, según la contabilidad nacional, por tanto, deberán ajustarse los empleos no financieros por la diferencia

<sup>373</sup> Ibid. “La aplicación del principio de devengo del SEC implica la imputación de cualquier gasto efectivamente realizado con independencia del momento en que se decida su imputación presupuestaria. Por tanto, las cantidades abonadas en el ejercicio en la cuenta 413 “acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” darán lugar a ajustes de mayores empleos no financieros mientras que las cantidades abonadas con signo negativo, es decir aplicadas a presupuesto, implicarán ajustes de menores empleos no financieros.”

<sup>374</sup> Ibid. “En el caso de realización de infraestructuras a través de Asociaciones Público Privadas según el SEC y, si del estudio de las características del contrato se concluye que los activos vinculados a dicho contrato deben clasificarse en el balance de la corporación local, ésta deberá contabilizar como empleo no financiero en cada ejercicio, el importe de la inversión ejecutada desde el momento inicial. Por tanto cada año se realizará un ajuste de mayor empleo no financiero por el valor de la inversión ejecutada por el concesionario. Una vez que la corporación local comience a satisfacer la contraprestación al concesionario, se excluirá del gasto computable la parte de la misma que corresponde a la amortización del préstamo imputado asociado a la inversión.”

<sup>375</sup> Ibid. “Según establece el SEC las adquisiciones con pago aplazado deben registrarse en el momento en que tiene lugar la entrega o puesta a disposición del bien a favor de la corporación local por el importe total del mismo. Por tanto en el ejercicio en que tiene lugar la entrega, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de gastos relativas a la adquisición del bien. En los ejercicios siguientes, tendrá que efectuarse un ajuste de menor gasto no financiero por el importe aplazado e incorporado al Presupuesto como obligación reconocida para el pago del activo.”

entre las obligaciones reconocidas imputadas a presupuesto y el importe de total de la adquisición.

#### 10. *Arrendamiento financiero*<sup>376</sup>.

El tratamiento presupuestario de un arrendamiento financiero supone en la entidad local la imputación del gasto no financiero en los ejercicios presupuestarios a los que corresponda cada anualidad del contrato de arrendamiento.

Sin embargo, en contabilidad nacional se 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.

#### 11. *Préstamos*<sup>377</sup>.

En el caso de préstamos concedidos por la entidad local que se consideren fallidos procede un ajuste en contabilidad nacional por el importe del capital prestado, aumentando los empleos no financieros. En el resto de supuestos de concesión de préstamos no procede ajuste alguno.

---

<sup>376</sup> Ibid. “De conformidad con el SEC los activos adquiridos mediante arrendamiento financiero se registran en las cuentas del arrendatario en el momento en que adquiere la propiedad económica del bien. Por tanto, en el ejercicio en que se produce la firma del contrato, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto. En los ejercicios siguientes, tendrán que efectuarse ajustes de menores gastos no financieros por el valor de las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de gastos.”

<sup>377</sup> Ibid. “Deberá reflejarse como mayor empleo no financiero el importe de los préstamos concedidos a otras entidades cuya situación financiera evidencie una reducida probabilidad de reembolso de los mismos a favor de la entidad local. No obstante, cuando estos préstamos se concedan a unidades integrantes de la corporación local, incluidas en el artículo 2.1 de la LOEPSF, se tendrá en cuenta para la consolidación de transferencias entre unidades y, por tanto, no computará a efectos de la regla de gasto como un mayor empleo no financiero.”



## 12. Mecanismo extraordinario pago proveedores 2012 (RDL 4/2012)<sup>378</sup>.

Exclusivamente en el ejercicio 2012 las Entidades Locales que recurrieron al mecanismo extraordinario de pago a proveedores regulado en el RDL 4/2012, debieron realizar 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. De la misma manera que en 2011 procede realizar el mismo ajuste, pero en este caso aumentando el importe de los gastos no financieros por la cuantía de las facturas correspondientes a dicho ejercicio 2011.

## 13. Ajuste por grado de ejecución del gasto<sup>379</sup>

Este ajuste se estimará por cada entidad local en función de la experiencia acumulada de años anteriores sobre las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real.

La realización de modificaciones presupuestarias que supongan incremento global de los créditos iniciales incide en el cumplimiento de la regla de gasto.

---

<sup>378</sup> Ibid. “Los gastos no contabilizados, ni en el Presupuesto ni en la cuenta de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto, y pagados a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores, se han incorporado de acuerdo con las directrices de Eurostat, como gasto en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación de las Corporaciones Locales en términos del SEC en el ejercicio 2011 y anteriores, por lo que estos gastos deben eliminarse de los empleos no financieros del ejercicio 2012.

Por tanto, deberá realizarse un ajuste en el ejercicio 2012 de menor empleo no financiero por las obligaciones pendientes de pago a proveedores conocidas a través del mecanismo de pago y contabilizadas en 2012, ya estén aplicadas al Presupuesto de gastos de 2012 o permanezcan en la cuenta de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto.

En cambio, en el ejercicio 2011 se realizará un ajuste de mayor empleo no financiero por las obligaciones pendientes de pago a proveedores conocidas a través del mecanismo de pago, correspondientes a las facturas registradas en 2011 y no contabilizadas en dicho ejercicio.”

<sup>379</sup> Ibid. “En las Corporaciones Locales la ejecución presupuestaria final suele presentar desviaciones respecto de los créditos iniciales del presupuesto. Por este motivo para el cálculo del gasto computable cuando se parte del proyecto de presupuesto o del presupuesto inicial, se realizará un “ajuste por grado de ejecución del gasto” que reducirá o aumentará los empleos no financieros. No obstante, en cuanto a la emisión del informe del interventor local acerca del cumplimiento de la regla de gasto se deberá estar a lo que establece la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que 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: Este ajuste reducirá los empleos no financieros en aquellos créditos que por sus características o por su naturaleza se consideren de imposible ejecución en el ejercicio presupuestario. Y los aumentará en aquellos créditos cuya ejecución vaya a superar el importe de los previstos inicialmente. Este ajuste se estimará por cada entidad local en función de la experiencia acumulada de años anteriores sobre las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real.”

### **2.3.1.3 Verificación del cumplimiento de la regla de gasto y consecuencias de su incumplimiento.**

Todas las Administraciones Públicas tienen que cumplir la regla de gasto. El artículo 17 de la LOEPSF contempla los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto, encomendando esta tarea a la AIReF y al MINHFP, siendo estos informes de carácter general<sup>380</sup>.

La Orden HAP/2105/2012, establece la obligación de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de la citada LOEPSF. En su artículo 4, se encomienda a la Intervención o unidad que ejerza sus funciones la tarea de remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada corporación local.

A las obligaciones de remisión de información se les dará cumplimiento por medios electrónicos a través del sistema que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas habilite al efecto, y mediante firma electrónica<sup>381</sup>.

La citada Orden, entre las obligaciones de suministro de información establece la obligación de remitir antes del 15 de octubre de cada año el informe de la Intervención sobre evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla del gasto y del límite de deuda<sup>382</sup>.

De esta manera, la elaboración individualizada de los informes sobre el cumplimiento de la regla de gasto, le corresponde al Interventor de cada una de las Corporaciones Locales españolas.

---

<sup>380</sup> Se cita como ejemplo el informe de la AIReF "Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016" de fecha 4 de abril de 2016, con un apartado dedicado al Subsector Corporaciones Locales págs.48-58. En este informe se analiza, con carácter general y con las limitaciones al alcance puestas de manifiesto, el cumplimiento de la regla de gasto en los presupuestos iniciales de las Entidades Locales, conteniéndose además, un análisis individualizado de los 16 Ayuntamientos capitales de provincia con población superior a 250.000 habitantes.

[//www.airef.es/system/assets/archives/000/001/407/original/2016\\_04\\_06\\_\\_Informe\\_Presupuestos\\_Iniciales\\_2016\\_ULI.pdf](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/407/original/2016_04_06__Informe_Presupuestos_Iniciales_2016_ULI.pdf).

<sup>381</sup> Artículo 5 de la Orden HAP 2015/2012.

<sup>382</sup> Artículo 15.1 d) de la Orden HAP 2015/2012.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, tras la modificación operada por la Orden HAP/2082/2014, en relación al presupuesto inicial, tan solo se exige la remisión, antes del 31 de enero, del informe de Intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de límite de deuda, disponiendo el artículo 16.4 que trimestralmente se valorará el cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio.

La comprobación del cumplimiento de la regla de gasto se realiza tanto ex – ante, con la aprobación y durante la ejecución de los presupuestos, como ex –post, una vez ejecutado el presupuesto. La valoración de la regla de gasto en el presupuesto inicial y en las ejecuciones presupuestarias permite una actuación preventiva en caso de riesgo de incumplimiento y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección. Sin embargo, con motivo de la liquidación presupuestaria el informe de la Intervención local no es una valoración, sino un informe de evaluación de cumplimiento de la regla fiscal del gasto basado en datos de ejecución real y no en previsiones. En este caso, si el resultado del informe de la Intervención es de incumplimiento de la regla de gasto, esto supone para la entidad local incumplidora presentar un Plan Económico-Financiero<sup>383</sup>. En cuanto a las medidas automáticas de corrección previstas en la LOEPSF, y que consisten en someter el endeudamiento, convenios y subvenciones a los informes y autorizaciones señalados en el artículo 20 de dicha ley no resultan de aplicación a todas las Entidades Locales por incumplimiento de la regla de gasto. El artículo 20 de la LOEPSF limita su ámbito subjetivo de aplicación a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales incluidas en los artículos 111 y 134 del TRLRHL. Además, la única medida correctiva prevista para las Entidades Locales es la autorización de operaciones de endeudamiento y solo se desencadena en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, pero no en el caso de incumplimiento de la regla de gasto<sup>384</sup>.

Sin embargo, en relación a la verificación del cumplimiento del límite de gasto no financiero y a las consecuencias por su incumplimiento la LOEPSF no especifica nada. En este aspecto hay que tener en cuenta que al fijarse el techo de gasto como el menor de; el gasto coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y el gasto coherente

---

<sup>383</sup> Artículo 21 de la LOEPSF.

<sup>384</sup> Artículo 20.2 de la LOEPSF:

“2. 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, 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.”

con la regla de gasto, la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de regla de gasto lleva implícita la verificación del cumplimiento del límite del gasto no financiero.

Las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo que supongan un aumento de los gastos no financieros de carácter computable, tendrá efectos directos en el cumplimiento de la regla de gasto y del límite de gasto no financiero. Por tanto, la regla de gasto supone una importante limitación a todas las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo que supongan aumento de los gastos no financieros y que no se financien con ingresos procedentes de la UE o de otras Administraciones Públicas.

#### **2.3.1.4 La regla de gasto en el Derecho comunitario y sus diferencias con la regla de gasto en Derecho interno.**

La regla de gasto regulada en el artículo 12 de la LOEPSF, tiene como antecedente normativo en España el Real Decreto-ley 8/2011 que modifica el TRLGEP, introduciendo un nuevo artículo 8 bis con el epígrafe “*Regla de gasto de las Administraciones Públicas*”, de aplicación al Estado y a las Entidades Locales del artículo 111 y 134 del TRLRHL. Esta modificación normativa se produce en un año de grave crisis financiera que originó, entre otras consecuencias, un elevado déficit presupuestario en todas las Administraciones Públicas españolas.

En el año 2012, año de gran inestabilidad de los mercados de deuda, se aprueba la LOEPSF y se incorpora la regla de gasto como una regla fiscal de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas, incluidas las Comunidades Autónomas y todas las Entidades Locales españolas.

Mientras tanto en Europa, para dar respuesta a la crisis económica y ante la necesidad de reforma del PEC, se aprueban una serie de medidas que dan lugar a una nueva etapa denominada la *nueva gobernanza económica* con un primer paquete de reformas conocido como el “Six Pack” y el Pacto por el Euro Plus.

La regla de gasto en el Derecho comunitario está regulada en el Reglamento (UE) Nº 1175/2011 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la

supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas<sup>385</sup>.

Si realizamos una comparativa entre la regla de gasto regulada en el Reglamento (UE) nº 1175 y la regla de gasto establecida en la LOEPSF inspirada en dicha legislación europea, se aprecian similitudes entre ambas regulaciones, principalmente en lo que se refiere a la finalidad perseguida y a su cálculo. Sin embargo, también se aprecian importantes diferencias destacando, entre otras, las relativas al distinto ámbito de aplicación, al momento en que la regla de gasto resulta exigible o a las consecuencias derivadas de su incumplimiento<sup>386</sup>.

La regla de gasto establecida en la LOEPSF presenta las siguientes notas características:

- Se aplica a todas las Administraciones Públicas, y su cumplimiento se exige a cada una de ellas. Por tanto, la regla de gasto es una regla fiscal de obligado cumplimiento en todas y cada una de las Entidades Locales españolas.
- Se aplica en todo momento, también cuando una administración pública se encuentra en equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria y presenta unas finanzas públicas saneadas. En consecuencia, es de aplicación incluso en aquellas Entidades Locales que presentan capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y su importe de deuda pública es cero<sup>387</sup>.

---

<sup>385</sup> (20) Reglamento UE Nº 1175/2011 “Para evaluar si se ha avanzado lo suficiente hacia el objetivo presupuestario a medio plazo deberá partirse de una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural, y de un análisis del gasto, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos. A este respecto, y mientras no se alcance el objetivo presupuestario a medio plazo, la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder normalmente de una tasa de referencia de crecimiento potencial del PIB a medio plazo, contrarrestándose los aumentos que excedan de esa tasa con aumentos discrecionales de los ingresos públicos y compensándose las reducciones discrecionales de los ingresos con reducciones del gasto. La tasa de referencia de crecimiento potencial del PIB a medio plazo debe calcularse con arreglo a un método consensuado. La Comisión debe hacer público el método de cálculo de esas proyecciones y la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo resultante que sirva de referencia. Especialmente en el caso de los Estados miembros pequeños, debe tenerse en cuenta la variabilidad potencialmente elevadísima del gasto de inversión.”

<sup>386</sup> Documento de la AIREF “La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas”.

<sup>387</sup> Según los datos publicados por el MINHAP en la oficina virtual de Entidades Locales, a 31 de diciembre de 2016, en 3.765 Ayuntamientos de los 8.125 existentes, el importe de su deuda viva era cero.

- Es una regla fiscal cuyo incumplimiento determina la aplicación de las mismas medidas correctivas previstas por la LOEPSF para las otras dos reglas fiscales: objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública<sup>388</sup>.

Sin embargo, la regla de gasto prevista en la legislación europea:

- Se aplica al conjunto de las Administraciones Públicas.
- Hasta diciembre de 2016, no era de aplicación cuando un país miembro de la UE estaba incurso en un procedimiento de déficit excesivo por haber incurrido en un déficit superior al 3% de su PIB.
- Es un indicador del Objetivo a Medio Plazo (MTO) medido en términos de saldo estructural, pero no se configura como un objetivo o una regla fiscal.
- Por tanto, su incumplimiento no tiene consecuencias sancionadoras que solo se desencadenan cuando *se produce una desviación del MTO*.

Por tanto, podemos concluir que la regla de gasto de la LOEPSF es más exigente que la prevista en la legislación europea. Además, no podemos olvidar que la LOEPSF se aprobó en España en un contexto de grave crisis económica y con una gran preocupación por el déficit de las Administraciones Públicas, y quizá dicho contexto tuviera algo que ver en la propia configuración de la regla de gasto española, y en el hecho de que no se estableciera ninguna diferencia en cómo debe aplicarse esta regla fiscal cuando la situación financiera de una entidad sea de superávit estructural.

---

<sup>388</sup> En caso de incumplimiento de la regla de gasto por parte de una entidad local, el artículo 21 de la LOEPSF establece la obligación de *“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, con el contenido y alcance previstos en este artículo.”* Sin embargo, el artículo 18 de la LOEPSF no contempla la regla de gasto, y sí el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en cuanto a las medidas automáticas de prevención ante el riesgo de su incumplimiento, de la misma manera que tampoco el artículo 20 de la LOEPSF contempla la regla de gasto para determinar la activación de las medidas automáticas de corrección. En este sentido Véase LOPEZ ARIAS, MARÍA CONCEPCIÓN “Instrumentos de disciplina fiscal aplicables a las Corporaciones Locales en el ámbito de la normativa de estabilidad presupuestaria. Principales debates,” *El Consultor de Los Ayuntamientos* N° 2, Sección Presupuestos y contabilidad, Editorial Wolters Kluwer (2018) págs. 46–54., donde concluye que *“Es por ello que la AIReF ha recomendado en varios de sus informes que se equiparen, para las tres reglas fiscales, todas estas medidas de prevención y/o corrección, lo cual contribuirá de manera efectiva a que el cumplimiento de la regla de gasto no sea percibido como de segundo nivel.”*

Sin embargo, la regla de gasto existente en la normativa europea desde el año 2011, se ha visto reforzada tras el ECOFIN de diciembre de 2016.

Como ha expuesto LÓPEZ ARIAS<sup>389</sup>, hasta diciembre de 2016, los Estados miembros que, como España, estaban incurso en un PDE, estaban sujetos a una senda de decrecimiento de los objetivos déficit y de deuda, pero no a la aplicación de una regla de gasto. Esta regla solo operaba para los países que se encontraban en la fase preventiva, dependiendo del sobrecumplimiento o incumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo (MTO). Pero a partir del ECOFIN de diciembre de 2016, la regla de gasto también se exige a los países que entren en una situación de PDE, como garantía de cumplimiento de los objetivos de déficit. En definitiva, la tendencia actual, en el ámbito europeo, es la de otorgar una mayor importancia a regla de gasto, y así, en diciembre de 2017, se ha presentado una propuesta de Directiva UE que refuerza la orientación a medio plazo de la política fiscal, requiriendo a los Estados miembros compromisos limitativos de crecimiento del gasto para cada legislatura, compromisos a los que se otorga carácter vinculante respecto de los presupuestos anuales.

### **2.3.1.5 La relación de la regla de gasto y el objetivo de estabilidad presupuestaria.**

La regla de gasto en la LOEPSF se encuentra regulada en el artículo 12, en el Capítulo II: *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*. Pero la regla de gasto es una regla fiscal diferente e independiente de la regla de estabilidad presupuestaria, y que junto al objetivo de deuda configuran las tres reglas fiscales de obligado cumplimiento en todas las Administraciones Públicas españolas.

La regla de gasto, a diferencia de la estabilidad presupuestaria, no opera sobre los ingresos y excluye los gastos más vinculados al ciclo económico<sup>390</sup> permitiendo que estos fluctúen libremente para contrarrestar los efectos del ciclo en la economía. Además, genera un mayor superávit en épocas de crecimiento económico que puede ser utilizado en épocas deficitarias contribuyendo a suavizar las oscilaciones del ciclo económico. En

---

<sup>389</sup> Ibid.

<sup>390</sup> Los conocidos estabilizadores automáticos, en concreto el artículo 12.2 de la LOEPSF excluye, entre otros, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo.

este sentido, es habitual que en épocas de bonanza económica, ante un crecimiento importante de ingresos, las Administraciones Públicas reaccionen elevando el gasto en la misma medida. En estos casos, la existencia de esta regla limita el crecimiento del gasto dando lugar a mayores superávits o menores déficits, lo que proporciona un margen a las Administraciones Públicas a la hora de afrontar las crisis, mejorando la posición fiscal de partida<sup>391</sup>.

Por otra parte, la regla de gasto incide de forma directa en el endeudamiento neto, y por lo tanto, en el cumplimiento del objetivo de deuda pública. Así, cuando el techo de gasto por aplicación de la regla de gasto, es inferior a los ingresos no financieros, el único destino posible para ese exceso de ingresos es la reducción del endeudamiento neto.

La regla de gasto se aplica de manera independiente al objetivo de estabilidad, lo que significa que para cumplir con ambas reglas fiscales es necesario el cumplimiento de la limitación más estricta.

La AIReF<sup>392</sup>, señala que para conocer cuándo es más estricta la limitación que exige la regla de gasto y, por consiguiente, cuándo resulta operativa, es necesario tener en cuenta la posición fiscal en la que se encuentra cada administración pública en relación al objetivo de estabilidad. Con carácter general, se pueden diferenciar dos supuestos:

a) En un proceso de consolidación fiscal,

Cuando una entidad local se encuentra en una situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y con una necesidad de saneamiento de las cuentas públicas, sus gastos no financieros superan el importe de sus ingresos no financieros. Por eso, el nivel de gasto permitido por el objetivo de estabilidad, generalmente, resulta más exigente que la aplicación de la regla de gasto. Para ajustarse al objetivo, en esta fase de reducción del déficit, la disminución del gasto tiene que compensar la caída de ingresos vinculados a la coyuntura económica y, además, contribuir a la reducción del déficit para cumplir con objetivos cada vez más exigentes. Estos dos factores hacen que, con carácter general, el importe de los gastos no

---

<sup>391</sup> AIReF “ La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas”

<sup>392</sup> Ibid.



financieros que permite el equilibrio con los ingresos no financieros, es inferior al importe derivado de la aplicación de la regla de gasto. Por tanto, en las Entidades Locales que se encuentran en esta situación la evolución del gasto permitida por el objetivo de estabilidad, generalmente, resulta más exigente que derivada de la regla de gasto.

b) En una situación cercana al equilibrio presupuestario:

Sin embargo, si una entidad local cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria sus ingresos no financieros son superiores que los gastos no financieros, lo que permite un saneamiento de sus cuentas. En estas situaciones es cuando el crecimiento del gasto puede verse limitado por la regla de gasto, no vinculada al crecimiento general de los ingresos, resultando esta regla fiscal cada vez más exigente.

El cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no conlleva el cumplimiento de la regla de gasto ni tampoco su exoneración. La regla de gasto en la LOEPSF no se configura como un indicador, ni como una herramienta para lograr el equilibrio en términos de estabilidad, sino que se configura como una regla fiscal al mismo nivel que el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, cuya finalidad es la limitación cuantitativa del crecimiento anual del gasto público y que se convierte una regla fiscal más exigente que el propio objetivo de estabilidad presupuestaria cuando las Entidades Locales se encuentran en una situación financiera saneada.

El *Subsector: Corporaciones Locales* es el que presenta más Administraciones Públicas en situaciones de equilibrio presupuestario en términos de contabilidad nacional, y donde más se ha reducido el endeudamiento neto. Sin embargo, el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas se encuentran en un proceso de consolidación fiscal con problemas para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria y reducir su deuda. Por consiguiente, es en el ámbito de las Entidades Locales donde la regla de gasto se muestra más exigente y donde están apareciendo problemas para su aplicación. La regla de gasto, de aplicación general para todas las Administraciones Públicas españolas, se reguló en la LOEPSF de manera más exigente que en la propia legislación europea en la que se inspira, y en un contexto económico de crisis y de importantes problemas de déficit público, por eso, tal vez su aplicación en una situación de finanzas públicas saneadas, como es el caso de muchas Entidades Locales, ponga de manifiesto determinadas distorsiones.

### 2.3.1.6 *Algunas cuestiones pendientes en relación al límite de gasto no financiero en las Entidades Locales.*

El artículo 30 del LOEPSF establece que 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.

Ante esta regulación, la primera cuestión que se plantea es en qué momento debe aprobarse el techo de gasto en una entidad local. Parece lógico pensar que el momento adecuado sea antes de la aprobación del presupuesto inicial, y por tanto, antes del 15 de octubre de cada año, teniendo en cuenta el artículo 168<sup>393</sup> del TRLRHL *Procedimiento de elaboración y aprobación inicial del presupuesto*. En consecuencia, para calcular el techo de gasto coherente con la regla de gasto, siguiendo el procedimiento expuesto anteriormente, es necesario partir de las estimaciones de liquidación del ejercicio en curso, por lo que el límite de gasto no financiero estaría basado en una previsión y no en datos de ejecución real.

Si se opta por realizar el cálculo del límite de gasto no financiero basado en datos de ejecución real y no en meras previsiones de liquidación, la única posibilidad es postergar su cálculo a un momento posterior al de la liquidación del presupuesto, lo que implica, necesariamente, que se apruebe el techo de gasto meses más tarde de haber aprobado el presupuesto al que se refiere.

Al contrario de lo que ocurre para las Entidades Locales, en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, el legislador no se ha olvidado de establecer un plazo temporal, y el artículo 30 de la LOEPSF sí que precisa que antes del 1 de agosto de cada año el límite de gasto no financiero debe estar fijado<sup>394</sup>.

---

<sup>393</sup> Art. 168 TRLRHL

“...4. Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión a que se refieren los apartados anteriores, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria detallados en el apartado 1 del artículo 166 y en el presente artículo, al Pleno de la corporación **antes del día 15 de octubre para su aprobación**, enmienda o devolución.”

<sup>394</sup> Artículo 30 de la LOEPSF:

“...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.

Ante esta indefinición del momento de aprobación del techo de gasto se están dando varias situaciones diferentes: algunas Entidades Locales aprueban el límite de gasto no financiero antes de la aprobación del presupuesto inicial, otras aprueban el límite de gasto no financiero antes de la aprobación del presupuesto inicial pero con la consideración de provisional y aprobando de nuevo el límite de gasto no financiero tras la liquidación del presupuesto, y otras Entidades Locales ni siquiera aprueban el límite de gasto no financiero, limitándose a informar sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y a valorar la regla de gasto con motivo de la aprobación inicial del presupuesto y de las remisiones trimestrales de información al MINHFP.

La siguiente cuestión no aclarada por la normativa es cuál es el órgano competente para la aprobación del límite del gasto no financiero. Ante la falta de regulación expresa, en aplicación del artículo 21 de la LBRL en el que se atribuye al Alcalde-Presidente la competencia residual, se puede concluir que el límite de gasto no financiero se deberá fijar en las Entidades Locales mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia, siendo recomendable incluir en la parte dispositiva del acuerdo que se dé cuenta expresa al Pleno de la corporación, por configurarse el límite del gasto no financiero como el techo de asignación de los recursos del Presupuesto cuya aprobación le compete a dicho órgano.

Por otra parte, tampoco aclara la LOEPSF cuál es la efectividad práctica del límite de gasto no financiero. ¿Puede una entidad local aprobar un presupuesto si éste supera el límite de gasto no financiero?, ¿Qué consecuencias tendría la superación de dicho límite? De la propia redacción del artículo 30 de la LOEPSF en el que se define el límite de gasto no financiero como el techo de asignación de los recursos del presupuesto, parece obvio que no se podría aprobar un presupuesto si se superase ese límite, pero ya se ha apuntado que el límite de gasto no financiero calculado antes de la aprobación del presupuesto inicial, se basa en datos provisionales y no en datos reales de ejecución. Además, la propia regla de gasto que es necesario calcular para determinar el límite de gasto no financiero solo se considera incumplida una vez ejecutado el presupuesto, por lo que no solo habría que disponer de los datos de liquidación del presupuesto del ejercicio “n” sino también del ejercicio “n+1” para concluir su cumplimiento o incumplimiento.

---

*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.”*

Las medidas preventivas y coercitivas previstas en los artículos 18, y 20 de la LOEPSF, solo se desencadenan por riesgo o, en su caso, incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del objetivo de deuda pública. Por su parte, el artículo 19 relativo a la advertencia de riesgo de incumplimiento y 21 que regula los planes económicos financieros se refieren al objetivo de estabilidad presupuestaria, l objetivo de deuda pública o regla de gasto. La LOEPSF nada regula sobre las consecuencias del incumplimiento del límite de gasto no financiero, aunque como el mismo se basa en el objetivo de estabilidad presupuestaria y en la regla de gasto, la evaluación y seguimiento de estas dos reglas fiscales supone, a su vez, la verificación del límite de gasto no financiero.

Por otra parte, no hay un referencia legal expresa al procedimiento de cálculo del límite de gasto no financiero ni a la regla de gasto, ni siquiera a si la base comparativa para aplicar la regla de gasto es el presupuesto inicial, el presupuesto total (incluidas las modificaciones de crédito) o la liquidación presupuestaria, y en caso de no disponer de la misma, la previsión de liquidación. Lo único que existe es una interpretación de la IGAE, que en noviembre de 2014 ya había publicado la tercera edición de la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales, Artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*.

Pero parece ser que el problema del cálculo del límite de gasto no financiero coherente con la regla de gasto no se ha planteado en el ámbito estatal, pues el objetivo de estabilidad presupuestaria es más exigente que la regla de gasto<sup>395</sup>. En referencia este asunto, DE DIEGO ALONSO<sup>396</sup> ha manifestado: *“A pesar de que la coherencia con la regla de gasto ya era necesaria desde comienzos de 2012, la Administración Central ha continuado en 2013 y 2014 con el procedimiento para la fijación del límite de gasto no financiero que se venía empleando hasta ahora (basado exclusivamente en la regla de saldo), sin que en las memorias de los Acuerdos del Consejo de Ministros en los que se aprueban los límites de gasto no financiero se contenga ninguna referencia a la coordinación de este límite con la regla de gasto.*

---

<sup>395</sup> El último acuerdo referente a la aprobación del límite de gasto no financiero para el Estado, ha fijado este límite en 119.834 millones de euros, un 1,3% más que el gasto de 2017, cuando la regla de gasto permitía un crecimiento del 2,4%. Y en los últimos cuatro años no ha existido ni siquiera crecimiento alguno.

<sup>396</sup> DE DIEGO ALONSO, “Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria.” *Op. cit. pág. 71.*

Otro tema relacionado con el límite de gasto no financiero y la regla de gasto es el efecto que tienen las variaciones en la recaudación sobre el gasto computable resultante de la aplicación de la regla de gasto.

Si bien es cierto que, en términos generales, la regla de gasto es una regla fiscal que tiene como finalidad limitar el crecimiento anual del gasto de las Administraciones Públicas, y se calcula a partir del gasto ejecutado del ejercicio anterior sin tener en cuenta los ingresos, el artículo 12 de la LOEPSF en su apartado 4 establece:

*“4. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.*

*Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.”*

Ante esta regulación lo primero que cabe preguntarse, es ¿Por qué cuando la variación en la recaudación supone un aumento éste tiene que ser permanente y cuando supone una reducción no?

Solo los ingresos incluidos en el *capítulo I Impuestos directos, capítulo II Impuestos indirectos y capítulo III Tasas y otros ingresos* (en este capítulo solo parcialmente) del presupuesto de ingresos pueden ver aumentada su recaudación de manera permanente con motivo de cambios normativos. Además, estos capítulos pueden ver aumentada su recaudación, y de manera muy importante, por otros motivos que no sean cambios normativos. Por ejemplo, los procedimientos de comprobación de valores y de inspección tributaria suponen aflorar nuevos hechos imposables y pueden representar para los tributos locales – sobre todo para los que se gestionan mediante padrón – un incremento muy importante en la recaudación del ejercicio y de ejercicios posteriores<sup>397</sup>.

---

<sup>397</sup> Citar como ejemplo el procedimiento de regularización catastral que se está realizando desde 2013 en todo el territorio nacional, excepto el País Vasco y Navarra. Este procedimiento ha supuesto en términos globales incrementos significativos y permanentes en el IBI, impuesto local de mayor capacidad recaudatoria.

Por otra parte, también existen otros ingresos en los presupuestos de las Entidades Locales que no son puntuales ni coyunturales, como son la participación en los ingresos del Estado (PIE). Los aumentos permanentes en la recaudación que una entidad obtenga vía PIE, al no ser motivados por un cambio normativo tampoco implican incremento alguno en la regla de gasto.

Otro caso particular, son las contribuciones especiales que tienen carácter tributario y su imposición y ordenación se realiza mediante una ordenanza fiscal. En este caso si estaríamos ante un cambio normativo, sin embargo, como el hecho imponible de la contribución especial, en la mayoría de los casos, es la realización de una obra pública, su exacción está limitada en el tiempo y no produce incrementos permanentes en la recaudación.

En resumen, tenemos varios supuestos de ingresos no coyunturales que suponen incrementos en la recaudación superiores a la tasa de variación del PIB, pero que bien por no ser permanentes o por no venir derivados de un cambio normativo no suponen incremento alguno en la regla de gasto. En el caso de Entidades Locales saneadas en las que la regla de gasto es la regla fiscal más estricta, todos estos incrementos en los ingresos no pueden destinarse a la prestación de servicios públicos ni a la ejecución de obras de competencia de la entidad, siendo su único destino posible, en principio, la reducción del endeudamiento neto. Esta situación se complica en el caso de las contribuciones especiales y cuotas de urbanización por ser además, un recurso finalista afectado a la realización del hecho imponible que las motiva.

Otra de las cuestiones pendientes de resolver por la normativa tiene que ver con el plan económico financiero. En caso de incumplimiento de la regla de gasto el artículo 21 de la LOEPSF establece que la entidad local incumplidora deberá formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en dicho artículo. Pero, ¿Cómo debe calcularse el cumplimiento de la regla de gasto en el año en curso y en el siguiente? ¿Cuál debe ser el gasto computable que se toma como base de cálculo; el gasto computable real que ha dado origen al incumplimiento, o el gasto computable del último año en que se cumplió la regla de gasto, o el que se establecía como límite en el año origen del incumplimiento?

El tomar como base de cálculo uno u otro tiene importantes consecuencias en la propia configuración de la regla de gasto como regla fiscal que limita el crecimiento anual de los empleos no financieros de una entidad local.

A este respecto el único documento en el que aparece una referencia sobre cuál debe ser el dato de partida para la elaboración del plan económico-financiero es la *Guía para la comunicación por las Corporaciones Locales de sus planes económicos-financieros (PEFEL)* publicada por el MINHAP. Las primeras versiones de esta guía establecían que los datos de partida debían ser los gastos no financieros del último año de cumplimiento de la regla de gasto. Sin embargo, el MINHAP, teniendo en cuenta que la regla de gasto es una regla fiscal que opera sobre magnitudes flujo y no magnitudes stock, modificó este criterio y en el manual publicado por el MINHAP el 28 de septiembre de 2015 (*PEFEL2*), establece que en caso de elaboración de un plan económico-financiero por incumplimiento de esta regla, los datos de partida para su cálculo son los de la liquidación del año de incumplimiento y no los del último año en que se cumplió la regla de gasto como se establecía anteriormente. Este cambio en la interpretación reduce el posible superávit o incrementa el déficit en la medida en que todo el gasto realizado, incluido el exceso sobre el límite permitido por la regla de gasto, se incrementa por la tasa de referencia de la economía de medio plazo. Así, una entidad local en el que la regla de gasto sea muy exigente podría optar por su incumplimiento para posteriormente aprobar un plan económico-financiero que le permita consolidar el exceso de gasto no financiero, es decir, el plan económico-financiero se convierte en el instrumento para elevar su techo de gasto siempre y cuando se garantizara el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Sin embargo, la postura de la AIREF es contraria a la flexibilización que ha supuesto el cambio de criterio del MINHFP. Según la AIREF, en el caso de que una entidad local haya incumplido la regla de gasto en el ejercicio anterior, no se debe tomar como punto de partida el gasto realizado sino el nivel de gasto computable máximo que podría haber alcanzado conforme a la tasa de referencia, puesto que en caso contrario se consolidaría el exceso de gasto registrado.

La postura del MINFP es coherente con el criterio contable de aplicar la regla de gasto entre dos ejercicios consecutivos como una magnitud flujo, no teniendo en cuenta lo ocurrido en ejercicios anteriores. Por otra parte, el argumento de la AIREF sobre la consolidación del exceso de gasto registrado si se toma como dato de partida el gasto

computable del año de incumplimiento es muy sólido. Pero, de la misma manera que la AIReF sostiene que para el caso de incumplimiento el dato de partida debería ser el nivel de gasto computable máximo que se podría haber alcanzado conforme a la tasa de referencia, el dato de partida en caso de cumplimiento también debería ser dicho dato. Y esto porque si cuando se cumple la regla de gasto el dato de partida es el gasto efectivamente realizado, como dicho gasto, en todo caso, es menor que el permitido por la regla de gasto, en cada ejercicio en el que se cumple con la regla de gasto se está disminuyendo el límite de gasto no financiero de los ejercicios posteriores.

Por tanto, una postura intermedia podría ser partir de los datos de la liquidación del año de incumplimiento siempre y cuando el límite de gasto no financiero así calculado no superase la evolución teórica del límite de gasto no financiero, evolución teórica calculada a lo largo del período sobre la base del nivel de gasto computable máximo que se podría haber alcanzado cada ejercicio conforme a las tasas de referencias aprobadas para cada año desde el año 2012. De tal forma, podríamos considerar que no se está consolidando el incumplimiento que motivó la elaboración del plan económico-financiero, y además se evitaría que afectaran negativamente a la evolución de límite de gasto no financiero los cumplimientos de la regla de gasto.

La relevancia de esta cuestión es clara, y la incertidumbre sobre la misma una realidad, por lo que se considera que es una más de las materias que debería estar claramente desarrollada en ese Reglamento pendiente de la LOEPSF.

## **2.4 El destino del superávit presupuestario.**

Otra de las importantes novedades introducidas por la LOEPSF en relación a la gestión presupuestaria de las Entidades Locales ha sido la regulación del destino del superávit presupuestario.

El artículo 32 de la LOEPSF establece:

*“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.*

....



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”.*

Según esta regulación 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, y se establece con carácter general el destino del citado superávit a reducir el nivel de deuda.

En relación a la regulación del destino del superávit presupuestario, la LOEPSF introduce límites a los gobiernos subcentrales mayores que los que se derivan estrictamente de la normativa europea<sup>398</sup> en la que la regla de gasto no impone destinar el superávit a reducir el endeudamiento.

#### **2.4.1 La obligación de destinar el superávit presupuestario a reducir el endeudamiento neto.**

Con carácter general, las Entidades Locales que liquiden su presupuesto arrojando una cifra positiva de capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional, tienen la obligación de destinar dicho importe a reducir su deuda viva.

En relación a la reducción del endeudamiento neto, esta reducción no puede identificarse con la amortización realizada de acuerdo con el ritmo de amortización aprobado en el momento de la formalización de la operación de endeudamiento, sino que debe realizarse una reducción adicional, es decir, una amortización anticipada de deuda.

---

<sup>398</sup> MARCO PEÑAS, ESTER “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto,” *Revista Catalana de Derecho Público* 53, no. diciembre (2016) págs. 116–134. “El Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de los límites establecidos en la LOEPSF en la STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. Sin embargo, existen posturas contrarias a la del Pleno del Tribunal Constitucional, como las recogidas en el propio voto particular de la sentencia. Por su parte, el Consell de Garanties Estatutàries, en su Dictamen 8/2012, de 2 de julio, ya había señalado que el artículo 32 LOEPSF (que dispone que el Estado, las comunidades autónomas y las Corporaciones Locales deben destinar el superávit que resulte de la liquidación presupuestaria a reducir el endeudamiento neto) era contrario a la Constitución, puesto que establece una obligación genérica sin distinguir entre los casos en los que este destino es necesario para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria de aquellos en los que no lo es. Esta obligación de destino del superávit a financiar a reducir el endeudamiento no se establece en la regla de gasto europea.”

Para ello, una vez aprobada la liquidación del presupuesto de la entidad local se debe proceder a tramitar la correspondiente modificación presupuestaria que habilite el crédito adecuado y suficiente para efectuar la amortización anticipada de deuda, por importe equivalente al superávit presupuestario identificado con la capacidad de financiación según el SEC 2010. Sin embargo, para llevar a cabo el cumplimiento de esta obligación el primer problema que se plantea es que la capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional no es un recurso que permita financiar modificación presupuestaria alguna.

Para dar respuesta a este primer problema que plantea el cumplimiento efectivo del artículo 32 de la LOEPSF, la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el 4 de julio de 2013, emitió una *“Nota informativa sobre la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”* En dicha nota se establece que si una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar y Remanente negativo de tesorería para gastos generales no estaría obligada a reducir el nivel de deuda. Sin embargo, si una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar y Remanente de Tesorería positivo para gastos generales tendría que destinar aquel superávit (hasta el límite del citado remanente) a reducir el nivel de deuda, salvo la posible aplicación de las medidas de flexibilización.

Así pues, para poder destinar el superávit presupuestario a reducir el endeudamiento neto, es necesario que la liquidación presupuestaria presente una cifra positiva de Remanente de Tesorería para gastos generales, operando esta magnitud como un límite. El Remanente de Tesorería para gastos generales es uno de los recursos que permiten financiar modificaciones presupuestarias. En concreto, la modificación presupuestaria que se debe tramitar para habilitar crédito adecuado y suficiente para proceder a la amortización anticipada de deuda es el crédito extraordinario o suplemento de crédito. Esto supone una limitación de gran importancia a la utilización del Remanente de Tesorería para gastos generales, puesto que de manera obligatoria la entidad local que presente capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar debe destinar dicho remanente a amortizar dicha deuda.

Solo el importe del Remanente de Tesorería para gastos generales que exceda del importe de la capacidad de financiación en términos SEC 2010 puede destinarse a financiar otros gastos, de acuerdo con el régimen presupuestario establecido por el TRLRHL y el RD 500/1990.

Las diferentes situaciones en las que podrán encontrarse las Entidades Locales y sus implicaciones en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto son las siguientes:

- Cuando el superávit presupuestario es mayor que el Remanente de Tesorería para gastos generales. En este caso, la entidad local solo podrá destinar a reducir el endeudamiento neto el importe del Remanente de Tesorería para gastos generales. Además, como la amortización anticipada de deuda se registra en el Capítulo IX del Presupuesto de gastos, esta situación no tendrá implicaciones en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ni regla de gasto.
- Cuando el superávit presupuestario es menor que el Remanente de Tesorería para gastos generales. En este supuesto, la entidad local solo podrá destinar a reducir el endeudamiento neto el importe del Remanente de Tesorería para gastos generales que sea equivalente al superávit presupuestario. El importe del Remanente de Tesorería que exceda del importe del superávit presupuestario no está afectado a la obligación del destino de amortizar deuda, pudiendo utilizarse dicho importe en los términos dispuestos en el TRLRHL y en el RD 500/1990. En esta situación, la parte del Remanente de Tesorería para gastos generales que se destine a reducir el endeudamiento neto, no tendrá implicaciones en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ni regla de gasto. Sin embargo, el importe del resto del Remanente de Tesorería que se utilice para financiar modificaciones presupuestarias que supongan un incremento del gasto no financiero, de acuerdo con el TRLRHL y el RD 500/1990, sí tendrá implicaciones en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto, generando déficit y aumentando el gasto computable.
- Cuando existe superávit presupuestario y el Remanente de Tesorería para gastos generales es negativo. En esta situación, la entidad local no puede dar

cumplimiento efectivo al artículo 32 de la LOEPSF, puesto que carece de recursos financieros que le permitan reducir su endeudamiento neto.

- Cuando existe déficit presupuestario y el Remanente de Tesorería para gastos generales es positivo. En estas circunstancias no es de aplicación el artículo 32 de la LOEPSF puesto que no existe superávit presupuestario. El Remanente de Tesorería para gastos generales podrá utilizarse para financiar modificaciones presupuestarias en los términos dispuestos en el TRLRHL y RD 500/1990. En esta situación, el destino del citado remanente (que se encuentra entre los activos financieros registrados en el capítulo VIII del presupuesto de ingresos) para financiar gastos no financieros incidirá en el cumplimiento del objetivo de estabilidad *presupuestaria y regla de gasto*.

#### 2.4.2 Las reglas especiales del destino del superávit presupuestario.

Si bien, con carácter general se establece que el destino del superávit presupuestario es la reducción del endeudamiento neto, la *Disposición Adicional sexta* de la LOEPSF establece, para aquellas Entidades Locales que presenten una situación financiera saneada, unas reglas y normas especiales que permiten que el superávit presupuestario se destine a otras finalidades diferentes a la amortización anticipada de deuda.

La aplicación de la *Disposición Adicional sexta* de la LOEPSF se refiere al año 2014, utilizando el superávit presupuestario de 2013. En dicha disposición se establece la posibilidad de prórroga del plazo de aplicación previsto a ejercicios posteriores a 2014, mediante la LPGE, atendiendo a la coyuntura económica. De esta forma, para los ejercicios 2015<sup>399</sup>, 2016<sup>400</sup>, 2017<sup>401</sup> y 2018<sup>402</sup> se aprobó prorrogar la aplicación de las reglas especiales establecidas en la referida disposición.

---

<sup>399</sup> Disposición Adicional Novena del Real Decreto-ley 17/2014, por la que se prorroga para el año 2015 las reglas especiales para el destino del superávit presupuestario, previstas en la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>400</sup> Disposición Adicional Octogésima segunda de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, por la que se prorroga para el año 2016 las reglas especiales para el destino del superávit presupuestario, previstas en la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En primer lugar, para que las Entidades Locales puedan ampliar las posibilidades de destino del superávit presupuestario, deben concurrir las dos circunstancias siguientes<sup>403</sup>:

a) Cumplir o no superar los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento. Esto es, los límites contenidos en los artículos 51<sup>404</sup> y 53<sup>405</sup> del TRLRHL, por lo que se refiere a operaciones a corto o a largo plazo, respectivamente<sup>406</sup>.

b) Presentar en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y Remanente de Tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la Disposición Adicional primera de la LOEPSF. Es decir, el Remanente de Tesorería para gastos generales ha de presentar un importe positivo una vez minorado su saldo en el importe de las obligaciones que, estando reconocidas en los presupuestos, se hubieran abonado en el marco del mecanismo de pago a proveedores regulado en 2012 y siempre que se hubieran financiado con operaciones de préstamo con el Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores.

Universitat d'Alacant

<sup>401</sup> Disposición Adicional Nonagésima sexta. Destino del superávit de las Entidades Locales correspondiente a 2016, de Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

<sup>402</sup> Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se aprueba para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas.

<sup>403</sup> Apartado primero de la Disposición adicional sexta. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario de la LOEPSF.

<sup>404</sup> El artículo 51 del TRLRHL referido a Operaciones de crédito a corto plazo, establece: "Para concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último. (...)"

<sup>405</sup> El artículo 53 del TRLRHL referido a *Operaciones de crédito a largo plazo*, establece el límite del ahorro neto positivo y el nivel de endeudamiento inferior al 110% de los ingresos corrientes liquidados.

Una vez verificado que la entidad local cumple los requisitos anteriores, el superávit presupuestario puede tener destinos alternativos a la amortización anticipada de deuda con el siguiente orden de prelación<sup>407</sup>:

1º.- Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el Remanente de Tesorería para gastos generales a atender las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto», o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior<sup>408</sup>.

Tal y como plantea GRAJAL CABAELLERO<sup>409</sup>, en el supuesto de existir obligaciones contabilizadas en la cuenta (413) y pendientes de aplicar a presupuesto, el Remanente de Tesorería deberá servir para financiar las modificaciones de crédito necesarias, bien suplemento de crédito, crédito extraordinario o incorporación de remanentes, para dar cobertura presupuestaria a dichas obligaciones y hacer frente a su pago.

Por su parte, la expresión «equivalentes» a las operaciones contabilizadas en la cuenta 555 «Pagos pendientes de aplicación», se refiere a las obligaciones que hayan sido objeto de un pago no presupuestario y no se hayan contabilizado en la cuenta 413, pero precisan de consignación para su correcta aplicación presupuestaria. En este caso, el Remanente de Tesorería servirá igualmente, para financiar la correspondiente modificación presupuestaria que habilite crédito adecuado y suficiente para la aplicación de estos pagos.

Sin embargo, no se entiende fácilmente la segunda parte referida a la cancelación del *“resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior”*. Si las obligaciones se encuentran aplicadas, no

---

<sup>407</sup> Apartado segundo de la Disposición Adicional sexta. *Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario* de la LOEPSF.

<sup>408</sup> Apartado segundo a) de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

<sup>409</sup> GRAJAL CABALLERO, INMACULADA “Catálogo recopilatorio de las consecuencias para las Entidades Locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales (I),” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n°21, (2016), pág.2385.

es necesario tramitar modificación presupuestaria alguna y destinar el Remanente de Tesorería a dotar presupuestariamente las correspondientes aplicaciones. En este caso, se tratará sencillamente de proceder a su pago.

Además, podemos entender que las Entidades Locales que no superen el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad están atendiendo puntualmente el pago de sus obligaciones, y que por tanto, no presentan obligaciones pendientes con proveedores contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

2º.- En el caso de que, atendidas las obligaciones citadas en el apartado anterior, el importe se mantuviese con signo positivo “*se deberá destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la Corporación Local no incurra en déficit en términos de contabilidad nacional a final del ejercicio*”<sup>410</sup>.

3º.- Cumplido lo anterior, si el importe restante es positivo, éste se podrá destinar a la financiación de inversiones que sean financieramente sostenibles a lo largo de su vida útil. Para ello, el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no debe superar el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

La interpretación de estos apartados se basa en el hecho de que la financiación de inversiones financieramente sostenibles con Remanente de Tesorería para gastos generales afecta a la estabilidad presupuestaria. De esta manera, el límite para poder financiar estas inversiones es la capacidad de financiación que presente la entidad local. El importe que no se destine a inversiones financieramente sostenibles debe destinarse obligatoriamente a la amortización anticipada de la deuda.

Por todo lo anterior, el importe que debe destinarse a las finalidades previstas en la LOEPSF es el menor de la capacidad de financiación en términos SEC y el Remanente de Tesorería para gastos generales. Además, las Entidades Locales que cumplan los requisitos de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF, siguiendo la interpretación de

---

<sup>410</sup> Apartado segundo b) de la *Disposición Adicional sexta* de la LOEPSF

DONOSO ATIENZA<sup>411</sup> pueden destinar el superávit a las finalidades alternativas a la amortización de deuda con la siguiente prelación:

1º Financiar las modificaciones presupuestarias por el importe necesario para la aplicación del saldo de la cuenta (413) «Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto».

2º Financiar las modificaciones presupuestarias destinadas a inversiones financieramente con el límite del importe estimado de la capacidad de financiación a final del ejercicio, según el último informe trimestral remitido por la Intervención municipal al Ministerio de Hacienda.

3º El importe restante deberá destinarse obligatoriamente a la amortización anticipada de deuda.

No cumplir lo establecido en relación al destino del superávit es tipificado por el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como infracción muy grave:

*“El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la LOEPSF, y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 de la citada Ley.”*

Esta nueva regulación del destino del superávit presupuestario que afecta al Remanente de Tesorería para gastos generales ha supuesto un cambio muy importante en la gestión presupuestaria de las Entidades Locales, y en concreto en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo. Hasta la entrada en vigor de la LOEPSF, los gestores públicos esperaban ansiosos la liquidación del presupuesto y la cifra del Remanente de Tesorería para gastos generales que les permitiese acometer nuevos proyectos de gastos. Ahora, sin embargo, la utilización del Remanente de Tesorería como fuente de financiación de modificaciones presupuestarias se ve limitado por la obligación de dar cumplimiento al destino del superávit presupuestario establecido por la LOEPSF.

---

<sup>411</sup> DONOSO ATIENZA, EVA “Superávit e Inversiones Financieramente Sostenibles,” *Observatorio Estabilidad Presupuestaria*, COSITALNETWORK ,Madrid, (2017).



### 2.4.3 Inversiones financieramente sostenibles.

La siguiente cuestión, en relación a los destinos alternativos del superávit presupuestario, es el concepto de inversión financieramente sostenible. Para definir este nuevo concepto de inversión se añade la Disposición Adicional decimosexta del TRLRHL mediante la aprobación de la Disposición final primera del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica:

*“A los efectos de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se entenderá por inversión financieramente sostenible la que cumpla todos los requisitos siguientes:*

*1. Que la inversión se realice, en todo caso, por Entidades Locales que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Además, deberá tener reflejo presupuestario en los siguientes grupos de programas recogidos en el 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:*

- 161. Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas.*
- 162. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos.*
- 165. Alumbrado público.*
- 172. Protección y mejora del medio ambiente.*
- 412. Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos.*
- 422. Industria.*
- 425. Energía.*
- 431. Comercio.*
- 432. Ordenación y promoción turística.*
- 441. Promoción, mantenimiento y desarrollo del transporte.*
- 442. Infraestructuras del transporte.*
- 452. Recursos hidráulicos.*
- 463. Investigación científica, técnica y aplicada.*
- 491. Sociedad de la información.*
- 492. Gestión del conocimiento.*

*La inversión podrá tener reflejo presupuestario en alguno de los grupos de programas siguientes:*

- 133. Ordenación del tráfico y del estacionamiento.*
- 155. Vías públicas.*
- 171. Parques y jardines.*

336. *Protección del Patrimonio Histórico-Artístico.*

453. *Carreteras.*

454. *Caminos vecinales.*

933. *Gestión del patrimonio: aplicadas a la rehabilitación y reparación de infraestructuras e inmuebles propiedad de la entidad local afectos al servicio público.*

*Cuando el gasto de inversión en estos grupos de programas, considerados en conjunto, 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 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

2. *Quedan excluidas tanto las inversiones que tengan una vida útil inferior a cinco años como las que se refieran a la adquisición de mobiliario, enseres y vehículos, salvo que se destinen a la prestación del servicio público de transporte.*

3. *El gasto que se realice deberá ser imputable al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la Corporación Local.*

*De forma excepcional podrán incluirse también indemnizaciones o compensaciones por rescisión de relaciones contractuales, imputables en otros capítulos del presupuesto de la Corporación Local, siempre que las mismas tengan carácter complementario y se deriven directamente de actuaciones de reorganización de medios o procesos asociados a la inversión acometida.*

*En el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos insulares podrán incluir gasto imputable también en el capítulo 6 y 7 del estado de gastos de sus presupuestos generales destinadas a financiar inversiones que cumplan lo previsto en esta disposición. y se asignen a municipios que:*

a) *Cumplan con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril,*

b) *o bien, no cumpliendo lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la inversión no conlleve gastos de mantenimiento y así quede acreditado en su Plan económico-financiero convenientemente aprobado.*

4. *Que la inversión permita durante su ejecución, mantenimiento y liquidación, dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública por parte de la Corporación Local. A tal fin se valorará, el gasto de mantenimiento, los posibles ingresos o la reducción de gastos que genere la inversión durante su vida útil.*

5. *La iniciación del correspondiente expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión ejecutada se deberá realizar por parte de la Corporación Local antes de la finalización del*

*ejercicio de aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*No obstante, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en 2014, la parte restante del gasto comprometido en 2014 se podrá reconocer en el ejercicio 2015 financiándose con cargo al Remanente de Tesorería de 2014 que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la entidad local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio 2015.*

*6. El expediente de gasto que se tramite incorporará una memoria económica específica, suscrita por el presidente de la Corporación Local, o la persona de la Corporación Local en quien delegue, en la que se contendrá la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil. El órgano interventor de la Corporación Local informará acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias que contenga la memoria económica de la inversión en relación con los criterios establecidos en los apartados anteriores.*

*Aualmente, junto con la liquidación del presupuesto, se dará cuenta al pleno de la Corporación Local del grado de cumplimiento de los criterios previstos en los apartados anteriores y se hará público en su portal web.*

*7. Sin perjuicio de los efectos que puedan derivarse de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, si el informe del interventor de la Corporación Local al que se refiere el apartado anterior fuera desfavorable, el interventor lo remitirá al órgano competente de la Administración pública que tenga atribuida la tutela financiera de la Corporación Local.*

*8. El interventor de la Corporación Local informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de las inversiones ejecutadas en aplicación de lo previsto en esta disposición.”*

Sin embargo, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 al regular en su Disposición Adicional nonagésima sexta el Destino del superávit de las Entidades Locales correspondiente a 2016, ha introducido una novedad que puede alterar la forma de calcular el importe que cómo máximo puede destinarse a inversiones financieramente sostenibles y que se ha mantenido en el mismo sentido por el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se aprueba para 2018 el destino del superávit :

*“En relación con el destino del superávit presupuestario de las Entidades Locales correspondiente al año 2016, se proroga para 2017 la aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de*

*abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*A los efectos del apartado 5 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en 2017, la parte restante del gasto autorizado en 2017 se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio 2018, financiándose con cargo al Remanente de Tesorería de 2017 que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la entidad local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio 2018.”*

En ejercicios anteriores, según la *Disposición Adicional decimosexta* del TRLRHL se exigía que la Entidades Locales ejecutaran las inversiones íntegramente en el mismo ejercicio, de forma que la iniciación del expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión se realizara antes de la finalización del ejercicio, siendo posible que la ordenación del pago y el pago material se materializaran en el ejercicio siguiente. DONOSO ATIENZA<sup>412</sup>, en relación a este precepto afirma que las inversiones financieramente sostenibles no pueden tramitarse como gasto plurianual.

No obstante lo anterior, dicha disposición también contempla una excepción para el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en el mismo ejercicio. En estos casos, al menos el gasto total de la inversión debe estar autorizado y comprometido, esto es, fase AD, pudiendo no estar reconocida o liquidada la totalidad de las obligaciones. De tal manera, se contempla, excepcionalmente, la posibilidad de inversiones financieramente sostenibles que en su ejecución sean plurianuales.

Las obligaciones que no se hubieran reconocido - sí comprometidas (fase AD)- en el mismo ejercicio podían serlo al siguiente ejercicio, previa incorporación de remanentes financiada con cargo al Remanente de Tesorería para gastos generales del año anterior, de forma que la parte que correspondía a las inversiones financieramente sostenibles pendiente, se debe considerar como afectada para dicha financiación.

---

<sup>412</sup> DONOSO ATIENZA, EVA. Adjunta de la Subdirección de Estudios y Financiación, del Ministerio de Hacienda ha mantenido esta postura en las diversas ponencias realizadas en los Observatorios de Estabilidad Presupuestaria organizados por COSITAL desde 2013 a 2017.

Al reconocerse la obligación en el ejercicio siguiente, computaba en la capacidad de financiación de dicho ejercicio, pero no a efectos de la regla de gasto<sup>413</sup>.

La modificación introducida por la LPGE 2017 consiste en que las inversiones financieramente sostenibles de 2017 pueden incorporarse al ejercicio siguiente y por tanto, ejecutarse en 2018 siempre y cuando al menos se hubiera procedido a la fase de autorización del gasto en el año 2017.

Esta regulación ha sido motivada por una enmienda de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), al producirse la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 en el mes de junio y entrar en vigor a mitad de ejercicio presupuestario.

Como ya se ha indicado, el artículo 32 de la LOEPSF establece un destino único para el superávit presupuestario; la amortización anticipada de deuda. Y fue la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF introducida por la Ley 9/2013, de 21 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, la que permitió excepciones al destino del superávit para el año 2014 pudiendo prorrogarse estas excepciones para los siguientes ejercicios, mediante las respectivas leyes de presupuestos. De tal manera, que hasta que la Ley de Presupuestos Generales del Estado no esté en vigor, y en su caso, prevea la prórroga de los destinos alternativos del superávit presupuestario, el único destino del superávit presupuestario es la amortización de deuda.

Hasta la entrada en vigor de *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, el superávit presupuestario de 2016 solo podía destinarse en el ejercicio 2017 a la amortización anticipada de deuda. La enmienda de la FEMP, que finalmente ha sido incorporada a la LPGE 2017, planteaba la siguiente justificación: *“Teniendo en cuenta que la entrada en vigor de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 no ha tenido lugar el 1 de enero, limitar la ejecución de las inversiones al ejercicio de 2017 supondrá que, en muchos casos, las Corporaciones Locales no puedan destinar el superávit presupuestario a inversiones dado el escaso plazo de que dispondrán para destinar el referido superávit a inversiones a partir de la fecha de la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.*

---

<sup>413</sup> Las inversiones financieramente sostenibles nunca computan a efectos de la regla de gasto, por estar así establecido en el apartado cuarto de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

*A partir de ese momento, las Corporaciones Locales tendrán que iniciar las modificaciones presupuestarias oportunas para poder aplicar dicho superávit, lo que supone un plazo temporal de cinco a seis meses hasta la formalización del contrato (aprobación de proyectos, aprobación de los Pliegos, publicación, análisis de ofertas, separando el procedimiento de evaluación de los criterios sujetos a juicio de valor y los cuantificados mediante fórmula, procedimiento de la mesa de contratación, informes técnicos, jurídicos, fiscalización, notificaciones y formalización). Visto lo anterior, una gran mayoría de los contratos no podrán adjudicarse dentro del año 2017, y, por consiguiente, muchas Corporaciones Locales no podrán beneficiarse de la prórroga para el destino del superávit que se apruebe en el año 2017 por la imposibilidad material de llevar a cabo toda la tramitación administrativa que conlleva antes de concluir 2017. Por este motivo, se modifica la actual referencia al apartado 5 de la Disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 6 de marzo, para que la misma contemple los ejercicios 2017 y 2018, tanto en relación con los compromisos de gasto como con las ejecuciones. Así quedaría sin efecto el contenido del párrafo segundo del apartado 5 de la referida Disposición adicional en cuanto a la condición de que el gasto ejecutado en el 2018, tenga que estar comprometido en el año 2017, pudiendo comprometerse y ejecutarse el gasto en 2017 y 2018.”*

Por tanto, en el ejercicio 2017 las inversiones financieramente sostenibles, en general, no van a ser ejecutadas en dicho ejercicio, puesto que es materialmente imposible debido a los plazos de tramitación de los correspondientes procedimientos presupuestarios y de contratación administrativa. Esta circunstancia provoca que las inversiones financieramente sostenibles aprobadas en dicho ejercicio no afectarán a la capacidad de financiación de la liquidación del ejercicio 2017. El criterio mantenido hasta ahora por el Ministerio de Hacienda, en relación a que las inversiones financieramente sostenibles no pueden ser plurianuales, y que la capacidad de financiación prevista para 2017 opera como límite del importe para el destino del superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles, ha perdido su virtualidad. De mantenerse el criterio del Ministerio de Hacienda, en 2017 no podrían realizarse inversiones financieramente sostenibles por lo que la prórroga operada por la Disposición Adicional nonagésima sexta de la LPGE de 2017, en los términos de la enmienda presentada por la FEMP, devendría en un precepto inoperante.

De tal manera, que si hasta ahora la aplicación práctica en las Entidades Locales del destino del superávit presupuestario y por ende la utilización del Remanente de Tesorería como fuente de financiación de modificaciones presupuestarias cuantitativas era muy compleja, desde el ejercicio 2017 esta complejidad ha aumentado. En 2017 y 2018 está pendiente de resolver el importe máximo que puede destinarse a inversiones financieramente sostenibles y que garantice no incurrir en déficit presupuestario en el propio ejercicio y en el siguiente, al perder virtualidad el límite anterior constituido por la capacidad de financiación prevista en el último informe trimestral emitido por la Intervención.

Por otra parte, el *Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas*, ampliando los programas presupuestarios a los que pueden destinarse las inversiones financieramente sostenibles incluyendo:

- 231. *Asistencia social primaria*
- 321. *Creación de centros docentes de enseñanza infantil y primaria*
- 332. *Bibliotecas y Archivos.*
- 333. *Equipamientos culturales y museos.*
- 342. *Instalaciones deportivas.*

Por otra parte, se especifican los grupos de programas que necesitan autorización previa del MINHFP, que son los referidos en el segundo grupo (apartado B) atendiendo a las siguientes circunstancias:

- Inversiones que en su conjunto superen los 15 millones de euros ( 10 millones con la anterior regulación), o que supongan más del 40% del gasto no financiero total ( nuevo límite introducido por el Real Decreto-ley 1/2018)
- Que el conjunto de inversiones a realizar en el grupo de programas deriven de un incremento de los capítulos I y II del estado de gastos vinculados a dichas inversiones.

Además, se admiten inversiones en mobiliario y enseres, siempre y cuando se encuentren asociados a los programas de gastos referidos en la propia *Disposición adicional décimo sexta del TRLRHL*, y se amplía la capacidad de inversión para la

compra de vehículos siempre que se destinen a recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios, y transporte de viajeros.

**Tabla 20. Inversiones Financieramente Sostenibles de 2014 a 2016 correspondientes al superávit presupuestario del año 2013 – 2015**

	SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO N-1	SUPERÁVIT QUE PUEDA DESTINARSE A IFS	IMPORTE EJECUTADO EN IFS	RELACIÓN SUPERÁVIT/IFS (%)	RELACIÓN SUPERÁVIT FIN/IFS (%)
2014	5.474	1.547	557	10,18%	36,01%
2015	5.938	1.922	660	11,11%	34,34%
2016	5.094	2.687	696	13,66%	25,90%
<b>TOTAL</b>	<b>16.506</b>	<b>6.156</b>	<b>1.913</b>	<b>11,59%</b>	<b>31,07%</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos que constan en los informes de inversión financieramente sostenible del MINHFP

Los datos que se muestran en la tabla anterior, indican que la aplicación que las Entidades Locales están haciendo de la norma que permite destinar parte del superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles, está siendo relativamente escasa. Así, se observa que en el año 2014 con un superávit total de 5.474 millones de euros correspondientes a la liquidación de 2013, se realizaron inversiones financieramente sostenibles por importe de 557 millones de euros, del total del superávit que pudo destinarse a ese fin, y que fue de 1.547 millones de euros. Esta situación se repite en los años 2015 y 2016. Además, a pesar de que la parte del superávit presupuestario que es susceptible de utilizarse en inversiones financieramente sostenibles ha aumentado, en relación al importe total del superávit (del 10,18% en 2014 al 13,66% en 2016), el porcentaje de ejecución de inversiones financieramente sostenibles ha disminuido de forma notable, desde el 36,1% del año 2014 al 25,90% en 2016, lo que supone más de 10 puntos de descenso en apenas tres años.

El importe total acumulado del superávit presupuestario de las Entidades Locales correspondiente a las liquidaciones de 2013 a 2015 ha ascendido a más de 16.500 millones de euros. Durante los años 2014 a 2016 el importe del superávit presupuestario acumulado que pudo ser destinado a inversiones financieramente sostenibles ha ascendido a 6.156 millones de euros, es decir, un 37,49% del total. Y el importe total acumulado en este período correspondiente a inversiones financieramente sostenibles



realizadas por las Entidades Locales ha ascendido a 1.913 millones de euros, apenas un 11,59% del total del superávit presupuestario, y un 31,07% del importe que podría haber sido destinado a dicho fin. Del análisis de estos datos se desprende que la mayoría de las Entidades Locales no han optado por destinar parte de su superávit presupuestario a nuevas inversiones, y en su lugar han llevado a cabo la amortización anticipada de su deuda financiera, o en caso de no tener deuda que amortizar han aumentado sus fondos líquidos. Esta realidad contrasta con la fuerte reivindicación que desde el mundo local se viene realizando para que se permita destinar el superávit presupuestario a nuevas inversiones<sup>414</sup>. Tal vez, la propia definición legal de carácter limitativo de este tipo de inversiones, la obligación de que se ejecuten en el año presupuestario, y la enorme complejidad que supone la tramitación de los expedientes que permiten su ejecución, han tenido algo que ver en este resultado.

El destino del superávit presupuestario en las Entidades Locales se ha convertido en un asunto realmente controvertido que ha modificado radicalmente el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias cuantitativas. El Remanente de Tesorería, fuente de financiación de las modificaciones presupuestarias que permiten dar cumplimiento al destino del superávit presupuestario, ha dejado de ser un recurso financiero de carácter voluntario que las Entidades Locales podían utilizar para llevar a cabo mayores o nuevos gastos, para tener un destino finalista y de carácter obligatorio.

Desde la perspectiva del principio constitucional de autonomía local, puede resultar oportuno hacer una observación a esta exigencia de dar cumplimiento al destino del superávit presupuestario, por cuanto supone restringir la capacidad efectiva de decisión de las autoridades locales<sup>415</sup>.

---

<sup>414</sup> Resolución adoptada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), de 6 de abril de 2017, en la que se pide por la vía de urgencia que se adopten iniciativas legislativas que permitan a las Entidades Locales españolas reinvertir su superávit sin tener que generar nuevos ingresos por su misma cuantía, con el único límite de no poner en riesgo su estabilidad presupuestaria. Asimismo, en esta resolución se pide establecer un plazo temporal para poder realizar la reinversión del superávit del 2016 que contemple los ejercicios 2017 y 2018, tanto en relación con los compromisos de gasto como con las ejecuciones.

<sup>415</sup> En relación a la incidencia de normativa de estabilidad presupuestaria sobre el margen y el alcance de la Autonomía Local. Véase. ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ "Autonomía local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España ( 2008-2014 )," *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* , nº 2, (2014), págs. 73-110.

La LOEPSF no se limita a establecer el posible destino del superávit presupuestario, sino que obliga a la entidad local a utilizar su Remanente de Tesorería hasta el importe de dicho superávit para dar cumplimiento al destino establecido, lo que podría interpretarse como una cierta obligación a gastar. Además, esta obligación de utilizar el Remanente de Tesorería para financiar la amortización anticipada de deuda, o en su caso, la cuenta (413) o inversiones financieramente sostenibles, se ha establecido independientemente del nivel de deuda que tenga la entidad local, operando como única excepción la propia extinción de la deuda financiera. Podría haberse previsto en la normativa que a partir de determinado nivel de endeudamiento, no fuera obligatorio dar cumplimiento al destino del superávit presupuestario, pudiendo optar la entidad local por no agotar el recurso financiero que constituye el Remanente de Tesorería. Especialmente en aquellos supuestos en los que las operaciones a amortizar fueran operaciones de endeudamiento vinculadas a derivados financieros y con costes de ruptura que deben ser asumidos, en todo caso, por la entidad local, o por tratarse operaciones de crédito a largo plazo que fueron concertadas en unas condiciones de mercado mucho más favorables que las actuales.

#### 2.4.4 Destino de los nuevos o mayores ingresos

El artículo 12.5 del LOEPSF establece que: *“Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.”* La interpretación de este artículo en relación al destino del superávit presupuestario no es pacífica. El Ministerio de Hacienda mantiene la interpretación<sup>416</sup> de que el importe de los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinará directamente a la amortización anticipada de deuda, sin que sea de aplicación la regulación del destino del superávit presupuestario, y por tanto, sin que sean de aplicación las reglas contenidas en la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

DONOSO ATIENZA, sostiene que el artículo 12.5 de la LOEPS se refiere a ingresos efectivamente recaudados y excluidos los ingresos finalistas. En otras palabras, será de aplicación el destino finalista de amortización anticipada de deuda pública,

---

<sup>416</sup> La interpretación realizada por el Ministerio de Hacienda no ha sido hasta el momento contemplada en ninguna Nota informativa o Guía de actuación, esta interpretación es la que se ha manifestado en varias ponencias impartidas por DONOSO ATIENZA, EVA, Subdirectora Adjunta de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda con motivo de la celebración de los Observatorios Estabilidad Presupuestaria organizados por COSITAL NETWORK, en Madrid, en los años 2015, 2016 y 2017.

cuando los ingresos no finalistas efectivamente recaudados sean superiores a los ingresos no finalistas previstos.

Durante la ejecución del presupuesto este artículo implica una importante limitación a las modificaciones presupuestarias cuantitativas financiadas con nuevos o mayores ingresos, por limitar a un único destino los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto; la amortización anticipada de la deuda.

Según la interpretación mantenida por el Ministerio, en la liquidación presupuestaria este artículo 12.5 de la LOEPSF supone separar los ingresos obtenidos por encima de lo previsto para destinarlos directamente a amortizar deuda, antes de aplicar la normativa referente al destino del superávit presupuestario. Es decir, interpreta el superávit presupuestario como una magnitud en la que no se deben considerar los ingresos obtenidos por encima de lo previsto. De tal forma que si los ingresos no han sido previstos inicialmente, el importe recaudado por encima de lo previsto debe destinarse directamente a amortizar deuda, y si los ingresos han sido previstos inicialmente no es necesario amortizar directamente deuda y todo el superávit presupuestario se destinará de conformidad con el artículo 32 y la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF, esto es, podrá ser destinado a inversiones financieramente sostenibles y a financiar los gastos pendientes de imputar a presupuesto.

Sin embargo, frente a esta interpretación estricta del Ministerio de Hacienda, existe otra interpretación según la cual, el artículo 12.5 de la LOEPSF es un precepto superfluo<sup>417</sup> o al menos que debería ser modificado. Esta afirmación se basa en una sencilla razón: ya el artículo 32 de la LOEPSF establece claramente que cuando: *“la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, 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.”* Por tanto, el importe que verdaderamente debe ser destinado a amortizar deuda es el superávit presupuestario real calculado con motivo de la ejecución efectiva del presupuesto en el momento de la liquidación, y con los ajustes SEC que procedan.

---

<sup>417</sup> Consulta sobre el artículo 12.5 de la LOEPSF y el destino del superávit presupuestario. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 19, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Oct. 2016, Ref. 2144/2016, pág. 2144, Editorial Wolters Kluwer.

Además, la *Disposición Adicional sexta*, que fue introducida para aclarar tanto el concepto de superávit como su utilización, no contempla referencia alguna a que los ingresos obtenidos por encima de lo previsto se deban descontar del superávit presupuestario y destinarse directamente a amortizar deuda. Por esta razón, al ser posterior esta norma al originario art. 12.5 de la LOEPSF, debe darse preferencia a la Disposición Adicional sexta para la aplicación del superávit presupuestario, con la prelación que se establece en el apartado 2 de la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

El diferente tratamiento del destino de los ingresos que contribuyen a la formación del superávit presupuestario, en función de si los mismos han sido previstos inicialmente o no, tampoco tiene una explicación o justificación de carácter técnico o económico. Es más, ante la interpretación restrictiva del artículo 12.5 de la LOEPSF, el propio Ministerio de Hacienda recomienda para evitar su aplicación, aprobar el presupuesto con superávit inicial si se conoce que se van a producir mayores ingresos que gastos<sup>418</sup>. Pero esta situación puede provocar un efecto perverso si las Entidades Locales estiman al alza las previsiones iniciales de ingresos sin demasiado rigor para evitar la amortización directa de deuda, pudiendo producirse en la liquidación un desequilibrio entre los ingresos y los gastos realmente ejecutados.

Una interpretación integral del artículo 12.5 de la LOEPSF y de las normas referentes al destino del superávit sería considerar que el artículo 12.5 de la LOEPSF tiene únicamente efectividad durante la ejecución presupuestaria, de manera que si se obtienen mayores ingresos de los previstos éstos solo puedan ser utilizados como fuente de financiación de modificaciones presupuestarias para amortizar anticipadamente deuda. Y en el momento de la liquidación del presupuesto, como los nuevos y mayores ingresos forman parte del superávit presupuestario, éstos deben aplicarse de conformidad al artículo 32 y Disposición Adicional sexta de la LOEPSF, y demás normas referentes al destino del superávit presupuestario.

En marzo de 2018, la *Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del MINHFP*, ha publicado un documento denominado “*Aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria a las Entidades Locales*”. Dicho documento ha

---

<sup>418</sup> Según comunicado de COSITAL Valencia sobre el destino del superávit presupuestario que puede ser consultado en: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2014/02/28/comunicado-de-cosital-sobre-el-destino-del-superavit/>

sido elaborado, seleccionado una serie de consultas de las más de 4.600 planteadas desde la entrada en vigor de la LOEPSF, y de los 4 apartados en los que se organiza el documento, dos de ellos se dedican, precisamente, al destino del superávit presupuestario y el concepto de inversiones financieramente sostenibles, lo que demuestra la gran complejidad que suscita esta materia en su aplicación en las Entidades Locales y a la imperiosa necesidad del desarrollo reglamentario de la LOEPSF.

#### **2.4.5 Las reglas de gestión presupuestaria como coadyuvantes del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.**

La aplicación del artículo 12.5 de la LOEPSF y del artículo 32 de la LOEPSF supone una reducción adicional del endeudamiento neto, y complementariamente, evita incurrir en un mayor gasto no financiero de carácter discrecional que aumente el déficit público. De tal manera, estas reglas de gestión presupuestaria actúan como mecanismos coadyuvantes de la política fiscal.

La obligación de destinar los ingresos inesperados o superiores a los previstos que se obtienen durante el ejercicio presupuestario, y la obligación de destinar los ahorros que definitivamente se obtengan una vez concluido el ejercicio a reducir la deuda pública y no a medidas de incremento de gasto no financiero, son reglas estrechamente ligadas a la gestión presupuestaria que otorgan una mayor consistencia a la disciplina fiscal, en la medida en que, permiten cumplir de manera más holgada con las tres reglas fiscales: el objetivo de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y el objetivo de deuda pública<sup>419</sup>.

### **2.5 Los efectos de las nuevas reglas fiscales en las entidades locales.**

A partir de la entrada en vigor de la LOEPSF, y en especial, por la aplicación de la regla de gasto que limita el crecimiento de los gastos no financieros, las Entidades Locales, en términos agregados, registran año tras año superávit presupuestario. Además, este superávit presupuestario no puede ser utilizado por las Entidades Locales para incrementar su gasto no financiero. El destino general del superávit presupuestario

---

<sup>419</sup> DE DIEGO ALONSO, JAVIER "Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria". *Op. cit*, pág. 71.

es la amortización anticipada de deuda, y en determinadas condiciones y reglas puede destinarse también a inversiones financieramente sostenibles. Destinar el superávit presupuestario a la amortización anticipada de deuda supone una aceleración del saneamiento financiero, y además, tiene un efecto directo en el aumento del superávit presupuestario. Cuando se produce la amortización anticipada de deuda, el nivel de deuda viva de las Entidades Locales se reduce, disminuyendo, a su vez, los intereses financieros a pagar y el importe de las anualidades futuras de amortización ordinaria de deuda. En consecuencia, se liberan ingresos no financieros de los ejercicios futuros y de carácter estructural, que por aplicación de la regla de gasto no pueden ser destinados a financiar mayor gasto no financiero, provocando un aumento creciente del superávit presupuestario y un aumento de liquidez.

### **2.5.1 Las cifras del superávit presupuestario de las Entidades Locales en los últimos años y el aumento de la liquidez**

Respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria, el conjunto de las Administraciones Públicas en 2016 ha alcanzado el objetivo fijado por el Gobierno, que era del 4,6% del PIB, con una desviación positiva de 0,3 puntos (4,32%). Concretamente, en lo relativo al Subsector de Entidades Locales, el resultado registrado ha sido un superávit de 7.083 millones de euros, lo que representa el 0,64% del PIB. Por su parte, la AIREF ha elevado hasta el 80% la probabilidad del que el conjunto de las Administraciones Públicas en 2017 cumplan el objetivo del 3,1% de déficit, pero con una situación disparar entre subsectores: las Corporaciones Locales sobrecumplirán con los objetivos alcanzando cifras similares a las de 2016, y es probable el cumplimiento de las Comunidades Autónomas, mientras que la Administración Central, y en menor medida la Seguridad Social, presentan un alto riesgo de desviación<sup>420</sup>.

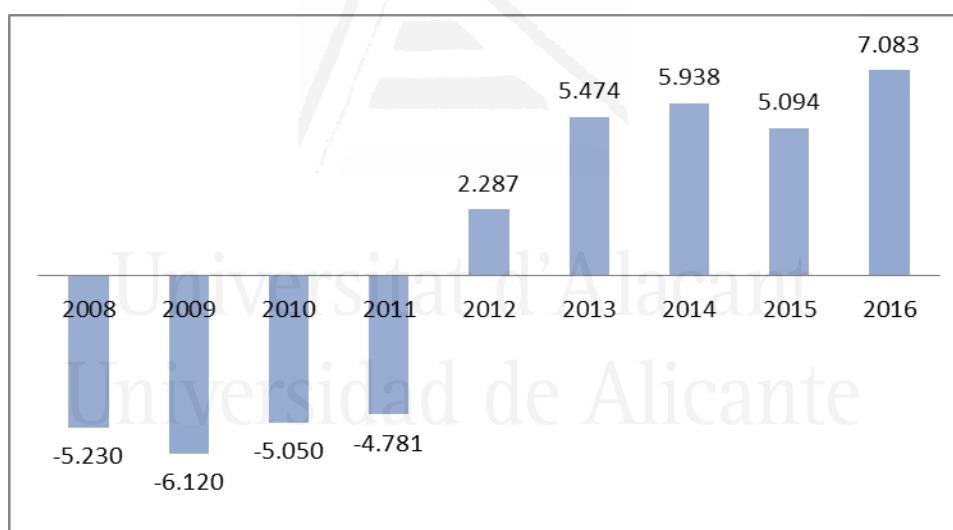
---

<sup>420</sup> AIREF, Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las Administraciones Públicas, 19 de julio de 2017

**Tabla 21. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Subsector Corporaciones Locales.**

Año	Capacidad/ necesidad de financiación Contabilidad nacional		Objetivo	Desviación
	En millones de euros	Porcentaje del PIB		
2008	-5.230	-0,48	0	-0,48
2009	-6.120	-0,58	0	-0,58
2010	-5.050	-0,40	-0,48	-0,08
2011	-4.781	-0,45	-0,3	-0,15
2012	2.287	0,22	-0,3	0,52
2013	5.474	0,52	0	0,52
2014	5.938	0,57	0	0,57
2015	5.094	0,47	0	0,47
2016	7.083	0,64	0	0,64

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

**Gráfico 2. Evolución capacidad o necesidad de financiación del Subsector Corporaciones Locales 2008-2016**

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el MINHFP

En cuanto a la evolución del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el *subsector Corporaciones Locales* es de destacar el punto de inflexión que se produce en el año 2012, año de entrada en vigor de la LOEPSF. Del año 2008 al año 2011, el resultado registrado en las Entidades Locales era de necesidad de financiación, alcanzando su cota máxima en el año 2009 con un déficit de 6.120 millones de euros. Sin embargo, a partir del año 2012, el subsector de Entidades Locales registra resultado positivos, alcanzado en el año 2016 un superávit presupuestario de más de 7.000 millones de euros. Por tanto, a la vista de estos datos podemos afirmar que la

LOEPSF en el subsector de Entidades Locales ha cumplido su objetivo y ha supuesto que el ámbito local abandone de forma clara y contundente la situación de déficit público.

Pero además, tal y como se ha expuesto en el apartado dedicado a la deuda viva, las Entidades Locales no solo han conseguido registrar un importante superávit presupuestario, sino que además, el *Subsector: Corporaciones Locales* es el único que ha conseguido revertir la tendencia de crecimiento de la deuda pública. A partir del año 2012, año de entrada en vigor de la LOEPSF, en las Entidades Locales en términos agregados, la deuda pública ha registrado un importante descenso (entorno al 23 por ciento) existiendo ya un gran número de Entidades Locales en las que no existe deuda financiera, y situando su deuda financiera a niveles similares a los registrados antes del inicio de la crisis económica.

Esta situación de superávit presupuestario y reducción de la deuda del *Subsector. Corporaciones Locales*, en su conjunto, no es, en absoluto, la misma que presenta el Estado y la Comunidades Autónomas. La efectividad de la LOEPS y de la reforma del artículo 135 de la CE ha sido muy diferente entre los distintos niveles de gobierno, por lo que cabría preguntarse por qué esto ha sido así si la nueva disciplina presupuestaria es la misma para todos. Refiriéndose al Estado y a las Comunidades Autónomas, DE HUCHA CELADOR<sup>421</sup>, afirma que: *“En definitiva, creemos que la reforma de la Constitución no ha servido para cumplir ninguno de los objetivos que pretendía, que se ha producido una confusión sistemática entre control del déficit público y del endeudamiento público, que la regla de gasto público debería haberse constitucionalizado, que no debería ir ligada al crecimiento del PIB y que el presunto fortalecimiento de la regulación de la Deuda pública ha sido siempre en detrimento del principio de reserva de ley (con todas las matizaciones que debamos introducir en la extensión de este principio en el plano crediticio), que la pretendida transparencia (punto éste al cual hemos hecho una referencia genérica sin profundizar en el mismo) dista mucho de ser tal, que la Ley Orgánica 2/2012 es más bien una mezcla entre el recelo a las Comunidades Autónomas y la confianza en unas cifras de previsión de déficit y de endeudamiento público inalcanzables en 2020. En fin, estamos más bien ante una norma de intervención de las Comunidades Autónomas que ante una norma de control del*

---

<sup>421</sup> DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO “La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas,” *Crónica Presupuestaria*, nº 1, (2013).



*endeudamiento público; y, desde luego, no se atisba ninguna medida concreta para reducir el déficit estatal y el volumen de Deuda pública del Estado.”*

Por otra parte, si analizamos la evolución de los fondos líquidos de las Entidades Locales en términos agregados, los datos que se obtienen son los siguientes:

**Tabla 22. Evolución de los fondos líquidos de las Entidades Locales en el período 2007-2016**

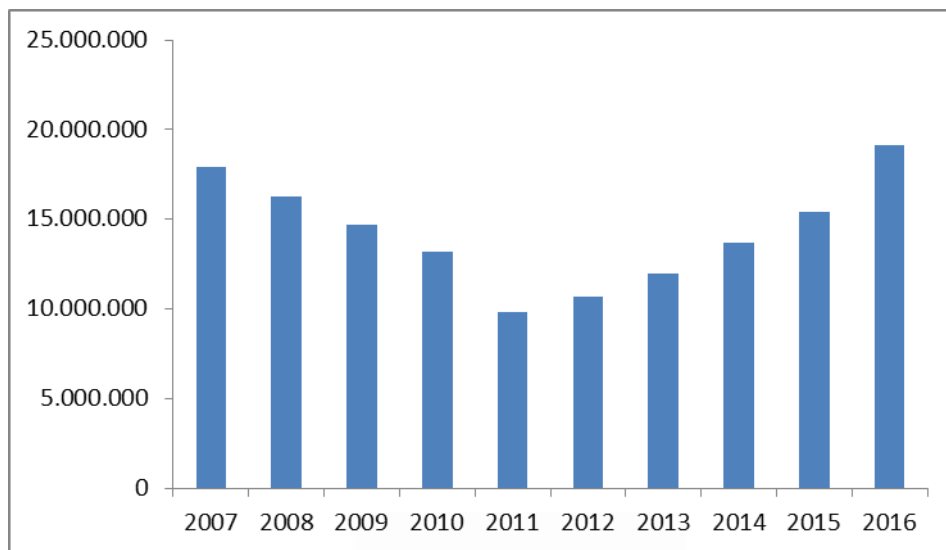
Entidades Locales	2007	2008	2009	2010	2011
Ayuntamientos	12.395.769	11.123.587	9.245.372	8.751.595	6.095.138
Diputaciones y asimilados	5.296.006	4.933.379	5.222.527	4.289.251	3.625.202
Ciudades Autónomas					
Otros entes locales (1)	246.706	241.118	193.977	178.862	126.286
<b>Agregado EELL</b>	<b>17.938.481</b>	<b>16.298.084</b>	<b>14.661.876</b>	<b>13.219.708</b>	<b>9.846.627</b>
Tasa de variación		-9%	-10%	-10%	-26%

Entidades Locales	2012	2013	2014	2015	2016
Ayuntamientos	7.147.977	7.288.527	8.675.373	10.539.544	13.100.467
Diputaciones y asimilados	3.310.143	4.245.154	4.463.920	4.359.790	5.330.379
Ciudades Autónomas	39.191	34.336	34.049	32.180	43.197
Otros entes locales (1)	202.380	406.206	479.661	472.457	641.345
<b>Agregado EELL</b>	<b>10.699.692</b>	<b>11.974.222</b>	<b>13.653.004</b>	<b>15.403.970</b>	<b>19.115.388</b>
Tasa de variación	9%	12%	14%	13%	24%

*(1) Áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas, agrupación de municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio para los datos a partir de 2012, para 2012 y anteriores solo figuran los datos de áreas metropolitanas y comarcas.*

*FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda. <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/ConsultaPresupuestosYLiquidaciones.aspx>*

**Gráfico 3. Evolución de los fondos líquidos de las Entidades Locales para el período 2007-2016**



*FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autónoma y Local del Ministerio de Hacienda*

De los datos registrados se observa como a partir del año 2007, comienzo de la crisis económica y financiera, se produce un descenso de los fondos líquidos en el Subsector de Entidades Locales, alcanzando la cifra menor en el año 2011 con 9.846.627 euros. Sin embargo, a partir del año 2012, año en el que España está inmersa en plena crisis económico y financiera, y año también, de la entrada en vigor de la LOEPSF, la tendencia cambia radicalmente y no solo los fondos líquidos abandonan la caída, sino que presentan un crecimiento del 9%, crecimiento que continúa de manera sostenible y contundente hasta el momento. De tal manera que a finales de 2016, en el ámbito local, se ha recuperado el nivel de fondos líquidos que se registraban antes del inicio de la crisis económica.

Si a partir de los fondos líquidos de las Entidades Locales, analizamos los ratios de solvencia y de liquidez que presentan las Entidades Locales, según el último informe elaborado por la Secretaria General de Coordinación Autónoma y Local de fecha septiembre 2017, "*Haciendas Locales en cifras 2015*" obtenemos el siguiente resultado:

**Tabla 23. Indicadores de solvencia y liquidez por tipo de ente local 2015**

TIPOS DE ENTES	Total Fondos líquidos (1)	Total Derechos pend. de cobro (2)	TOTAL (3) = (1) + (2)	Total Obligaciones pend. de pago (4)	ÍNDICE DE SOLVENCIA (3) / (4)	ÍNDICE DE LIQUIDEZ (1) / (4)
Ayuntamientos	10.571.724	22.526.528	33.098.252	11.197.300	296%	94%
Dip. Reg. Común	3.552.101	1.479.581	5.031.682	1.879.968	268%	189%
Dip. Reg. Foral	168.105	2.737.885	2.905.990	548.248	530%	31%
Consejos Insulares	185.562	246.171	431.733	121.528	355%	153%
Cabildos Insulares	454.022	202.762	656.784	226.429	290%	201%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>14.931.514</b>	<b>27.192.927</b>	<b>42.124.441</b>	<b>13.973.473</b>	<b>301%</b>	<b>107%</b>

FUENTE: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHFP

De esta información destaca el elevado índice de solvencia de todos los tipos de entes locales, en especial, de las Diputaciones de Régimen Foral, y que el índice de liquidez inmediata se sitúa por encima de la unidad en términos agregados, destacando el dato en las Diputaciones de Régimen Común y Cabildos insulares.

**Tabla 24. Indicadores de solvencia y liquidez por tramos de población 2015**

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Total Fondos líquidos (1)	Total Derechos pend. de cobro (2)	TOTAL (3) = (1) + (2)	Total Obligaciones pend. de pago (4)	ÍNDICE DE SOLVENCIA (3) / (4)	ÍNDICE DE LIQUIDEZ (1) / (4)
>1.000.000 hab.	797.325	2.906.496	3.703.821	1.243.768	298%	64%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	321.749	1.584.281	1.906.030	800.969	238%	40%
De 100.001 a 500.000 hab.	1.734.211	5.204.776	6.938.987	2.765.490	251%	63%
De 50.001 a 100.000 hab.	1.570.125	3.169.869	4.739.994	1.646.098	288%	95%
De 20.001 a 50.000 hab.	1.719.814	3.571.313	5.291.127	1.759.558	301%	98%
De 5.001 a 20.000 hab.	2.230.632	3.828.601	6.059.233	1.770.856	342%	126%
<= 5.000 hab.	2.197.867	2.261.192	4.459.059	1.210.563	368%	182%
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>10.571.724</b>	<b>22.526.528</b>	<b>33.098.251</b>	<b>11.197.302</b>	<b>296%</b>	<b>94%</b>

FUENTE: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MINHFP

Si se analiza la información desagregándola por tramos de población, la conclusión es que los Ayuntamiento de menor población (menos de 20.000 habitantes) son los que mejores ratios de solvencia y liquidez presentan, superando el 300% y el 100% respectivamente. Los municipios de menos de 20.000 habitantes representan el 95% de los Ayuntamientos en España, con un 20% de la población total.

Como conclusión de estos datos, el 95% de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales registran un claro exceso de liquidez. Si bien un alto índice de solvencia y liquidez es en principio un síntoma de salud financiera, se convierte en un problema de gestión, provocando ineficiencia al no poder rentabilizar los saldos excedentarios debido a la falta de remuneración bancaria por los bajos tipos de interés<sup>422</sup> y por la imposibilidad de poder destinar estos excedentes a políticas públicas necesarias, por aplicación de la regla de gasto que limita el crecimiento del gasto no financiero.

Para algunos autores, como FARFAN PÉREZ, el origen del problema del exceso de liquidez en las Entidades Locales está en la regla de gasto, que al establecer una tasa de crecimiento del gasto estructural para cada ejercicio ( 2,10% para 2017), muy por debajo del incremento real de los ingresos estructurales obtenidos ( aumentos legales de impuestos y participación en lo tributo del estado a tasas superiores), está impidiendo que desde el año 2012 se pueda gastar por encima de esas tasas anuales y está obligando a destinar la diferencia a la reducción del endeudamiento neto. La disminución de deuda, tienen como consecuencia un mayor superávit presupuestario en los ejercicios siguientes al haber disminuido los intereses financieros y las anualidades ordinarias de amortización de deuda, dando como resultado final un incremento de la liquidez.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que la LOEPSF ha cumplido notablemente su cometido en el ámbito local. Las Entidades Locales, en términos agregados, desde el año 2012 presentan superávit presupuestario, han reducido considerablemente su deuda financiera y han registrado un importante aumento en sus fondos líquidos. Las tres reglas fiscales impuestas por la LOEPSF; estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda, así como las nuevas normas de gestión presupuestaria, en especial, las que regulan el destino del superávit presupuestario han sido realmente eficaces en el ámbito local. Pero esta conclusión, que es válida en términos agregados, presenta importantes matizaciones si analizamos con más detalle la heterogeneidad local.

### **2.5.2 El superávit presupuestario y la evolución de la estructura de gastos e ingresos de las Entidades Locales.**

La nueva disciplina presupuestaria impuesta por la LOEPSF ha supuesto que en los últimos años las Entidades Locales presenten sus cuentas públicas con superávit presupuestario y aumenten considerablemente sus fondos líquidos, provocando una

---

<sup>422</sup> JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ, "Equilibrio financiero municipal: sostenibilidad y liquidez óptima," *Revista Digital CEMCI*, nº 34, (2017) págs. 1–8.

notable mejoría en los índices de solvencia y liquidez. Para mejorar el saldo no financiero de las Entidades Locales y lograr alcanzar cifras que supongan un superávit presupuestario, es necesario aumentar los ingresos no financieros y/ o disminuir el gasto no financiero. Por ello, procede analizar los efectos derivados de la aplicación de la LOEPSF, tanto en la estructura de gasto e ingresos de las Entidades Locales, como en sus principales magnitudes económico-financieras<sup>423</sup>. La evolución de la estructura de gastos e ingresos, así como de las principales magnitudes financieras de las Entidades Locales ha sido la siguiente:

**Tabla 25. Evolución de las principales magnitudes financieras 2005-2015**

	2005	2006	2007	2008
<b>Entidades con información</b>	6.679	6.697	6.721	6.962
<b>Ingresos corrientes</b>	52.517.445	59.889.482	64.118.938	65.325.802
<b>Gastos corrientes</b>	44.427.045	49.021.537	54.111.734	57.783.224
<b>Ahorro bruto</b>	<b>8.090.401</b>	<b>10.867.946</b>	<b>10.007.204</b>	<b>7.542.578</b>
Positivo	8.272.035	11.042.757	10.339.788	8.180.502
Negativo	-181.634	-174.811	-332.584	-637.925
<b>Pasivos financieros</b>	2.859.317	2.751.370	2.593.990	3.054.600
<b>Ahorro neto</b>	<b>5.231.084</b>	<b>8.116.575</b>	<b>7.413.214</b>	<b>4.487.978</b>
Positivo	5.951.585	8.550.132	7.998.275	6.013.993
Negativo	-720.501	-433.557	-585.061	-1.526.016
<b>Ingresos no financieros</b>	59.848.623	68.243.481	71.187.146	71.683.532
<b>Gastos no financieros</b>	56.908.896	64.023.068	70.709.042	73.298.774
				1%
<b>Saldo no financiero</b>	<b>2.939.727</b>	<b>4.220.413</b>	<b>478.104</b>	<b>-1.615.242</b>
Positivo	4.140.248	5.438.836	3.488.595	2.556.961
Negativo	-1.200.521	-1.218.422	-3.010.491	-4.172.203
<b>Remanente de Tesorería</b>	<b>11.947.308</b>	<b>19.022.363</b>	<b>19.339.218</b>	<b>16.904.219</b>
Positivo	12.870.666	19.770.091	19.642.665	17.899.611
Negativo	-923.357	-747.729	-303.447	-995.393

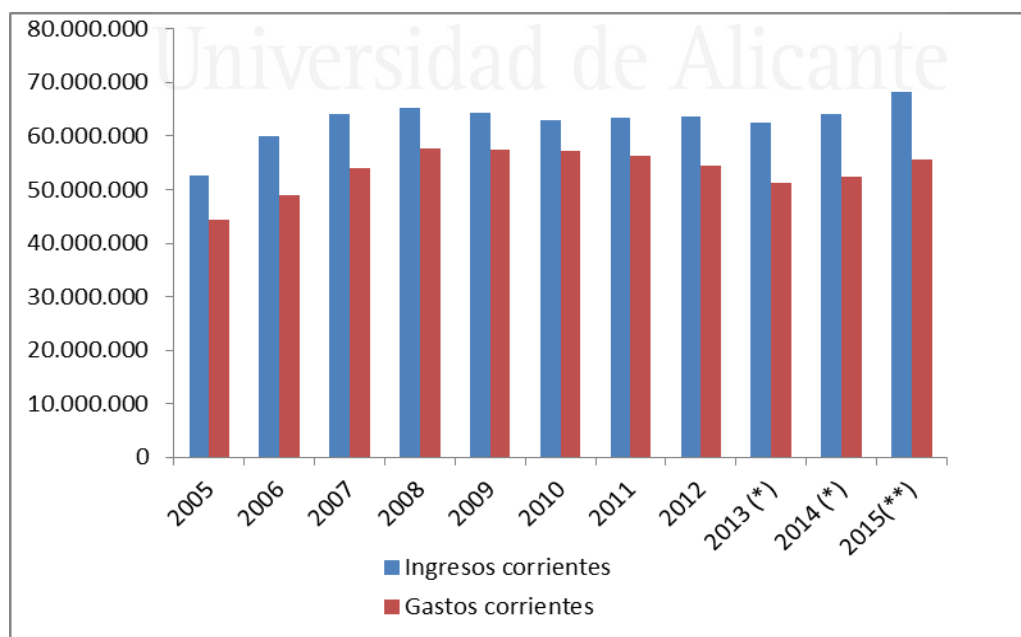
<sup>423</sup> Para ver la actuación presupuestaria de las Corporaciones Locales durante la última crisis económica Véase. UTRILLA DE LA HOZ, ALFONSO "Los Presupuestos de las Corporaciones Locales: situación actual y comportamiento durante la Crisis," *Crónica Presupuestaria* 4 (2016) págs. 93–117.

2009	2010	2011	2012	2013 (*)	2014 (*)	2015(**)
7.509	7.921	8.016	8.009	7.500	7.215	7.368
64.267.179	62.993.996	63.419.032	63.631.113	62.532.207	63.995.887	68.234.399
57.420.815	57.324.273	56.277.786	54.475.911	51.176.887	52.308.223	55.633.329
<b>6.846.364</b>	<b>5.669.722</b>	<b>7.141.246</b>	<b>9.155.202</b>	<b>11.355.319</b>	<b>11.687.663</b>	<b>12.601.071</b>
7.509.396	6.269.004	7.430.079	9.609.835	11.467.544	11.751.552	12.707.209
-663.032	-599.281	-288.834	-454.632	-112.225	-63.889	-106.139
2.795.330	3.294.907	3.240.138	4.207.323	4.810.619	7.335.914	6.073.950
<b>4.051.034</b>	<b>2.374.815</b>	<b>3.901.107</b>	<b>4.947.880</b>	<b>6.544.700</b>	<b>4.351.749</b>	<b>6.527.121</b>
5.282.269	3.928.071	4.573.240	5.884.472	6.784.919	5.719.155	7.303.914
-1.231.235	-1.553.256	-672.133	-936.592	-240.219	-1.367.406	-776.793
77.435.907	72.924.642	67.785.725	66.099.555	64.589.022	66.375.736	70.634.591
8%	-6%	-7%	-2%	-2%	3%	6%
78.206.322	74.687.626	68.088.370	61.946.057	56.980.709	59.172.504	63.556.357
7%	-4%	-9%	-9%	-8%	4%	7%
<b>-770.415</b>	<b>-1.762.984</b>	<b>-302.645</b>	<b>4.153.498</b>	<b>7.608.313</b>	<b>7.203.233</b>	<b>7.078.235</b>
2.595.872	2.016.175	2.262.831	5.333.090	7.724.302	7.456.848	7.213.910
-3.366.288	-3.779.159	-2.565.475	-1.179.592	-115.989	-253.615	-135.676
<b>17.992.592</b>	<b>16.386.349</b>	<b>13.681.481</b>	<b>21.172.936</b>	<b>22.970.512</b>	<b>25.153.812</b>	<b>27.808.642</b>
18.687.430	18.443.831	16.214.725	21.810.962	23.848.020	25.705.951	28.171.735
-694.838	-2.057.482	-2.533.185	-638.026	-877.508	-552.138	-363.093

(\*) En los años 2013 y 2014 no se incluyen los datos de los municipios del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra (\*\*) En 2015 no se incluyen los municipios de Álava.

FUENTE: Subdirección General de Financiación Autonómica y Local del MINHFP

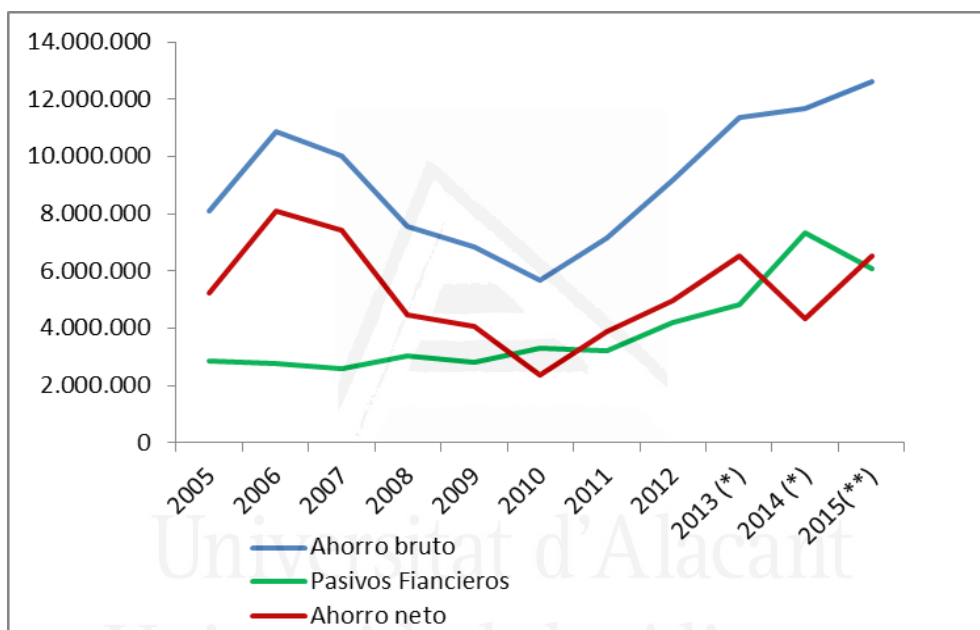
Gráfico 4. Evolución ingresos y gastos corrientes Entidades Locales 2005-2015



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autonómica y Local del MINHFP

Los ingresos corrientes de las Entidades Locales en el año 2015 ya han superado la cifra que se registraba antes de los efectos de la crisis económica y financiera en las cuentas de las Entidades Locales, en el ejercicio 2008. Sin embargo, los gastos corrientes se sitúan, en el año 2015, en cifras inferiores a las que se registraban en el ejercicio 2008, y en consecuencia, el margen positivo entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes ha aumentado.

**Gráfico 5. Evolución del ahorro bruto, pasivos financieros y ahorro neto en 2005/2015**



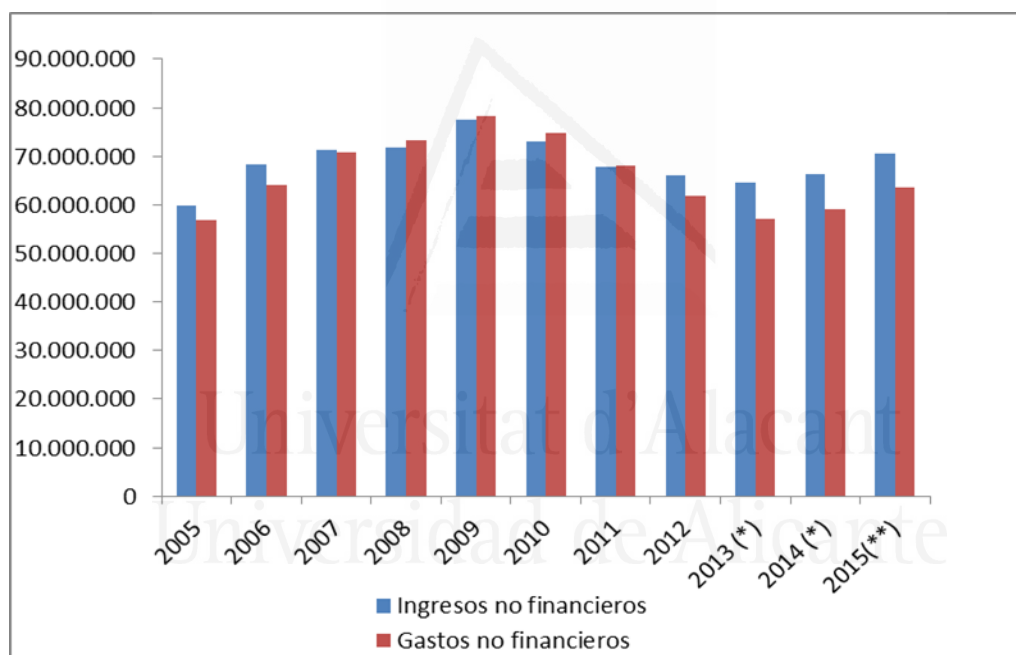
*FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autonómica y Local del MINHFP*

Como consecuencia de la evolución de los ingresos corrientes y gastos corrientes, el ahorro bruto comenzó a descender en el año 2007, acentuó este descenso en 2008 que continuó hasta 2011, año en el que presenta su punto de inflexión y partir de entonces ha tenido un crecimiento sostenido.

Los pasivos financieros, es decir, el importe que las Entidades Locales destinan a la amortización de su deuda financiera, presentan una evolución ascendente hasta el año 2014. Esta evolución es consecuencia de las cifras de deuda viva que registran las Entidades Locales. La deuda viva en las Entidades Locales ha descendido en los últimos años, pero en el año 2012 tuvo un importante aumento derivado de la conversión de la

deuda comercial a deuda financiera, como consecuencia de la financiación de pago a proveedores, programa diseñado en tres fases y que tuvo un monto total de aproximado de 11.500 millones de euros. Por otra parte, en los datos registrados en pasivos financieros a partir del año 2012, también ha de tenerse en cuenta la amortización anticipada que las Entidades Locales con superávit presupuestario han realizado por imperativo del artículo 32 de la LOEPSF. Estas circunstancias provocan que en el año 2013 y 2014 el crecimiento de los pasivos financieros sea muy acusado, de tal manera que aunque el ahorro bruto presenta un crecimiento positivo el ahorro neto desciende en 2013 y 2014. Solo en 2015 cuando los pasivos financieros presentan un descenso es cuando se registra un crecimiento del ahorro neto.

**Gráfico 6. Evolución de los ingresos y gastos no financieros en 2005-2015**



*FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autónoma y Local del MINHFP*

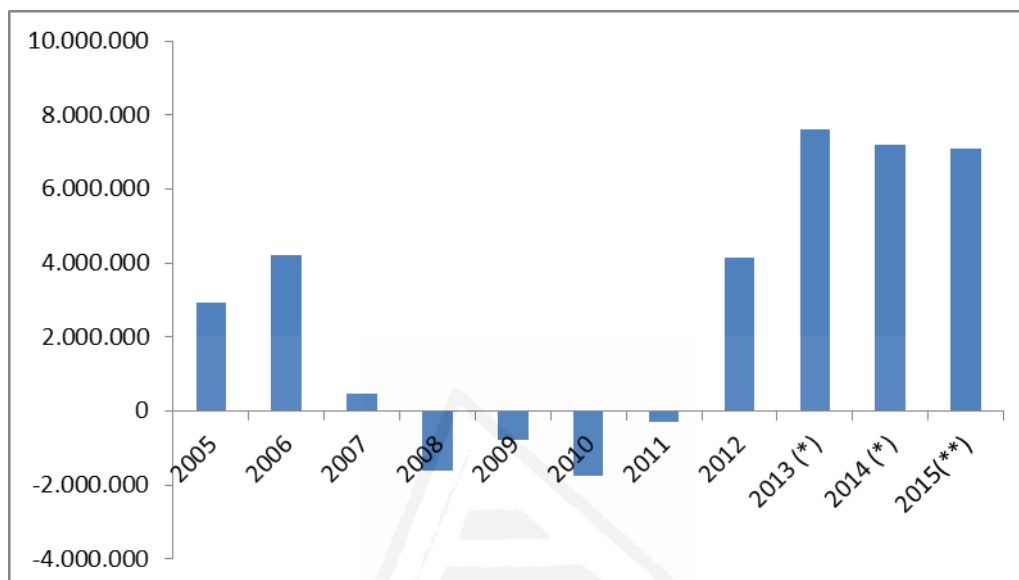
Los ingresos no financieros y los gastos no financieros, todavía en 2015, se sitúan en niveles inferiores a los que se registraban en los años anteriores a los efectos de la crisis económica y financiera en las cuentas públicas de las Entidades Locales.

Si bien sí que existe un comportamiento destacable en la evolución que han presentado estas magnitudes, y es que a partir del año 2012, año de entrada en vigor de



la LOEPSF, el descenso de los gastos no financieros es mucho más acusado que el de los ingresos no financieros, presentado a partir de 2104 un crecimiento similar.

**Gráfico 7. Evolución saldo no financiero en 2005-2015**



*FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Subdirección General de Financiación Autonómica y Local del MINHFP*

Como consecuencia de la evolución de los ingresos no financieros y los gastos no financieros, a partir del ejercicio 2012 las cuentas públicas de las Entidades Locales, en términos agregados, presentan un saldo no financiero positivo. Este dato positivo ha sido consecuencia, principalmente, del ajuste que se ha producido en los gastos no financieros, y no tanto por las medidas con efecto en los ingresos no financieros. El descenso del gasto no financiero entre el año 2009 y 2015 asciende a 14.600 millones de euros, lo que representa casi un 19%. En este comportamiento del gasto no financiero, ha tenido una gran importancia la LOEPSF, y en especial, la aplicación de la regla de gasto que limita el crecimiento del gasto y no tiene en cuenta el nivel de ingresos no financieros de los que disponen las Entidades Locales.

La contracción tan acusada del gasto no financiero en los últimos seis años está produciendo, a su vez, una alteración de la estructura del gasto público local:

**Tabla 26. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016**

<b>Gastos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gastos de personal	20.669.268	20.479.571	20.098.645	18.283.623	17.782.322	17.997.126	19.553.748	19.655.717
G. bienes y servicios	19.405.306	19.294.475	18.914.785	19.371.881	17.112.374	17.500.155	18.754.209	19.240.107
Gastos financieros	1.065.884	873.241	1.154.647	1.486.019	1.593.781	1.562.825	935.602	837.780
Transferencias corrientes	14.977.843	15.535.431	14.885.502	14.253.770	14.011.217	14.549.308	15.188.965	15.641.905
Fondo de contingencia								
<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>56.118.300</b>	<b>56.182.718</b>	<b>55.053.579</b>	<b>53.395.292</b>	<b>50.499.694</b>	<b>51.609.414</b>	<b>54.432.524</b>	<b>55.375.509</b>
<b>Inversiones reales</b>	<b>18.253.329</b>	<b>15.010.615</b>	<b>9.899.594</b>	<b>6.016.711</b>	<b>4.778.976</b>	<b>5.528.532</b>	<b>6.515.319</b>	<b>5.292.598</b>
Transferencias de capital	1.577.307	1.439.399	1.162.828	1.005.011	579.340	776.118	691.702	782.133
<b>Operaciones de Capital</b>	<b>19.830.636</b>	<b>16.450.015</b>	<b>11.062.422</b>	<b>7.021.722</b>	<b>5.358.316</b>	<b>6.304.650</b>	<b>7.207.022</b>	<b>6.074.732</b>
<b>Op. no Financieras</b>	<b>75.948.936</b>	<b>72.632.733</b>	<b>66.116.001</b>	<b>60.417.015</b>	<b>55.858.010</b>	<b>57.914.064</b>	<b>61.639.546</b>	<b>61.450.240</b>
Activos financieros	635.511	429.208	352.496	964.474	520.136	485.029	735.156	798.047
Pasivos financieros	2.806.836	3.307.343	3.250.347	4.260.343	4.905.352	7.489.841	6.188.237	5.491.195
<b>Op. Financieras</b>	<b>3.442.347</b>	<b>3.736.551</b>	<b>3.602.843</b>	<b>5.224.816</b>	<b>5.425.488</b>	<b>7.974.870</b>	<b>6.923.393</b>	<b>6.289.243</b>
<b>Total gastos</b>	<b>79.391.283</b>	<b>76.369.284</b>	<b>69.718.844</b>	<b>65.641.831</b>	<b>61.283.498</b>	<b>65.888.935</b>	<b>68.562.939</b>	<b>67.739.483</b>

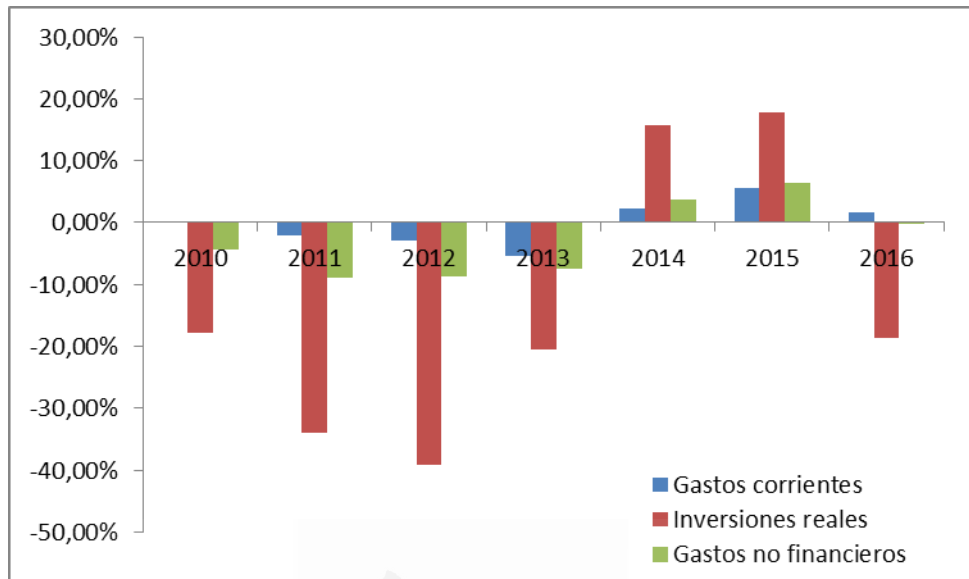
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la OVEL del MINHFP

**Tabla 27. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016 (tasas de variación)**

	<b>2010/2009</b>	<b>2011/2010</b>	<b>2012/2011</b>	<b>2013/2012</b>	<b>2014/2013</b>	<b>2015/2014</b>	<b>2016/2015</b>
Tasa variación gastos corrientes	0,11%	-2,01%	-3,01%	-5,42%	2,20%	5,47%	1,73%
Tasa variación inversiones reales	-17,77%	-34,05%	-39,22%	-20,57%	15,68%	17,85%	-18,77%
Tasa variación gastos no financieros	-4,37%	-8,97%	-8,62%	-7,55%	3,68%	6,43%	-0,31%
<b>Tasa variación gasto total</b>	<b>-3,81%</b>	<b>-8,71%</b>	<b>-5,85%</b>	<b>-6,64%</b>	<b>7,51%</b>	<b>4,06%</b>	<b>-1,20%</b>

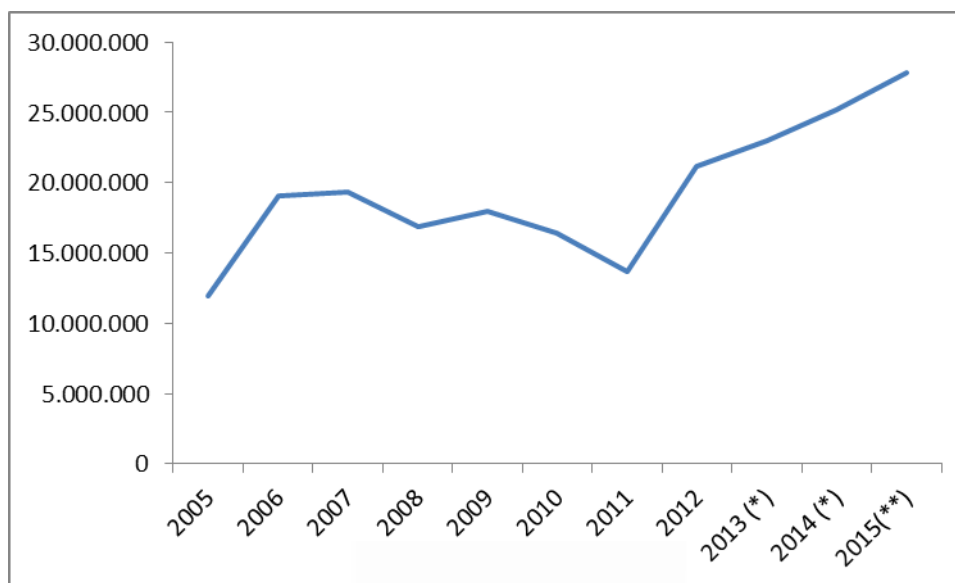
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la OVEL del MINHFP

**Gráfico 8. Evolución obligaciones reconocidas de las Entidades Locales en el período 2009-2016 (tasas de variación)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la OVEL del MINHFP

La evolución del gasto no financiero de las Entidades Locales muestra que desde el año 2009 al año 2013 se produjo un acusado descenso, y a partir de 2014 ha comenzado registrar aumentos sin alcanzar las cifras del año 2009, con un ligero descenso en 2016, especialmente en relación a las inversiones reales. El gasto no financiero se ha contraído en el período analizado en un 14,68% para el conjunto de las Entidades Locales, y a su vez, se está produciendo una alteración en la composición del gasto público local, resultado que el capítulo que mayor ajuste ha experimentado ha sido el correspondiente a las inversiones reales, con una reducción del 64,3% en el período analizado (2009-2016), mientras que los gastos corrientes a penas se han reducido en un 1,3%. Esta tendencia, presenta su punto de inflexión en 2013, y a partir de 2014 las inversiones reales comienzan a registrar variaciones positivas aunque no se ha recuperado el nivel de inversiones de los años 2009 y 2010, volviéndose a registrar en 2016 un descenso del 18,77%.

**Gráfico 9. Evolución del Remanente de Tesorería en 2005-2015**

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la OVEL del MINHFP

Por último, la evolución del Remanente de Tesorería de las Entidades Locales presenta un comportamiento similar al del saldo no financiero. A partir del año 2008, el Remanente de Tesorería comienza a descender hasta el año 2011, y en el año 2012 registra un aumento que se va a ir consolidando año a tras año hasta alcanzar en 2015, la mayor cifra de todos los tiempos con 27.800 millones de euros.

Este análisis de la dimensión y evolución de la actividad presupuestaria y financiera de las Entidades Locales en España, debe realizarse sin olvidar la complejidad que presenta el mundo local, derivada de su variada composición, del tamaño de la propia planta municipal, del gran número de pequeños municipios, y de la diferente situación de las finanzas públicas de cada entidad local.

### 2.5.3 La necesaria revisión de la regla de gasto para las Entidades Locales.

La disciplina presupuestaria impuesta por la LOEPSF, ha contribuido de manera notable al saneamiento de las Entidades Locales, puesto de manifiesto en el análisis realizado, en los apartados anteriores, de sus principales magnitudes financieras.

En primer lugar, la nueva disciplina presupuestaria, supone el cumplimiento del equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria y, por tanto, no registrar déficit público en las cuentas de las Entidades Locales. Y una vez alcanzado el equilibrio entre

ingresos y gastos de carácter no financiero, se impone, además, a las Entidades Locales una limitación al crecimiento del su gasto no financiero, sin tener en cuenta los mayores ingresos no financieros disponibles.

La aplicación de la regla de gasto en las Entidades Locales que presentan equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria, provoca la generación de superávit presupuestario. Además, la LOEPSF impone el destino finalista de este superávit presupuestario que, con carácter general, debe aplicarse a la amortización anticipada de deuda. Esto a su vez, conlleva un mayor superávit presupuestario en los ejercicios siguientes, y un aumento sostenido de la liquidez de las Entidades Locales.

Como consecuencia de todo ello, en las Entidades Locales se produce la paradoja de registrar cada vez un mayor superávit presupuestario que se va acumulando año tras año, disponer de una mayor liquidez que provoca la acumulación de fondos públicos en las entidades de crédito, y no poder acometer mayor gasto no financiero ni tampoco aprobar normas que supongan una reducción de las cargas tributarias a los ciudadanos, y todo ello por la limitación de la regla de gasto.

Para paliar en parte este efecto y a la vista del escenario de superávit estructural que presentaban las Entidades Locales, se aprobó la *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF, una medida de flexibilización consistente en la posibilidad de que las entidades saneadas pudieran destinar parte del superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles. Esta medida que entró en vigor en 2014, es una excepción a la regla general de destinar el superávit presupuestario a reducir la deuda financiera de las Entidades Locales, y es de aplicación anual, pudiendo prorrogarse mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado. Hasta ahora, ha sido utilizada la posibilidad de prórroga, y desde el superávit presupuestario del ejercicio 2013 hasta la última liquidación presupuestaria, parte de este superávit ha podido ser utilizado por las Entidades Locales a inversiones financieramente sostenibles.

Sin embargo, la aplicación de esta medida de flexibilización del destino del superávit presupuestario ha tenido un resultado relativamente bajo. En el primer año de aplicación, se destinó a inversiones financieramente sostenibles el 36 % del total del importe del superávit que pudo ser destinado a este fin, y esta situación se repite en 2015 y 2016, incluso, con porcentajes aún más bajos, del 34,34% y 25,90% respectivamente.

Por otra parte, los efectos citados no deben dejar de atribuir el importante valor que la regla de gasto está demostrando en términos de disciplina fiscal, y que junto, con otras medidas, está permitiendo que el *Subsector: Corporaciones Locales*, registre, año tras año, superávit presupuestario, reduzca su deuda pública y lleve a efecto el saneamiento de sus cuentas públicas<sup>424</sup>.

No obstante, no se puede obviar el efecto y las disfunciones que la regla de gasto está teniendo en las Entidades Locales que presentan unas cuentas financieras saneadas, y que registran un superávit presupuestario de manera consolidada.

Como sostiene VILLAR ROJAS<sup>425</sup>, la regulación de la aplicación del superávit es fuertemente restrictiva, y provoca la existencia de un número creciente de Entidades Locales con recursos disponibles que, sin embargo, no pueden aplicarlos a inversiones por las limitaciones impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, normativa que parte de la convicción de que todas las Administraciones públicas se encontraban y se encuentran en situación de inestabilidad presupuestaria y financiera. Y precisamente, en esto consiste el efecto perverso de estas normas fiscales; en imponer mayores restricciones a las Entidades Locales que disponen de recursos públicos y presentan una situación financiera saneada.

Todo lo anterior, lleva a plantear la necesaria revisión de la regla de gasto, que junto con el resto de reglas fiscales, ha provocado una situación de superávit presupuestario en el conjunto de las Corporaciones Locales, incluso en los años de recesión económica.

Esta nueva disciplina fiscal ha supuesto un importante cambio en el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo. El límite de gasto no financiero y la regla de gasto suponen una clara limitación a este tipo de modificaciones presupuestarias. A partir de la entrada en vigor de la LOEPSF, las modificaciones de crédito, además de cumplir con el principio de nivelación presupuestaria, deben tener en cuenta el límite de gasto no financiero y las reglas sobre el destino del superávit presupuestario.

---

<sup>424</sup> Informe Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local. Julio 2017.

<sup>425</sup> VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ "Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales," *EL CRONISTA Del Estado Social y Democrático de Derecho* N° 58-59. IUSTEL (2016).

### 2.5.3.1 Diagnóstico de la situación actual.

Tal y como reconoce la Comisión de expertos, en su *Informe para la revisión del modelo de financiación local*, de julio de 2017, el diseño de la regla de gasto es mejorable en varios sentidos. Pero antes de abordar cuáles deben ser los aspectos a mejorar de la regla de gasto, es importante conocer cuáles son las causas que explican la paradoja que supone su aplicación en las Entidades Locales saneadas. Mientras que el superávit presupuestario, y los depósitos bancarios de las Entidades Locales aumentan de forma sostenible, en un contexto financiero de escasa remuneración por los bajos tipos de interés, la aplicación de la regla de gasto no permite que este superávit pueda revertir a la sociedad en forma de mayor gasto público no financiero, y además limita la reducción de la presión fiscal sobre las economías privadas<sup>426</sup>. En otras palabras, las Entidades Locales saneadas financieramente que disponen de ingresos estructurales superiores a sus gastos, no pueden destinar estos mayores ingresos a realizar obras –salvo inversiones financieramente sostenibles en determinados supuestos– o implantar y mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos, ni tampoco pueden aprobar medidas fiscales que disminuyan los impuestos y tasas que tienen que pagar los ciudadanos. El único destino a este superávit estructural es la amortización de deuda<sup>427</sup>, y si la entidad local no tiene deuda que amortizar, estos mayores ingresos se acumularán en los depósitos bancarios aumentando cada vez más la liquidez, y encorsetando la capacidad de gestión económica, financiera y presupuestaria de dicha entidad local.

Una de las causas que subyacen en las inconsistencias que presenta la aplicación de la regla de gastos en Entidades Locales saneadas, está relacionada con la magnitud macroeconómica utilizada para la variación del gasto computable, según el artículo 12.1 de la LOEPSF. El crecimiento del gasto no financiero que permite la regla de gasto es la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa

---

<sup>426</sup> Art. 12.4 de la LOEPSF “Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.”

<sup>427</sup> En caso de prórroga de la Disposición adicional sexta de la LOEPSF, el destino del superávit también puede ser inversiones financieramente sostenibles.

De tal manera que cuando una entidad local ha alcanzado el equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria, su gasto no financiero solo puede crecer el importe correspondiente a tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Si los ingresos no financieros de una entidad local crecen por encima de esa tasa de referencia, el resultado será el superávit presupuestario.

No podemos olvidar cual es la realidad de la planta municipal en España, caracterizada por un número muy elevado de pequeños municipios.

**Tabla 28. Las Entidades Locales en cifras.**

<b>ESTRATOS DE POBLACIÓN</b>	<b>Nº de Ayuntamiento</b>	<b>%</b>	<b>Población 01/01/2015</b>	<b>%</b>
> 1.000.000 hab.	2	0,02%	4.746.546	10,19%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	0,05%	2.714.150	5,81%
De 100.001 a 500.000 hab.	56	0,69%	10.979.122	23,55%
De 50.001 a 100.000 hab.	81	1,00%	5.791.700	12,40%
De 20.001 a 50.000 hab.	255	3,13%	7.521.633	16,06%
De 5.001 a 20.000 hab.	900	11,15%	8.844.880	19,05%
< 5.000 hab.	6.822	83,94%	5.856.504	12,58%
Total (excepto Ceuta y Melilla)	8.120	99,98%	46.454.535	99,64%
Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla)	2	0,02%	169.847	0,36%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>8.122</b>	<b>100,00%</b>	<b>46.624.382</b>	<b>100,00%</b>

FUENTE: Secretaría General de Coordinación con Autónoma y Local. Última Memoria publicada en septiembre 2017

Según los datos mostrados, prácticamente el 84% de los Ayuntamientos en España tienen menos de 5.000 habitantes. Por otra parte, si a esta fragmentada y compleja planta municipal, se añade que la dimensión de la hacienda local española es de un 6% del PIB, la conclusión es que lo que es válido en el nivel macroeconómico<sup>428</sup> no tiene por qué serlo en el nivel de cada una de las más de ocho mil entidades que conforman el sector local<sup>429</sup>.

<sup>428</sup> La tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, es una magnitud macroeconómica y tal y como definía el economista SAMUELSON "La macroeconomía se ocupa de la conducta de la economía en su conjunto, es decir, de los amplios agregados de la vida económica. Es el estudio del nivel global de la producción, el empleo, el paro y los precios de una nación"

<sup>429</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, FERNANDO "La Regla de Gasto con exceso de liquidez en las Entidades Locales," en la jornada sobre *Nuevos horizontes para la financiación local*, organizada por Federación Asturiana de Concejos (Oviedo, 2017), págs. 1–95.



De hecho, los ingresos no financieros de carácter estructural de todas y cada una de las Entidades Locales no evolucionan siguiendo una única magnitud de carácter macroeconómico, como es la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.

Según el artículo 142 de la CE, las principales fuentes de financiación de las Entidades Locales<sup>430</sup>, son los tributos propios y la participación de ingresos del Estado, tal y como se constata en la composición de la estructura de ingresos del sector público local del año 2016.

**Tabla 29. Liquidación Presupuestos 2016 Entidades Locales.**

Cap.	Ingresos	Presupuesto inicial	Previsión definitiva	Derechos reconocidos netos	%
1	Impuestos directos	26.235.479	26.832.929	28.040.135	38%
2	Impuestos indirectos	9.826.869	9.934.273	9.737.357	13%
3	Tasas, precios públicos y otros	8.783.296	9.536.153	9.792.976	13%
4	Transferencias corrientes	19.681.020	20.658.526	20.367.465	28%
5	Ingresos patrimoniales	1.082.848	1.125.995	1.016.616	1%
	<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>65.609.512</b>	<b>68.087.876</b>	<b>68.954.549</b>	<b>94%</b>
6	Enajenación inversiones reales	380.717	647.834	380.265	1%
7	Transferencias de capital	803.313	1.340.093	1.024.152	1%
	<b>Operaciones de Capital</b>	<b>1.184.030</b>	<b>1.987.927</b>	<b>1.404.417</b>	<b>2%</b>
	<b>Operaciones no Financieras</b>	<b>66.793.542</b>	<b>70.075.803</b>	<b>70.358.966</b>	<b>96%</b>
8	Activos financieros	438.671	9.756.182	538.472	1%
9	Pasivos financieros	1.488.633	2.771.515	2.438.304	3%
	<b>Operaciones Financieras</b>	<b>1.927.304</b>	<b>12.527.697</b>	<b>2.976.776</b>	<b>4%</b>
					0%
	<b>Total ingresos</b>	<b>68.720.846</b>	<b>82.603.500</b>	<b>73.335.742</b>	<b>100%</b>

FUENTE: OVEL del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Datos de la Liquidación de los presupuestos del ejercicio 2016

Los ingresos de las Entidades Locales que mayor peso tienen son los correspondientes al *Capítulo I. Impuestos directos* con un 38%, entre los que se

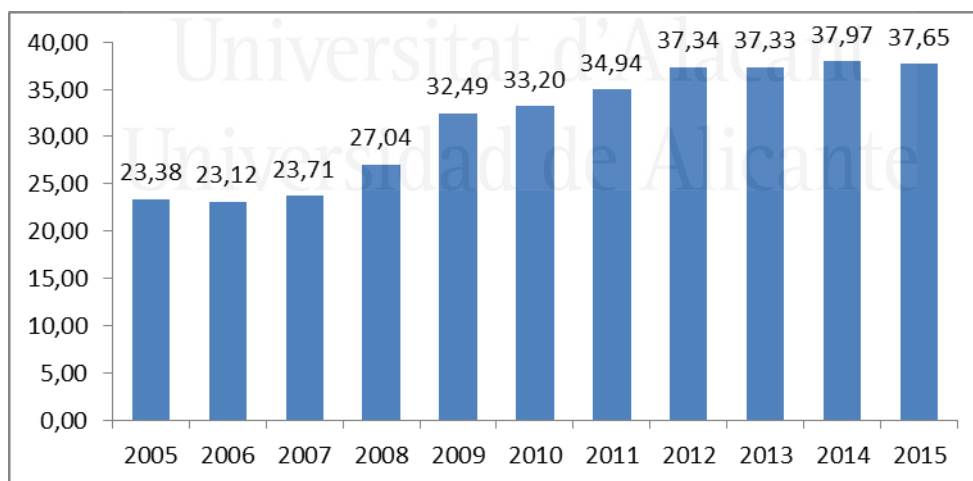
<sup>430</sup> Para profundizar en el sistema de financiación de la heterogénea Hacienda local Véase el extenso estudio encargado por la FEMP a expertos académicos en la materia. SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER (coord.) *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, (Madrid, 2008) <http://femp.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>.

encuentra el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el *Capítulo IV. Transferencias corrientes*, con un 28%, capítulo en el que se contabiliza la participación en tributos del Estado.

Según los datos de la liquidación de Presupuestos 2016 de Entidades Locales publicados en la OVEL del MINHFP, el importe total de derechos reconocidos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles alcanza el 19 % del total de los ingresos y las transferencias corrientes del Estado el 21%, por lo que constituyen las principales fuentes de financiación de las Entidades Locales.

Por otra parte, mencionar que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), es un impuesto de exacción obligatoria por los Ayuntamientos, que grava el valor catastral de la titularidad y otros derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles localizados en el municipio que recauda el tributo<sup>431</sup>. Es un impuesto de carácter periódico y que se gestiona mediante padrón, por lo que es un impuesto que no registra importantes variaciones en función del ciclo económico, a diferencia de los impuestos estatales más flexibles a la evolución de la economía.

**Gráfico 10. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. % sobre el total de Ingresos municipales. Evolución 2005 -2015**



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública

En los últimos años, el constante incremento de los ingresos procedentes del IBI ha provocado que haya cobrado una importancia fundamental para las arcas municipales. De los 36.638 millones de euros que registraron por impuestos las Entidades Locales a

<sup>431</sup> Artículo 61 del TRLRHL.

finales de 2015, unos 13.794 millones correspondieron al IBI. Es decir, casi el 38% de los ingresos tributarios de estas entidades provienen de este impuesto, que ha alcanzado en los últimos años, el mayor peso sobre el conjunto de los recursos impositivos locales desde la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Según el *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, entre 2004 y 2015 los ingresos tributarios de las Entidades Locales han aumentado a un ritmo (48,4%), muy por encima del crecimiento del PIB (24,9%). Dentro de los principales impuestos locales, destaca la evolución del IBI, que ha aumentado en el período un 136,1%.

El IBI es un impuesto municipal que es ajeno al ciclo económico, y ha sido considerado como el “salvavidas” que evitó que muchos Ayuntamientos entraran en quiebra. Esta mayor estabilidad de los ingresos públicos municipales ha permitido que las Entidades Locales sean las únicas Administraciones Públicas que hayan presentado superávit presupuestario desde 2012.

En la evolución del IBI de los últimos años ha destacado el efecto del procedimiento de regularización catastral<sup>432</sup> que ha supuesto la incorporación al Catastro Inmobiliario de los bienes inmuebles urbanos y rústicos con construcción, así como de las alteraciones de sus características, en supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación catastral. Este procedimiento se ha desarrollado desde el año 2013 en todo el territorio nacional, excepto el País Vasco y Navarra.

---

<sup>432</sup> Disposición Adicional Tercera del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario: «1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 de este Texto Refundido, la incorporación al Catastro Inmobiliario de los bienes inmuebles urbanos y de los bienes inmuebles rústicos con construcción, así como de las alteraciones de sus características, podrá realizarse mediante el procedimiento de regularización catastral». Dicho artículo 11 TR LCI establece que la incorporación de bienes y sus alteraciones se hace por alguno de los siguientes procedimientos: declaraciones, comunicaciones, subsanación de discrepancias y rectificaciones, inspección catastral y valoración, por lo que la regularización catastral es un procedimiento excepcional limitado en el tiempo, según la Disposición Adicional. Se trata de un procedimiento que se inicia de oficio en los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación. En lo no previsto en la citada Disposición Adicional se aplica el régimen regulado en los artículos 11 y 12 del Texto Refundido. El procedimiento se aplica en aquellos municipios y durante el tiempo que se determine mediante resolución de la Dirección General del Catastro, publicada en el BOE antes del 31 de diciembre de 2016, aunque el plazo podrá ser ampliado por decisión motivada de dicho órgano e igualmente publicada.

Sin embargo, y a pesar de que las altas del IBI producidas, como consecuencia de este procedimiento regulado en una norma, son de carácter permanente, este incremento en la recaudación no se considera por la IGAE<sup>433</sup>, como un cambio normativo que supone aumentos permanentes en la recaudación, a efectos del artículo 12.4 de la LOEPSF. Por tanto, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación no podrá aumentar en la cuantía equivalente. El efecto de esta interpretación estricta de la IGAE, es la generación de mayor superávit para las Entidades Locales saneadas financieramente.

En cuanto a otra de las principales fuentes de financiación de las Entidades Locales; las transferencias corrientes del Estado, habitualmente conocidas como PIE (Participación en los Ingresos del Estado), su crecimiento depende del índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE)<sup>434</sup> y de la recaudación efectiva de los impuestos participados en el modelo de cesión<sup>435</sup>.

<sup>433</sup> MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO Directora de la Oficina Nacional de Contabilidad. Intervención General de la Administración del Estado. En la Jornada del Observatorio de Estabilidad Presupuestaria organizada por COSITAL y celebrada en Madrid, en enero de 2017, a la pregunta de si la mayor recaudación permanente derivada del procedimiento de regularización catastral supone o no un mayor nivel de gasto computable, respondió: “*Ahora bien, ¿eso nos va a permitir reducir el gasto computable? Y ante eso nuestra respuesta y nuestra interpretación es que no, ¿por qué?, porque pasaría con todos los impuestos. Nosotros entendemos que todos los impuestos, el Estado lo tuvo con las bases imponibles del IRPF hace unos años, con el tema del Impuesto de Sociedades igual, con el tema del IVA está continuamente haciendo planes especiales. Bueno, nosotros creemos que eso es una actuación normal de todas las administraciones públicas, evitar el fraude fiscal, y por lo tanto, en esa función, en esa competencia propia que tiene la entidad local, tiene que actuar bien a través de los mecanismos ordinarios, bien por mecanismos extraordinarios, uno u otro, esa finalidad la va a tener siempre, siempre. El hecho de que sea extraordinario ¿nos justifica que modifique nuestro gasto computable? Nosotros entendíamos que no, porque además fijaros una casa, imaginaros una casa, o un bloque mejor dicho, para que sea una cosa cuantitativamente importante, que había un bloque de casas en donde bueno, por la razón que sea, no estaba declarado en el catastro y por lo tanto, no estaba generando IBI. En esa inspección sale extraordinaria. Vale, y ahí decimos que sí que ha citado el gasto computable. ¿Pero qué hubiese ocurrido si cuatro años antes, cuando esa casa tuvo que realizarse, o sea, tuvo que inscribirse en el catastro y por lo tanto, generar un impuesto, porque sea una casa nueva porque ha habido incremento de la actividad, entonces no, ¿pero ahora sí? ¿Y por qué importe, por los cuatro años? No, ¿por uno? No. Ni por uno ni por cuatro. Es que esa misma casa cuando se construyó nueva, no generaba un mayor gasto computable, luego porque sea extraordinario tampoco lo va a generar. Es, digamos, por razones obvias. Y si se descubre por los procedimientos ordinarios ¿entonces no? Yo creo que no hay base sólida suficiente para decir que en unos sí y en otros no. Tiene que ser en todos los casos, en todos los casos.(...) Y en segundo lugar es lo que os comentaba, no incrementa la recaudación, simplemente restituye recaudación de la que se debería haber hecho y no está.”*

<sup>434</sup> La definición del ITE está recogida en el artículo 121 del TRLRHL, en el que se establece: ““El índice de evolución se determinará, en todo caso, por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre el año al que corresponda la participación y el año base, en los siguientes términos:

$$IE_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004}$$

Los ingresos tributarios del Estado (ITE) están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco. Para su concreción se estará a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.”

<sup>435</sup> CORDERO FERRERA, ALFONSO, PEDRAJA CHAPARRO, JOSÉ MANUEL, SUAREZ PANDIELLO, FRANCISCO, y UTRILLA DE LA HOZ, JAVIER, “El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal.” Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales (2013) págs. 137–61., en este artículo se detalla el modelo de transferencias incondicionadas del Estado a las Entidades Locales: “El modelo tiene una estructura “dual”, distinguiendo dos tipos de municipios en función (básicamente) del tamaño municipal. En el caso de municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (y algunos de menor población pero que son capitales de provincia o de comunidad autónoma), la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004), se desdobra en dos componentes: un conjunto de participaciones territorializadas en diferentes impuestos estatales y el denominado Fondo Complementario de Financiación (FCF) (modelo de cesión). Por otra parte, la fórmula distributiva de varios factores se mantiene, con modificaciones, para el resto de municipios (modelo de variables).... Los municipios de mayor tamaño reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) según el índice ITE, coincidiendo en su definición con el índice aplicado a los Fondos de suficiencia de las CCAA en el sistema de financiación autonómica. La transferencia en el año base, se divide en dos partes, participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (FCF). Las primeras consisten en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las CCAA de una serie de impuestos estatales: IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales de fabricación (2,0454%). En el IRPF, la asignación de la recaudación municipal se obtiene a partir de la cuota líquida de los residentes en el municipio. La asignación de la recaudación en el caso de los impuestos sobre el consumo (general y especiales) sigue un procedimiento muy indirecto; primero, en función de la importancia del consumo de la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio en el consumo nacional y, segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la comunidad autónoma a la que pertenece. El segundo elemento, el FCF, actúa como una partida de ajuste. su importe para cada municipio en el año base (2004) se calcula como diferencia entre la subvención general en ese año y el resultado obtenido por la cesión de los impuestos estatales. En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE correspondiente, mientras que la cesión de impuestos estatales lo hará según la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF13 y Labores del tabaco) o bien la general del conjunto nacional (IvA e impuestos especiales sobre fabricación de alcoholes e hidrocarburos). En este último caso, el importe a percibir dependerá del mayor dinamismo del consumo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al conjunto nacional, así como de la evolución de la población municipal en relación a la de su Comunidad Autónoma. Para la mayoría de los municipios, aquellos con una población inferior a 75.000 habitantes (que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma), se mantiene la fórmula distributiva con algunas modificaciones. La transferencia general se actualiza también con el ITE (sin el mínimo del IPC) y se suprime la financiación mínima para municipios con población inferior a 5.000 habitantes manteniéndose la cláusula del statu quo con respecto a la financiación recibida en el último año del quinquenio anterior (2003). una vez establecida la transferencia general de cada año, ésta se divide en partes que se distribuyen en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidades de gasto, capacidad tributaria y esfuerzo fiscal. La población sigue siendo el principal factor de reparto (75%) y el único representativo de la necesidad. Los tramos de población se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige la prestación de servicios públicos adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación<sup>14</sup>. El resto de la transferencia se reparte según la capacidad tributaria inversa y el esfuerzo fiscal, ambos con un peso del 12,5%. La capacidad tributaria se calcula a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), teniendo

**Tabla 30. Evolución de la ITE respecto al año base (2004) en el período 2005-2016**

2005	2006	2007	2008	2009	2010
1,1292	1,2709	1,3649	1,1311	0,8003	1,2704

2011	2012	2013	2014	2015
1,2425	1,2728	1,3771	1,4862	1,5364

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La evolución de la ITE nos muestra una gran inestabilidad, que además se ve afectada por la política tributaria estatal y por las modificaciones en los sistemas de financiación como consecuencia en los cambios de los porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas de los impuestos que forman la base de la ITE<sup>436</sup>.

Sin embargo, la LOEPSF establece como límite para la regla de gasto computable para las Administraciones Públicas la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, magnitud macroeconómica que no guarda relación alguna con la evolución del índice ITE. En este sentido, algunos autores<sup>437</sup> sostienen, que lo lógico

---

en cuenta únicamente los bienes de naturaleza urbana, mientras que el esfuerzo se define como la relación entre los tipos de gravamen aplicados y los máximos que permite la ley (ponderada por la recaudación real), limitando su cálculo a los tres impuestos obligatorios. Además de estos dos sistemas, existe un modelo híbrido para los denominados “municipios turísticos”, aquellos que tienen una población superior a los 20.000 habitantes, a los que se aplica el sistema de variables, y cuyo número de viviendas de segunda residencia supera al número de viviendas principales. Estos municipios reciben, como mínimo, la cantidad que les corresponde según el modelo de variables. Esta cantidad se incrementa con el importe de la cesión de los impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del tabaco correspondiente a cada año (2,0454%), calculada según una fórmula de reparto similar a la de las participaciones en los impuestos indirectos del modelo de cesión. El importe total se minora con la actualización (según ITE) de la cesión que, por estos impuestos, les hubiera correspondido a estos municipios en el año base (2004), aunque esta diferencia nunca se puede aplicar con signo negativo, quedando por tanto garantizado el importe de la participación según el modelo de variables, para cuya determinación también se tiene en cuenta la garantía del statu quo. Finalmente, como añadido al propio sistema de financiación local, dentro de las transferencias se encuentran las compensaciones concedidas a los entes locales por la pérdida de recaudación derivadas de la reforma del Impuesto de Actividades Económicas. La primera, regulada en la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, se reconoce desde el primer año de aplicación del sistema (2004) y evoluciona según el ITE. La segunda, establecida en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, se incorporó al modelo en 2006 y evoluciona en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado entre este ejercicio y el año que corresponda.”

<sup>436</sup> PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO y CORDERO FERRERA, JOSÉ MANUEL, “La participación municipal en los ingresos del Estado: diagnóstico y propuestas de reforma,” *XIX Encuentro de Economía Pública: Políticas Públicas para la salida de la crisis*, 2012, págs. 1–18.

sería vincular las transferencias incondicionadas municipales también a la referencia del PIB, ya que el gasto está condicionado por el mismo.

**Tabla 31. Objetivo de Regla de Gasto para el período 2013-2017**

<b>Tasa de referencia nominal (%) variación anual</b>				
2013	2014	2015	2016	2017
1,7%	1,5%	1,3%	1,8%	2,1%

*FUENTE: Ministerio de Hacienda y Función Pública.*

Si comparamos la evolución del índice ITE, desde la entrada en vigor de la LOEPSF, con el objetivo de regla de gasto, se observa, claramente, como las transferencias incondicionadas municipales han aumentado por encima del incremento permitido por la regla de gasto para los gastos no financieros. Entre el año 2004 (año base del índice ITE) y 2015 la tasa del índice ITE definitivo se sitúa en el 1,5365 (53,65%) muy por encima del crecimiento del PIB (24,9%) para el mismo período de comparación. Sin entrar en analizar otras deficiencias que presenta el índice de evolución del ITE como sistema de actualización de las transferencias incondicionadas a los municipios, la segunda fuente de financiación en importancia cuantitativa de las Entidades Locales ha aumentado desde el año 2012 por encima del límite permitido para el crecimiento de los gastos no financieros, lo que inexorablemente ha contribuido a la generación del superávit presupuestario que registran las cuentas públicas de los entes locales.

El límite de gasto no financiero, en una situación de equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria, no puede aumentar por encima de la tasa de variación del PIB nominal, aunque exista un exceso de ingresos ordinarios. Exclusivamente, en el supuesto de aprobación de cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el gasto computable puede aumentar en igual cuantía.

Por tanto, la mayor recaudación derivada de ingresos tributarios no derivados de cambios normativos y de las transferencias incondicionadas de la PIE, que han registrado en los últimos años un crecimiento superior a la tasa de variación del PIB a medio plazo, ha provocado un superávit presupuestario sostenido en las Entidades Locales.

<sup>437</sup> CORDERO FERRERA, ALFONSO, PEDRAJA CHAPARRO, JOSÉ MANUEL, SUAREZ PANDIELLO, FRANCISCO, y UTRILLA DE LA HOZ, JAVIER. *Op. cit. pag.354.*

Como pone de manifiesto COBOS GODOY<sup>438</sup>, en relación no solo a la regla de gasto sino también a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la aplicación de un sistema, como el SEC-2010, en un entorno muy distinto como es el de los presupuestos locales, provoca numerosos problemas en la adaptación de un sistema macroeconómico a un sistema mucho menos complejo, de cariz pseudo microeconómico.

Por otra parte, también podemos destacar otra causa derivada de la configuración legal y restrictiva, que realiza el artículo 12.4 de la LOEPS, de los incrementos de ingresos de carácter estructural que pueden aumentar el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla. La LOEPSF exige que los incrementos de la recaudación se deriven de cambios normativos, por lo que los incrementos que no deriven de cambios normativos implicarán la generación de superávit presupuestario. Esta limitación, se acentúa mucho más con la interpretación estricta de la IGAE del art. 12.4 de la LOEPSF que no solo exige que el incremento se derive de un cambio normativo, sino que además no puede derivarse de nuevos procedimientos de comprobación de valores o de inspección que restituyen recaudación que debería haberse producido en ejercicios anteriores.

Otra de las causas de las distorsiones que presenta la aplicación de la regla de gasto está relacionada con el efecto que tiene en los presupuestos futuros la amortización anticipada de deuda impuesta por el artículo 12.5 y 32 de la LOEPSF. La amortización anticipada de deuda y la regulación del destino del superávit presupuestario suponen una disminución del endeudamiento neto. Esta situación provoca a su vez, la generación de un mayor superávit presupuestario, puesto que los ingresos no financieros que se liberan en ejercicios futuros al haberse realizado una amortización anticipada tampoco pueden destinarse a financiar gasto no financiero. El artículo 12 de la LOEPSF, no ha tenido en cuenta que el saneamiento de las cuentas públicas libera ingresos no financieros de carácter permanente que podrían destinarse a nuevos gastos no financieros o la reducción de la presión fiscal.

Por último, la propia forma de cálculo de la regla de gasto que, exclusivamente, tiene en cuenta el gasto computable del año anterior, provoca que en los ejercicios presupuestarios en los que se ha cumplido dicha regla, el margen de dicho cumplimiento suponga una penalización para los ejercicios futuros.

---

<sup>438</sup> COBOS GODOY, JOSÉ CARLOS "La necesaria modificación del marco de estabilidad presupuestaria y regla de gasto," *El Consultor de Los Ayuntamientos*, Num 3. Editorial Wolters Kluwer (2017) págs 280-290.



La ejecución presupuestaria, ha adquirido una gran relevancia desde la entrada en vigor de la LOEPSF, puesto que tanto el objetivo de estabilidad como la regla de gasto son magnitudes flujo. De esta manera, su cumplimiento depende únicamente de lo acontecido en el ejercicio presupuestario, sin tener en cuenta la situación de partida, lo ocurrido en años anteriores, ni la situación de otras magnitudes stock. En esta situación, se pueden dar supuestos de Entidades Locales que durante varios ejercicios presupuestarios cumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria y de regla de gasto con un margen amplio, acumulado así importantes Remanentes de Tesorería. Pero si en un ejercicio concreto, en el que se ha ejecutado una importante inversión o un gasto excepcional, se incumple por escasa cuantía el objetivo de estabilidad y la regla de gasto, a pesar de contar con exceso de Remanente de Tesorería con el que afrontar estos gastos, esta situación supone el incumplimiento de las reglas fiscales y por tanto, la obligación de aprobación de un plan económico financiero de reequilibrio. La regla de gasto se aplica a todas y cada una de las Entidades Locales españolas, sin tener en cuenta un análisis completo de la situación económico- financiera de cada una de las entidades.

De tal manera, podemos concluir que las principales causas de la paradoja que presenta la aplicación de la regla de gasto en las Entidades Locales saneadas se pueden resumir en; la utilización de una magnitud macroeconómica, como la tasa de variación del PIB nominal, para el crecimiento del gasto no financiero en una realidad local micro cuyas principales fuentes de financiación no responden directamente a la evolución del ciclo económico<sup>439</sup> ni sus políticas de gasto y de inversión responden a funciones de estabilización anticíclica, una deficiente regulación de los supuestos en los que se generan mayores ingresos de carácter estructural en el ámbito local y la definición de una magnitud flujo que no tiene en cuenta la situación financiera real de la entidad local.

### **2.5.3.2 Una propuesta de reforma.**

Como cuestión preliminar recordar que las normas que el legislador estatal ha introducido en el ordenamiento jurídico interno para dar cumplimiento a la disciplina presupuestaria europea, en particular, la regla de gasto del art. 12 de la LOEPSF, introducen límites a los entes subcentrales mayores que aquellos derivados estrictamente de la normativa europea.

---

<sup>439</sup> Incluso en el año 2009, cuando la economía española estaba inmersa en plena recesión, los ingresos totales procedentes por el Impuesto de Bienes Inmuebles aumentaron un 11,6%.

En relación con el objetivo de la regla de gasto<sup>440</sup>, la Comisión europea clarifica que este no es la reducción del tamaño del sector público, en la medida en que, la regla de gasto permite incrementar las medidas discrecionales de aumento de ingresos públicos para compensar posibles aumentos del gasto público. Por ello, el fin último de la regla de gasto, es garantizar que el Estado alcanza una situación presupuestaria subyacente fuerte.

En términos de la AIRef, la regla de gasto trata de evitar que ingresos de carácter coyuntural puedan destinarse a aumentar los gastos estructurales de funcionamiento de las Administraciones Públicas, y que cuando los ingresos coyunturales desaparezcan aflore el déficit público.

La regulación actual en el ordenamiento jurídico interno de la regla del gasto y del destino del superávit presupuestario supone limitaciones a las Entidades Locales no derivadas del Derecho Comunitario. Además, su aplicación efectiva a Entidades Locales saneadas ha provocado que se genere un superávit presupuestario, en gran parte, de carácter estructural que no permite incrementar el gasto no financiero. Por todo ello, el diseño de la regla de gasto es mejorable en varios aspectos y se debe proceder a su revisión.

Los aspectos a revisar se centran en su ámbito de aplicación, definición del gasto computable, la magnitud utilizada para la variación del gasto computable, o a las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En cuanto al ámbito de aplicación de la regla de gasto, en España la regla de gasto es una regla fiscal de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas, por lo que afecta a todas y cada una de las Entidades Locales independientemente de la situación financiera que presenten. Sin embargo, la regla de gasto prevista en la legislación europea es de aplicación al conjunto del *Sector: Administraciones Públicas*. Por tanto, el primer aspecto a revisar sería el relativo al ámbito de aplicación.

En términos de contabilidad nacional, las Entidades Locales representan el 13,7 % del gasto público. Según la *Memoria de Haciendas Locales en cifras* elaborada por la

---

<sup>440</sup> MARCO PEÑAS, "Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto." *Op. cit.* pág.310

*Secretaría General de Coordinación con Autonómica y Local*, del total de 8.118 de Ayuntamientos, el 84% tienen menos de 5.000 habitantes y representan el 12 % del gasto local. Más de la mitad de la población nacional (el 52,1%) vive en el 1,8% de los municipios, que son aquellos con una población superior a los 50.000 habitantes y absorben el 53,1% del gasto total municipal. Además, a finales de 2016 el 46,3% de los Ayuntamientos en España no tenían deuda financiera y la mayor parte de ellos son precisamente los municipios de menor población.

De tal manera, se podría plantear la exclusión de los municipios de menos de 5.000 habitantes del ámbito subjetivo de aplicación de la regla de gasto, puesto que su incidencia en el cumplimiento de esta regla fiscal en el conjunto del *Sector Administraciones Públicas* es irrelevante. Los pequeños municipios que representan el 84% del total, apenas representan el 1,6 % del gasto público total y además son estos pequeños municipios los que, con carácter general, presentan una situación económico financiera más saneada y sin deuda pendiente de amortizar.

En todo caso, cualquier excepción a la aplicación de la regla de gasto debería estar supeditada al cumplimiento de las otras dos reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública) por parte de cada entidad local, así como a la verificación de una situación financiera saneada mediante las principales magnitudes presupuestarias y financieras, como el Remanente de Tesorería positivo y el ahorro neto positivo.

En relación a la definición del gasto computable, también se plantea la conveniencia de ampliar los supuestos de gastos que no deben computar a efectos de regla de gasto<sup>441</sup>. Además de no considerarse como gasto computable la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP, se debería no considerar gasto computable el gasto financiado con otros ingresos afectados de carácter no financiero como las cuotas de urbanización y contribuciones especiales. Esta modificación se justifica en el hecho de que el gasto financiado con estos ingresos afectados es un gasto extraordinario y excepcional. Solo en la medida en que estos gastos extraordinarios estén financiados con ingresos afectados se deben exceptuar del cómputo de la regla de gasto. No exceptuar estos supuestos puede llevar a la

---

<sup>441</sup> Artículo 12.2 de la LOEPSF

distorsión de no poder realizar mediante gestión directa la urbanización de una unidad de ejecución por suponer el incumplimiento de la regla de gasto.

En cuanto a los supuestos en los que el nivel de gasto computable puede aumentar, se debería precisar qué se entiende por cambios normativos que supongan aumentos de la recaudación<sup>442</sup>, así como ampliar estos supuestos a cualquier aumento sostenido de los ingresos estructurales del ente local aunque no deriven de cambios normativos. En concreto, se debería contemplar que el ahorro de ejercicios futuros, generado como consecuencia de la amortización anticipada de deuda, pudiera aumentar el nivel de gasto computable. Asimismo, se debería contemplar el supuesto de cambio en la forma de gestión de los servicios públicos, puesto que la gestión directa tiene reflejo presupuestario mientras que la gestión indirecta no. Y por último, en relación a los incrementos permanentes en la recaudación por cambios normativos que afectan a tributos estatales o autonómicos, se debería clarificar cómo cuantificar su impacto directo en la PIE y en las PICAs de las Entidades locales, respectivamente<sup>443</sup>.

Por otra parte, se debería replantear el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 12 de la LOEPSF, en el que se establece: *“Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente”*, añadiendo algún supuesto de excepción, como el supuesto en el que la entidad local registre un superávit presupuestario de carácter no coyuntural.

Además, en relación a la definición del gasto computable a efectos de la regla de gasto se debería revisar que el gasto computable se calcule a partir de las obligaciones reconocidas del año n-1 y del año n. El importe de las obligaciones reconocidas, por

<sup>442</sup> Para evitar que supuestos como la regularización catastral, procedimiento aprobado por un cambio normativo y que supone incrementos permanentes en la recaudación en las Entidades Locales no sean considerados por la IGAE a efectos del artículo 12.4 de la LOEPSF.

<sup>443</sup> En la línea manifestada por FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO “Estabilidad presupuestaria y control interno local,” en *Libro Reglamento de Control Interno del Sector Local*, ed. Aranzadi Panplona, (2017). Este autor cita como ejemplos de cambios normativos que afectan a la recaudación “ *los incrementos ( o reducciones) de tipos impositivos, tasas o precios públicos aprobados por las ordenanzas fiscales, así como modificaciones legales en la base imponible, los tipos, las deducciones o bonificaciones de los tributos locales (en particular, por su relevancia, las que afectan al Impuesto sobre Bienes Inmuebles), pero también en los estatales o autonómicos, en estos dos últimos casos, por su impacto directo en la participación de las entidades locales en los tributos del Estado o de la comunidad autónoma, respectivamente.*”

aplicación del principio de especialidad cuantitativa del crédito presupuestario, necesariamente es inferior a los créditos definitivos, y especialmente si nos referimos al *capítulo VI* del presupuesto de gastos. *Inversiones reales*, capítulo en el que mayores porcentajes de inejecución se registran. Cuando la inejecución presupuestaria de un ejercicio es elevada y supera el ajuste SEC que se haya estimado al efecto, se produce un efecto pernicioso, puesto que el margen de gasto para el ejercicio siguiente se minoraría automáticamente. En otras palabras, tal y como afirma COBOS GODOY<sup>444</sup> una baja ejecución lastra el margen de gasto para ejercicios venideros. Esta situación se agrava mucho más si el primer ejercicio de aplicación de la regla de gasto tuvo como base de cálculo las obligaciones reconocidas del año 2012, ejercicio de plena crisis financiera, en el que muchas Entidades Locales estaban inmersas en planes de ajuste por acudir al *Fondo de Pago a Proveedores* y con la eliminación de la paga extra de todos los funcionarios.

En este sentido, se podría plantear que el cálculo de la regla de gasto no se realice en base a las obligaciones reconocidas del ejercicio n-1, y en cambio, se calcule a partir del límite de gasto no financiero coherente con la estabilidad presupuestaria y regla de gasto del ejercicio n-1. De esta manera se evitaría que la no ejecución de toda la capacidad o margen de gasto no financiero de un ejercicio lastre la capacidad de gasto en el futuro.

También se puede plantear que en el cálculo del gasto computable, en lugar de tenerse en cuenta los Capítulos I a VII del Presupuesto de Gastos, gastos no financieros de carácter corriente y de capital, se tengan en cuenta los gastos de carácter corriente, por ser éstos los gastos estructurales y de carácter obligatorio y no todos los gastos de capital. La normativa actual solo exceptúa del cómputo de la regla de gasto las inversiones financieramente sostenibles, y condicionado a que la LPGE de cada ejercicio prorrogue esta flexibilización. La propuesta sería, siempre que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, excepcionar el gasto de capital por su carácter productivo y por su efecto en la economía como un potenciador del crecimiento económico y del empleo, en consonancia con los últimos documentos aprobados por la Comisión europea. La Comisión aprobó en enero del 2015 el documento *“Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y*

---

<sup>444</sup> COBOS GODOY, “La necesaria modificación del marco de estabilidad presupuestaria y regla de gasto” *Op. cit.* pág.357

*Crecimiento*”, que introduce flexibilidad para fomentar, esencialmente, la inversión y el desarrollo de reformas estructurales<sup>445</sup>.

Asimismo, se debería reflexionar sobre si una magnitud macroeconómica como la variación anual del PIB nominal es el mejor indicador para limitar el gasto no financiero de las Entidades Locales. Quizá, sería más adecuado establecer una limitación a la senda de crecimiento del gasto no financiero de las Entidades Locales a medio plazo, teniendo en cuenta varios ejercicios presupuestarios y así descontar desviaciones y gastos e ingresos atípicos que pueden producirse en un ejercicio presupuestario concreto.

También, debería tenerse en cuenta la variable población, tan importante para las competencias y servicios que deben prestar las Entidades Locales, y para su financiación. En este sentido, se debería fijar, además del objetivo de regla de gasto para el *Subsector Corporaciones Locales*, un objetivo individual para cada ente en función de las variables

Otro de los temas pendientes, es el incumplimiento de la regla de gasto y, también, del objetivo de estabilidad presupuestaria por la financiación del gasto no financiero con el Remanente de Tesorería generado en ejercicios anteriores. En estos supuestos, tal vez podría plantearse excepcionar la exigencia de aprobar un plan económico financiero si el siguiente presupuesto se aprueba y liquida cumpliendo las reglas fiscales de la LOEPSF. De hecho, en estos momentos, los planes económicos financieros de reequilibrio que las Entidades Locales elaboran con motivo del incumplimiento de la regla de gasto y/o de la estabilidad presupuestaria por la utilización del Remanente de Tesorería, son denominados por el Ministerio de Hacienda como “*Plan económico-financiero sin medidas*”, lo que evidencia la importante distorsión que origina no realizar ajuste alguno en el cálculo de la estabilidad presupuestaria y en el cálculo de la regla de gasto por las obligaciones reconocidas financiadas con el Remanente de Tesorería.

Como consecuencia de la revisión de varios aspectos de la regla de gasto, también debería considerarse el diseño de la actual regulación del destino del superávit presupuestario, y clarificarse el alcance y aplicación concreta del apartado 5 del artículo

---

<sup>445</sup> MARCO PEÑAS, “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto.” *Op. cit.* pág. 204

12 de la LOEPSF en el que se establece que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

Por último, se debería replantear la propia configuración de la regla de gasto como una de las tres reglas fiscales impuestas por la LOEPSF y con las mismas consecuencias en caso de su incumplimiento. La regla de gasto, que solo tiene en cuenta el gasto no financiero, es decir, uno solo de los componentes de la ecuación de equilibrio, podría considerarse más como un instrumento para alcanzar el equilibrio que como una regla fiscal de obligado cumplimiento para todas las Entidades Locales, incluso para aquellas que presentan superávit presupuestario y no tienen deuda financiera. No podemos olvidar que el coste de oportunidad que los recursos ociosos representan para la administración pública es elevado, no se reinvierten los tributos recaudados en la sociedad y no se cumple con su finalidad última de redistribución de la renta.

La aplicación de la regla de gasto, ha sido considerada por parte del mundo municipal como una medida que beneficia a los que incumplen y castiga a los que cumplen<sup>446</sup>. Esta apreciación se basa no solo en el efecto que tiene la utilización del Remanente de Tesorería en la regla de gasto, sino por la situación que puso de manifiesto la AIReF en su documento divulgativo sobre la regla de gasto, según el cual la *“A medida que las cuentas públicas están más saneadas, la regla de gasto resulta cada vez más exigente. En el caso de que la administración pública no necesite reducir gasto porque, o bien ya no se encuentre en un proceso de consolidación fiscal, o bien porque el crecimiento de sus ingresos le permita al menos compensar esa reducción, es cuando el crecimiento del gasto puede verse limitado por la regla de gasto.”* La AIReF también ha afirmado que en el *Subsector Corporaciones Locales* el cumplimiento conjunto del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto exige liquidar cada año con superávit<sup>447</sup>.

Las normas que configuran la disciplina presupuestaria deben ir orientadas a corregir desviaciones y desequilibrios presupuestarios y financieros, no para imponer restricciones a la actuación de Entidades Locales que presentan unas cuentas públicas totalmente saneadas

---

<sup>446</sup> ABEL CABALLERO, Presidente de la FEMP en declaraciones sobre el superávit de las Entidades Locales, en Madrid, 3 de marzo de 2017, manifestó *“la política de beneficiar a los que incumplen y castigar a los que cumplen conduce al desastre.”*

<sup>447</sup> Véase AIReF *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de las Administraciones Públicas*, pág. 52

Por todo lo anterior, la necesidad de reformar el diseño de la regla de gasto y del destino del superávit presupuestario es una necesidad imperiosa en el ámbito local. Es en este ámbito en el que se han puesto de manifiesto las inconsistencias y deficiencias de la aplicación de la regla de gasto, por las particularidades que presenta el mundo local y por ser el único *Subsector* en el que se han registrado situaciones permanentes de superávit presupuestario. La flexibilización de la regla de gasto debe acometerse sin dilación, y sin dilación debe procederse a fijar objetivos individuales de deuda financiera para todas y cada una de las Entidades Locales que permitan la aplicación efectiva de la LOEPSF en relación a esta importantísima regla fiscal.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPÍTULO IV**

### **LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## CAPÍTULO IV

El principio presupuestario clásico de especialidad temporal hace referencia a la ejecución anual del presupuesto, es decir, se deberán referir al presupuesto del año todos los gastos e ingresos que durante él se efectúen<sup>448</sup>. En consecuencia, el principio de especialidad temporal, en cuanto principio político presupuestario, impone determinadas exigencias, hasta el punto que se puede afirmar que la administración presupuestaria es una administración de mandato con una limitación temporal<sup>449</sup>.

El aspecto temporal del principio de especialidad establece el período de tiempo en el que deben materializarse las acepciones de especialidad cualitativa y cuantitativa del crédito presupuesto, configurado como la autorización para la realización de gastos públicos.

La autorización que supone la aprobación del Presupuesto se encuentra acotada o limitada en un horizonte temporal concreto. En este sentido, la Constitución española en su artículo 134.2 establece que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual. Por su parte, para el ámbito local, el artículo 176.1 del TRLRHL establece que *“Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras,*

---

<sup>448</sup> FUENTES QUINTANA, ENRIQUE *Hacienda Pública. Apuntes de Cátedra. Curso 1969-1970*, págs 161 y 168 ss.

<sup>449</sup> CALLE SAIZ, RICARDO “Análisis de la evolución en España del principio presupuestario de especialidad temporal,” *Trabajo de firma para concurrir a las oposiciones a Cátedra de Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda Pública y Empresas Públicas*.

*servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.”* Y la consecuencia prevista, con carácter general, por el ordenamiento jurídico para los créditos presupuestarios que en el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, es que quedarán anulados de pleno derecho<sup>450</sup>.

No obstante, la realidad de la gestión económica de la administración pública presenta dificultades para el cumplimiento riguroso de la regla de especialidad temporal del crédito presupuestario, y, en consecuencia, es posible la existencia de excepciones a este principio.

El principio presupuestario de especialidad temporal y de anulación de los remanentes de crédito que a final del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, tiene como excepción más importante la modificación presupuestaria de incorporación de remanentes de crédito.

En este capítulo, se tratará de estudiar y analizar la incidencia del principio de estabilidad presupuestaria y demás normas de gestión presupuestaria introducidas por la LOEPSF, en esta tipología de modificación presupuestaria, y en consecuencia, en el principio de especialidad temporal del crédito presupuestario.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>450</sup> Art. 175 del TRLRHL.

## 1. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD y EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.

### 1.1 El principio de anualidad presupuestaria.

El principio de anualidad presupuestaria como regla operativa a efectos jurídicos-prácticos, puede entenderse en tres sentidos: a) anualidad de aprobación, b) anualidad de ejecución y c) anualidad de contabilización<sup>451</sup>.

#### a) Anualidad de aprobación.

El principio de anualidad presupuestaria aparece expresamente contemplado en el artículo 134.2 de la Constitución española por cuanto establece que *“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (...)”*. Este principio se recoge para el Estado en los artículos 33.2 y 34 de la LGP. Por su parte, en el ámbito local, aparece contemplado en el artículo 112.1 de la LRBRL y el artículo 164 del TRLRHL establece que *“Las Entidades Locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general en el que se integrarán (...)”*. Desde el Decreto-Ley 3/1981 de 16 de enero, por el que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, han desaparecido la prórroga expresa y los presupuestos bianuales, regulados respectivamente en los artículos 690 y 675.3 de la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955. Sin embargo, el artículo 112.5 de la LRBRL y el artículo 169.6 del TRLRHL, contemplan la prórroga automática del presupuesto anual:

*“Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.”*

---

<sup>451</sup> JESÚS Ma GONZÁLEZ PUEYO y BEATRIZ VIGO MARTÍN, Manual de Presupuestos y Contabilidad de Las Corporaciones Locales, *Op. cit.* pág.112

## b) Anualidad de ejecución.

La regla de ejecución anual del presupuesto aparece contemplada para las Entidades Locales, de manera implícita, en el citado artículo 112.1 de la LRBRL al indicar: *“el presupuesto coincide con el año natural”*, y más explícitamente en el artículo 163 del TRLRHL, donde se regula el ámbito temporal del presupuesto local:

*“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:*  
*a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y*  
*b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.”*

Este precepto, se completa con lo establecido en el artículo 176.1 del TRLRHL, según el cual:

*“Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.”*

La consecuencia directa de la temporalidad del crédito presupuestario aparece regulada en el artículo 175 del TRLRHL: *“Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las señaladas en el artículo 182 de esta ley.”*

Sin embargo, la anualidad en la ejecución presupuestaria presenta excepciones. En primer lugar, el propio artículo 176 del TRLRHL en su segundo apartado establece:

*“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:*  
*a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.*  
*b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3.”*

Por otro lado, el citado artículo 175 del TRLRHL finaliza con la expresión “*sin más excepciones que las señaladas en el artículo 182 de esta ley.*” Y el citado artículo 182 del TRLRHL es el que regula la modificación presupuestaria de incorporación de remanentes.

### **c) Anualidad de contabilización.**

El principio jurídico de anualidad presupuestaria tiene su traducción, en términos contables, en el principio de presupuesto cerrado, según el cual, cada gasto y cada ingreso deben imputarse al ejercicio presupuestario que corresponda. Los criterios contables para la imputación de los gastos e ingresos son el criterio de caja y el criterio de devengo. La consecuencia de imputar contablemente las operaciones según el criterio de devengo es que en el momento de la liquidación del presupuesto, existirán obligaciones reconocidas pendientes de pago y derechos reconocidos pendientes de ingreso que deberán quedar registradas en la agrupación de Presupuestos cerrados.

El artículo 191 del TRLRHL regula el cierre y liquidación del Presupuesto local:

*“1. El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería local los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones.*

*2. Las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configurarán el remanente de tesorería de la entidad local. La cuantificación del remanente de tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.”*

De tal manera, que el régimen presupuestario y contable distingue entre resultados del ejercicio corriente (Resultado presupuestario del ejercicio), y resultado histórico acumulado (Remanente de Tesorería), y entre operaciones de presupuesto corriente, operaciones de presupuestos cerrados y operaciones de presupuestos futuros.



### 1.1.1 El principio de anualidad en un escenario plurianual

La LOEPS, en su artículo 5, regula el principio de plurianualidad según el cual la elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas se debe encuadrar 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.

Para instrumentar el principio de plurianualidad, el artículo 29 de la LOEPSF introduce una nueva figura de gestión presupuestaria denominada marco presupuestario a medio plazo, que se ajusta a las previsiones de 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. Conforme al artículo 10 de dicha Directiva, las proyecciones de ingresos y gastos y las prioridades derivadas del marco presupuestario a medio plazo, constituirán la base de la elaboración del presupuesto anual.

De conformidad con el artículo 29 de la LOEPSF, todas las Entidades Locales están obligadas a aprobar un marco presupuestario a medio plazo, que abarcará un período mínimo de tres años, en el que se enmarcarán sus presupuestos y que garantizarán una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y deuda pública.

La aprobación anual de los presupuestos de las Entidades Locales, establecida en la normativa presupuestaria<sup>452</sup>, no es incompatible con la existencia de escenarios presupuestarios de carácter plurianual que permitan realizar una programación de la actividad de las Entidades Locales a medio plazo. Estos escenarios plurianuales deben contemplar, por una parte, los escenarios de ingresos en los que se tenga en cuenta tanto los efectos tendenciales de la economía, como los efectos coyunturales derivados de las políticas previstas para el período; y por otra, los escenarios de gastos que tengan en cuenta las obligaciones y compromisos de gasto derivadas de la actividad de la entidad local de vencimiento en el período de vigencia del escenario presupuestario, así como la evolución tendencial del gasto y la derivada de las políticas públicas que se vayan a implementar para dicho período.

---

<sup>452</sup> Art. 164 del TRLRHL y art. 5 del RD 500/1990.

Tal y como argumenta la AIReF<sup>453</sup>, la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas es una tarea de medio y largo plazo y, consecuentemente, el proceso presupuestario debe enmarcarse en esa dimensión temporal. De tal manera que junto con la planificación presupuestaria anual, se debe adoptar una perspectiva plurianual que garantice una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y de conformidad con la regla de gasto.

En este mismo sentido, MARTÍNEZ LAGO<sup>454</sup> sostiene que la estabilidad presupuestaria, y más aún, la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas, comporta la necesidad de adecuar el ámbito temporal de los presupuestos, de carácter anual, de todas las Administraciones Públicas, a un contexto temporal más amplio en el que se reflejen los efectos de las actuaciones y decisiones que se adoptan.

### **1.1.2 Excepciones al principio de anualidad presupuestaria; la prórroga presupuestaria y los gastos plurianuales.**

Si bien el presupuesto se rige por el principio de anualidad presupuestaria, el mecanismo de la prórroga presupuestaria y los compromisos de gastos de carácter plurianual implican excepciones parciales al principio de anualidad.

#### **1.1.2.1 La prórroga del presupuesto.**

La normativa presupuestaria aplicable a las Entidades Locales establece unas fechas de elaboración y aprobación del presupuesto que, si se cumplen, implicarán que el presupuesto esté definitivamente aprobado y pueda entrar en vigor, previa su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, el 1 de enero del ejercicio al que corresponde.

Sin embargo, si por cualquier circunstancia el 1 de enero el presupuesto correspondiente no hubiera entrado en vigor, la actividad económica de la entidad no

---

<sup>453</sup> AIReF, “Cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario,” 22 de julio de 2014, <http://www.airef.es/documents/10181/28666/opinionejecucinpresupuestaria22jul-140722005105-phpapp01.pdf/cbad0442-ee4a-4296-9785-e3026e8afd19>.

<sup>454</sup> MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas,” *Crónica Presupuestaria*, nº 1/2013, (2013).

puede paralizarse y es necesario disponer de una figura presupuestaria que permita el funcionamiento normal sin incurrir en supuestos de nulidad de pleno derecho, habida cuenta de la prohibición absoluta de realizar gastos sin la correspondiente cobertura presupuestaria<sup>455</sup>.

Por este motivo, al igual que sus precedentes, la LBRL establece en su artículo 112.5 que “si el Presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior”. En el mismo sentido, el artículo 169.6 del TRLRHL dispone:

*“Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados”.*

Por su parte, el RD 500/1990, en su artículo 21, desarrolla el precepto 169 del TRLRHL de tal manera que el presupuesto solo es prorrogable hasta el límite global de sus créditos iniciales. No son prorrogables las modificaciones de crédito, y sobre los créditos iniciales se deben aplicar los ajustes a la baja derivados de los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en el ejercicio. En cambio, podrán hacerse ajustes al alza para atender mayores cargas financieras comprometidas en ejercicios anteriores hasta un máximo del importe de los referidos ajustes a la baja.

En cuanto a la prórroga de las previsiones de ingresos, si bien la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior se produce en su totalidad, tanto en el estado de ingresos como en el de gastos, la limitación cuantitativa que regula el artículo 21 del Real Decreto 500/1990 se establece en función, únicamente, de los créditos iniciales. En consecuencia, mientras la prórroga de presupuestos afecta a sus dos vertientes; gastos e ingresos, la limitación cuantitativa afecta, exclusivamente, a los créditos del

---

<sup>455</sup> Art. 173.5 del TRLRHL.

estado de gastos, y ello por el carácter limitativo de los créditos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos.

En definitiva, del artículo 21 del Real Decreto 500/1990, se deduce que el presupuesto prorrogado es el presupuesto inicial anterior (el último presupuesto inicial aprobado por el Pleno) con los ajustes a la baja a que se refiere su apartado 2, tal y como se muestra en la siguiente tabla

**Tabla 32. Esquema Presupuesto prorrogado**

PRESUPUESTO PRORROGADO
ESTADO DE GASTOS: Créditos iniciales del presupuesto prorrogado: + Créditos iniciales del Presupuesto anterior (-) Ajustes a la baja
ESTADO DE INGRESOS: Previsiones iniciales del presupuesto prorrogado: + Previsiones iniciales del presupuesto anterior.

De esta regulación pueden señalarse, de la misma manera que MORENO GONZÁLEZ<sup>456</sup> señala para el presupuesto del Estado, tres características definitorias del instituto de la prórroga presupuestaria en el ámbito local. En primer lugar, la prórroga se caracteriza por ser automática, puesto que no es necesario acto administrativo alguno para su declaración<sup>457</sup>. En segundo lugar, la prórroga

<sup>456</sup> MORENO GONZÁLEZ, SATURNINA "Algunas consideraciones sobre el concepto y contenido de la Ley de Presupuestos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero," *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, nº 269,(2003), págs. 563–601. Las tres características de la prórroga presupuestaria se recogen en la STC 3/2003, de 16 de enero, en cuyo fundamento jurídico quinto se expone: "...teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de presupuestos de carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, ex Constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos."

<sup>457</sup> Sin embargo, si precisan el correspondiente acto administrativo la aprobación de los ajustes a la baja y al alza que procedan.

presupuestaria es excepcional y por tanto, solo opera en caso de que el 1 de enero no hayan entrado en vigor los presupuestos del ejercicio, y en tercer lugar, es provisional porque los presupuestos prorrogados solo estarán en vigor hasta la aprobación de los nuevos presupuestos.

Además, la prórroga presupuestaria afecta al presupuesto en bloque, para CORCUERA TORRES<sup>458</sup>, la aprobación parcial del presupuesto sería incompatible tanto con los principios del gasto público como con los principios del presupuesto. En relación a la prórroga presupuestaria en el sector público estatal, este autor entiende que lo que se prorroga son los presupuestos del ejercicio anterior, y *“teniendo en cuenta que, según los principios de unidad y universalidad, tales presupuestos han de incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, hay que sostener que son todos los gastos e ingresos los que son objeto de prórroga. Ello, lógicamente, con la única excepción de aquellas partidas correspondientes a ingresos o gastos que, por su singularidad, se acometen de una sola vez y en el año natural –como serían los destinados a ciertas inversiones, la compra o venta de un inmueble o un elemento de transporte por ejemplo-, o los que una vez consumados no son susceptibles de renovación (el pago de una paga extraordinaria por antigüedad), que no se prorrogan”*

Esta misma argumentación es totalmente válida para la prórroga presupuestaria en el ámbito local, puesto que los presupuestos locales también se rigen por los principios presupuestarios de unidad y universalidad.

Por último, para cerrar el análisis del marco normativo aplicable a la prórroga presupuestaria en el ámbito local, debe tenerse en cuenta que dicho mecanismo debe conciliarse con el cumplimiento de las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera previstos en la LOEPSF.

El artículo 11 de la LOEPSF cuando regula la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria no distingue entre aprobación del presupuesto anual o

---

<sup>458</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE “¿Es viable jurídicamente trocear la aprobación del presupuesto? (A propósito de la Ley 1/2002, de 23 de Febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco),” *Presupuesto Y Gasto Público*, nº 32/2003, (2003) págs. 29–45. Véase también MARTINEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL “Prórroga presupuestaria, seguridad jurídica y Constitución. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos del País Vasco Para 2002,” *Quincena Fiscal*, nº 10, (2003).

aprobación del presupuesto prorrogado, por lo tanto, tal y como dispone el artículo 16 apartado 1 *in fine* y apartado 2 del 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, la Intervención local deberá emitir un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia Entidad Local y de sus organismos y entidades dependientes, así como de la regla de gasto con motivo de la prórroga presupuestaria<sup>459</sup>.

### 1.1.2.2 *Los gastos plurianuales.*

El principio de anualidad presupuestaria responde a criterios políticos de prudencia tendentes a evitar que los responsables políticos adopten acuerdos que comprometan los presupuestos futuros más allá de la duración de su propio mandato<sup>460</sup>. Sin embargo, la gestión y ejecución de determinadas actuaciones públicas no pueden encorsetarse en los estrechos límites de un ejercicio presupuestario y por este motivo, la propia normativa contempla casos singulares de quiebra de este principio general de anualidad<sup>461</sup>.

De los artículos 163 y 176 del TRLRHL se desprende que el procedimiento habitual de ejecución del gasto; autorización y disposición del gasto y reconocimiento de la obligación se efectuarán dentro del ejercicio presupuestario, que coincide con el año natural. Si bien, como es habitual en los principios presupuestarios, existen excepciones y los gastos de carácter plurianual constituyen una de ellas referente al principio de anualidad. En la actividad económica de las Entidades Locales existen políticas públicas que suponen la realización de un gasto cuya ejecución excede del ejercicio presupuestario.

De conformidad con la vigente normativa, los gastos de carácter plurianual son aquellos cuya realización se ha de extender a más de un ejercicio presupuestario. En

---

<sup>459</sup> Consulta sobre Informe de estabilidad sobre el presupuesto prorrogado Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos, 1 de Agosto de 2016, Editorial Wolters Kluwer.

<sup>460</sup> GONZÁLEZ PUEYO y VIGO MARTÍN, *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales. Op. cit. pág. 115.*

<sup>461</sup> FUEYO BROS, MANUEL “La función interventora y control financiero,” en *Reglamento de control interno local. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, ed. Aranzadi, Madrid,( 2017), págs. 189–191.

expresión del 79 del RD 500/1990 los gastos de ejecución plurianual son aquellos que extienden sus efectos económicos a ejercicios posteriores a aquel en el que se autoricen y comprometan. Se trata de gastos autorizados y/o comprometidos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.

Por el carácter especial de este tipo de gastos, la legislación establece una serie de restricciones o condiciones a las que deben someterse los gastos de carácter plurianual, como son:

- La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos<sup>462</sup>.
- Su ejecución ha de iniciarse siempre en el propio ejercicio en que se autoricen<sup>463</sup>.
- Además han de encontrarse en alguno de los siguientes supuestos<sup>464</sup>:
  - a) Inversiones y transferencias de capital.
  - b) )Contratos de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios, de ejecución de obras, de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las Entidades Locales, sometidos a las normas del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.
  - c) Arrendamientos de bienes inmuebles.
  - d) Cargas financieras de deudas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos.
  - e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las Corporaciones Locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

---

<sup>462</sup> Art. 174.1 del TRLRHL y art. 79.2 del RD 500/1990

<sup>463</sup> Art. 174.2 del TRLRHL y art. 80 del RD 500/1990

<sup>464</sup> Art. 174.2 del TRLRHL y art. 80 del RD 500/1990

Los gastos referidos en los apartados a), b) y e) anterior, no podrán aplicarse a un número de ejercicios superior a cuatro, y los gastos referidos en los apartados a) y e) anterior, el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente el 70%; en el segundo ejercicio el 60% y en el tercero y cuarto ejercicio, el 50%<sup>465</sup>.

Por último, en casos excepcionales el Pleno puede ampliar el número de anualidades, así como elevar los porcentajes referidos en el apartado anterior<sup>466</sup>.

## 1.2 La especialidad temporal del crédito presupuestario.

La temporalidad de los créditos presupuestarios es una consecuencia del carácter anual del presupuesto. De tal forma que, con carácter general, con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario, tal y como establece el artículo 176 del TRLRHL. No obstante, esto se matiza en el apartado 2 del citado artículo, al afirmar:

*“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes:*

*a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.*

*b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3”.*

El artículo 26 del RD 500/1990 añade a estos supuestos un apartado c) referido a *“las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”*, esto es, añade como excepción a la temporalidad de los créditos: *“el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista*

<sup>465</sup> Art. 174.3 del TRLRHL y art. 81 y 82 del RD 500/1990

<sup>466</sup> Art. 174.5 del TRLRHL y art. 84 del RD 500/1990



*dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.”*

Y de acuerdo con el artículo 163 del TRLRHL:

*“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:*

- a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y*
- b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio”.*

Por su parte, el artículo 175 del TRLRHL establece:

*“Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las señaladas en el artículo 182 de esta ley.”*

El aspecto temporal del principio de especialidad del crédito presupuestario es una concreción del principio de anualidad en el ámbito de la ejecución del presupuesto, es decir, de la gestión presupuestaria<sup>467</sup>. De tal forma, la doctrina ha identificado el principio de especialidad temporal del crédito presupuestario con el principio de anualidad de ejecución.

La especialidad temporal supone, en principio, que el crédito presupuestario va a ser ejecutado<sup>468</sup> en el propio ejercicio en el que se inicie el procedimiento de gasto. Dicho en términos contables, con carácter general las tres primeras fases de ejecución del gasto; autorización del gasto, disposición del gasto, y el reconocimiento de la obligación, se imputan al presupuesto del ejercicio corriente correspondiente al año en el que se ejecutan. Y solo las fases de ordenación del pago y realización material del mismo, se pueden llevar a cabo, en el ejercicio siguiente al de su reconocimiento, como operación de la agrupación de presupuestos cerrados.

---

<sup>467</sup> CORCUERA TORRES, AMABLE “Los principios presupuestarios”. *Op. cit.* pág. 28

<sup>468</sup> En el sentido de ejecución presupuestaria de reconocimiento de la obligación.

De todo ello, como señala PASCUAL GARCÍA<sup>469</sup>, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- A los créditos de cada ejercicio se imputarán las obligaciones reconocidas hasta 31 de diciembre, siempre que correspondan a gastos devengados en el ejercicio.
- Las autorizaciones y disposiciones de gastos deben ir referidas al ejercicio correspondiente al devengo de los gastos, es decir, al ejercicio del vencimiento del reconocimiento de la obligación. De tal manera, no podrá imputarse un compromiso de gasto al ejercicio corriente si el vencimiento de la obligación corresponde a otro ejercicio presupuestario posterior. En tal caso, lo procedente sería la realización de la autorización y disposición del gasto de ejercicios futuros.
- Los gastos cuya realización ha de extenderse a más de un ejercicio presupuestario, jurídicamente se comprometen en un acto único, pero presupuestaria y contablemente se imputarán a los ejercicios en los que tenga lugar su ejecución, en función del vencimiento previsto de las sucesivas obligaciones.

### 1.2.1 Excepciones al principio de especialidad temporal.

Ahora bien, la gestión económica y financiera de las Entidades Locales no puede ceñirse a los ajustados límites de un ejercicio presupuestario y por este motivo, la propia normativa presupuestaria permite importantes excepciones al principio de especialidad temporal del crédito presupuestario, como son la posibilidad de imputar al presupuesto corriente obligaciones vencidas en ejercicios anteriores y la incorporación de remanentes de crédito.

---

<sup>469</sup> PASCUAL GARCÍA, *Regimen Jurídico del Gasto Público: presupuestación, ejecución y control. Op. cit. pág. 205*

### 1.2.1.1 *Imputación al ejercicio corriente de obligaciones de ejercicios anteriores*

Señala FUEYO BROS<sup>470</sup> que cuando la realización de un gasto excede al ejercicio presupuestario se produce un desajuste que debe ser resuelto, pues conforme al artículo 175 del TRLRHL los créditos que al finalizar el ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones quedarán anulados. Pero, aunque el crédito presupuestario quede anulado los compromisos de gastos legalmente adquiridos que vinculan a la Administración seguirán vigentes y deberán ser cumplidos en tiempo y forma.

Sobre esta cuestión, el TRLRHL contempla dos supuestos en el artículo 176.2 y el RD 500/1990 añade un tercero.

El primer supuesto que contempla el artículo 176.2 del TRLRHL es de carácter automático y se refiere a los atrasos a favor del personal. En la redacción de este artículo, a diferencia de lo establecido en el artículo 34. 2 de Ley General Presupuestaria<sup>471</sup>, no se incluye la posibilidad de reconocer con cargo al presupuesto del ejercicio las obligaciones que tengan su origen en resoluciones judiciales firmes, si bien, se puede entender esta posibilidad implícita en el artículo 173 del TRLRHL que regula la *Exigibilidad de las obligaciones, prerrogativas y limitación de los compromisos de gasto*, en concreto en su apartado tercero, al establecer que “*El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución de sentencias previstas en las leyes.*”

El segundo supuesto se refiere a las obligaciones derivadas de gastos legalmente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3 del TRLRHL. De tal forma, que existirán obligaciones derivadas de gastos legalmente adquiridos que serán objeto de

---

<sup>470</sup> FUEYO BROS, “La función interventora y control financiero”. *Op. cit.* pág.379

<sup>471</sup> Artículo 34.2 de la LGP, está redactado en los siguientes términos: “2. *No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan su origen en resoluciones judiciales.*”

incorporación de remanentes, previamente a su imputación presupuestaria, y otras que no den lugar a dicha modificación presupuestaria. En ambos casos, antes de proceder al reconocimiento de la obligación se deberá disponer de la correspondiente autorización y compromiso de gasto con cargo al presupuesto corriente. En el supuesto de que proceda la incorporación de remanentes de crédito, dichos remanentes se incorporarán como remanentes de crédito comprometidos, y por tanto, la autorización y compromiso de gasto irá implícita en la misma. En este sentido, tal y como contempla el artículo 175 del TRLRHL la incorporación de remanentes de crédito es una excepción a la regla general de anulación de pleno de derecho de los créditos presupuestarios que a 31 de diciembre no estén afectados al cumplimiento de obligaciones.

Por último, el RD 500/1990 en su artículo 26 añade un tercer supuesto referido las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que tengan como origen el reconocimiento extrajudicial de créditos, al que se hizo referencia en el capítulo II de este documento.

### **1.3 La incorporación de remanentes de crédito.**

De las excepciones que se han expuesto referentes al principio de anualidad presupuestaria y de especialidad temporal del crédito presupuestario, la modificación presupuestaria de incorporación de remanentes de créditos, es la que presenta una mayor relevancia en relación a la nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria aplicable a las Entidades Locales.

La incorporación de remanentes es un tipo de modificación presupuestaria que consiste en incorporar al presupuesto del ejercicio siguiente ciertos remanentes de crédito, con sujeción a determinados requisitos, límites y condiciones establecidos legalmente<sup>472</sup>.

Los remanentes de créditos se definen en el artículo 98 del RD 500/1990 como los saldos de los créditos definitivos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas, y sus componentes son:

---

<sup>472</sup> Artículo 182 del TRLRHL y artículo 98 del RD 500/1990

- los saldos de disposiciones, constituidos por la diferencia entre los gastos dispuesto o comprometidos y las obligaciones reconocidas,
- los saldos de autorizaciones, constituidos por la diferencia entre los gastos autorizados y los gastos comprometidos,
- y los saldos de créditos, constituidos por la suma de los créditos disponibles, créditos no disponibles y créditos retenidos pendientes de utilización.

A su vez, los remanentes de crédito se clasifican en remanentes no incorporables y en remanentes incorporables. El artículo 47.2 del RD 500/1990 determina que no serán incorporables los créditos declarados no disponibles ni los remanentes de crédito ya incorporados en el ejercicio precedente.

Los remanentes incorporables se regulan en el artículo 47.1 del RD 500/1990 y en el artículo 182 del TRLRHL que dispone al respecto:

*“1. No obstante lo dispuesto en el artículo 175 de esta ley, podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros:*

- a) Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.*
- b) Los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 de esta ley.*
- c) Los créditos por operaciones de capital.*
- d) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.*

*2. Los remanentes incorporados según lo prevenido en el apartado anterior podrán ser aplicados tan solo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde y, en el supuesto del párrafo a) de dicho apartado, para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización.*

*3. Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.”*

De la regulación anterior, se deriva que dentro de los remanentes de crédito incorporables hay un grupo que son de incorporación opcional y otro grupo de incorporación obligatoria. En concreto, los remanentes de crédito que correspondan a proyectos de gastos con financiación afectada deberán incorporarse obligatoriamente al ejercicio siguiente, salvo que se desista de iniciar o continuar con su ejecución. Así pues, al comienzo de cada ejercicio en las Entidades Locales aparece la necesidad de proceder a realizar de manera obligatoria una modificación presupuestaria bajo la modalidad de incorporación de remanentes correspondiente a los proyectos de gastos con financiación afectada<sup>473</sup>.

En cuanto a la financiación de la incorporación de remanentes, el artículo 48 del RD 500/1990 garantiza la nivelación presupuestaria, estableciendo que la incorporación de remanentes de crédito quedará subordinada a la existencia de los suficientes recursos financieros para ello. Se consideran fuente de financiación de esta modificación presupuestaria, el Remanente líquido de Tesorería y los nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente.

Además, en el caso de incorporación de remanentes de créditos para gastos con financiación afectada se consideran recursos financieros suficientes, preferentemente, los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretenden incorporar.

### 1.3.1 Los gastos con financiación afectada

En las incorporaciones de crédito los gastos con financiación afectada cobran una singular relevancia, al establecer la normativa su incorporación de manera obligatoria.

La normativa presupuestaria establece un principio general de desafectación de los ingresos públicos, de tal modo, que los ingresos presupuestarios se entienden destinados con carácter general a la financiación del conjunto de las obligaciones derivadas de la actividad de la administración pública.

---

<sup>473</sup> SANCHEZ RUBIO, FRANCISCO JAVIER "Sobre los efectos de la incorporación de remanentes de crédito en la estabilidad presupuestaria," *El Blog de Espublico*, 2015.

No obstante, este principio de no afectación presenta excepciones y existen determinados ingresos de carácter finalista. En el ámbito local existen varios ingresos finalistas como son las subvenciones corrientes y de capital de carácter condicionado, la enajenación de inversiones, las operaciones de crédito a largo plazo, las cuotas de urbanización y las contribuciones especiales.

La normativa contable define el gasto con financiación afectada como aquel gasto presupuestario que se financia, en todo o en parte, con recursos presupuestarios concretos que en caso de no realizarse el gasto no podrían percibirse o si se hubieran percibido deberían reintegrarse a los agentes que los aportaron<sup>474</sup>.

La excepcionalidad de los gastos con financiación afectada, según MILLÁN SANTANA<sup>475</sup> hace que deban ser objeto de un seguimiento específico<sup>476</sup> con una doble finalidad:

- La verificación de que los recursos afectados se utilizan para la realización de los gastos correspondientes.
- El análisis de los efectos que la ejecución de estos gastos tiene en la elaboración de dos importantes estados financieros (el resultado presupuestario y el remanente de tesorería), ya que el ritmo de ejecución de los gastos y de los ingresos presupuestarios que los financian normalmente no será sincrónico.

<sup>474</sup> Según la definición incluida en la nota 23 de la memoria del Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril.

<sup>475</sup> MILLÁN SANTANA, JUAN “Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria”. *Op. cit. pág.27.*

<sup>476</sup> Según la CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA en su informe de “Fiscalización del seguimiento contable de los gastos con financiación afectada en el ámbito de la Junta de Andalucía”, de junio de 2015: “*El seguimiento y control contable de cualquier gasto con financiación afectada se debe caracterizar por:*

- *Su independencia respecto del seguimiento y control de la ejecución del presupuesto. Mientras que el seguimiento y control del presupuesto se circunscribe al ejercicio presupuestario, el que se realiza en el gasto con financiación afectada puede abarcar tantos ejercicios como resulte preciso hasta su total culminación.*

- *Su complementariedad con el seguimiento y control presupuestarios, en tanto que la información que se obtenga deberá usarse para optimizar la propia ejecución presupuestaria y, además, para cuantificar correctamente las magnitudes incluidas en los estados de resultado presupuestario y del remanente de tesorería que deben elaborarse al liquidar cada presupuesto y cerrar cada ejercicio.”*

Para llevar a cabo este seguimiento específico de los gastos con financiación afectada<sup>477</sup> la normativa contable establece la obligación de calcular las denominadas desviaciones de financiación concepto que ha sido desarrollado en el apartado 1.1.3 *Excesos de financiación afectada* del *Capítulo III* al cual me remito.

Además, las desviaciones de financiación resultan necesarias para el cálculo de dos importantes magnitudes; el resultado presupuestario y Remanente de Tesorería.

En el cálculo del resultado presupuestario, el saldo presupuestario del ejercicio se debe ajustar con las desviaciones imputables al ejercicio tanto positivas como negativas que se han producido durante el ejercicio corriente, de tal manera que una desviación de financiación imputable al ejercicio positiva reduce el resultado presupuestario y una desviación de financiación imputable al ejercicio negativo aumenta el resultado presupuestario. Este ajuste, según MILLÁN SANTANA responde a la lógica de que el resultado presupuestario, que refleja cómo se ha llevado a cabo la ejecución presupuestaria durante el ejercicio, no se vea alterado por los distintos ritmos de ejecución de los gastos y los ingresos afectados. Así se consigue que la última magnitud incluida en este estado (el superávit o déficit de financiación del ejercicio) esté calculada como si ambos hubieran sido sincrónicos.

En el caso del Remanente de Tesorería, se deben tomar en consideración las desviaciones de financiación acumuladas positivas, que constituyen el concepto denominado “excesos de financiación afectada”.

Tal y como se expuso en el *apartado 1.1.1 del Capítulo III* el Remanente de Tesorería, el exceso de financiación afectada se obtiene mediante la suma de los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre, deduciendo las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio. De tal manera que el Remanente de Tesorería, calculado al cierre del ejercicio, constituye un recurso presupuestario que puede definirse como la acumulación de los resultados presupuestarios de los ejercicios anteriores y del ejercicio que se cierra.

---

<sup>477</sup> Véase DANIEL CARRASCO DÍAZ . “El control contable de los gastos con financiación afectada”. *Op. cit.* pág. 203.



El Remanente de Tesorería constituye un recurso, que puede utilizarse para financiar el gasto presupuestario de los ejercicios siguientes y se descompone en “exceso de financiación afectada”<sup>478</sup>, y en el Remanente de Tesorería para gastos generales. Con el importe del “exceso de financiación afectada” exclusivamente podrá financiarse el gasto correspondiente al proyecto de gasto financiado con el recurso afectado que ha dado origen a la desviación de financiación acumulada positiva, siendo además obligatoria la incorporación de remanentes en este supuesto<sup>479</sup>. La obligatoriedad de la incorporación en este caso, se basa en garantizar que los recursos afectados solo se destinarán a financiar su proyecto de gasto específico. Y el Remanente de Tesorería para gastos generales, en caso de ser positivo, puede financiar cualquier gasto del ejercicio siguiente, siendo su utilización de carácter voluntaria.

Para MILLÁN SANTANA, la importancia de un adecuado cálculo del “exceso de financiación afectada” reside en que garantiza que la financiación recibida que aún no se haya destinado a su finalidad específica, solo se empleará en ella. No debemos de olvidar que su origen son las desviaciones de financiación positivas acumuladas hasta el momento de su cálculo, es decir, el exceso de ingresos afectados sobre lo que hasta entonces se ha gastado.

El reflejo presupuestario de la utilización del Remanente de Tesorería como fuente de financiación de modificaciones presupuestarias presenta una importante singularidad contable. El registro contable del uso del Remante de Tesorería se realiza en el *Capítulo VIII* del presupuesto de ingresos, pero no supone el reconocimiento de derechos, puesto que se trata del consumo de recursos generados por la entidad en ejercicios anteriores.

Por su parte, la contabilidad pública resuelve este problema en cálculo del resultado presupuestario al contemplar un ajuste por los gastos financiados con Remanente Líquido de Tesorería para gastos generales<sup>480</sup>. La justificación de este ajuste se basa en el hecho de que estos gastos reconocidos en el ejercicio se

---

<sup>478</sup> En la denominación de la anterior ICAL, Remanente de Tesorería Afectado

<sup>479</sup> Artículo 182 d) del TRLRHL.

<sup>480</sup> Este ajuste consiste en aumentar el saldo presupuesto por el importe de las obligaciones reconocidas financiadas con Remanente de Tesorería par gastos generales. De igual manera se establece este ajuste para el cálculo del ahorro neto.

financian con recursos de ejercicios anteriores. Además, al resultado presupuestario se aplican los ajustes derivados de las desviaciones de financiación imputables al ejercicio, mencionados anteriormente. Sin embargo, estos ajustes no han sido previstos para el cálculo de la estabilidad presupuestaria.

## **2. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS INCORPORACIONES DE REMANENTES.**

La incorporación de remanentes de crédito es una modificación presupuestaria de tipo cuantitativo, puesto que supone un aumento del *quantum* del presupuesto. Pero además, la figura presupuestaria de incorporación de remanentes constituye la más típica excepción al principio de temporal de los créditos, al permitir que los créditos del ejercicio anterior no ejecutados puedan serlo en el ejercicio posterior.

De conformidad con lo establecido en la LOEPSF, y según lo establecido en el artículo 16 del vigente 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, se ha de informar sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria tanto sobre el presupuesto inicial como en las posteriores modificaciones.

En relación al efecto de este tipo de modificación presupuestaria en el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la LOEPSF, las conclusiones contenidas en el capítulo anterior, son totalmente válidas, en cuanto a su carácter de modificación cuantitativa. Por ello, en este apartado se van analizar las particularidades que presentan las incorporaciones de remanentes como excepción a la limitación temporal del crédito.

### **2.1 La estabilidad presupuestaria y la incorporación de remanentes**

La incorporación de remanentes es uno de los procedimientos presupuestarios previstos en la normativa para que las Entidades Locales puedan incorporar al presupuesto en vigor, créditos presupuestarios de ejercicios anteriores que por cualquier motivo no pudieron ser ejecutados en el año en el que se presupuestaron.

Las fuentes de financiación de esta modificación presupuestaria son el Remanente de Tesorería, los nuevos o mayores ingresos y los compromisos firmes de aportación.

En cuanto a los mayores o nuevos ingresos, el artículo 12.5 de la LOEPSF establece como destino obligatorio la amortización anticipada de deuda. De tal manera que si la entidad local tiene deuda financiera, estos nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los inicialmente previstos, deben destinarse obligatoriamente a su amortización anticipada, sin que puedan ser utilizados como fuente de financiación de incorporación de remanentes.

El cálculo de la estabilidad presupuestaria con motivo de la aprobación de una incorporación de remanentes de créditos<sup>481</sup> debe realizarse según la contabilidad nacional, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional y valoración de operaciones establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010). Sin embargo, este sistema contable basado fundamentalmente en criterios estadísticos, no contempla ajustes que corrijan la asincronía de los gastos e ingresos presupuestarios, como los mencionados en el apartado anterior para el cálculo del resultado presupuestario y el Remanente de Tesorería.

Por su parte, tal y como recoge la vigente estructura presupuestaria de las Entidades Locales<sup>482</sup>, la aplicación del Remanente de Tesorería al presupuesto a lo largo del ejercicio se imputa al *capítulo VIII Activos Financieros* del presupuesto de ingresos, siendo por tanto un ingreso de carácter financiero. De tal manera que si los remanentes de crédito incorporados corresponden a gastos de carácter no financiero, dicha modificación presupuestaria ineludiblemente supondrá una menor capacidad de financiación, incluso puede suponer el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

---

<sup>481</sup> Según el criterio del Ministerio de Hacienda la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria con motivo de la aprobación de modificaciones presupuestarias puede sustituirse con la evaluación realizada en la ejecución trimestral, en la cual, en todo caso, debe tenerse en cuenta las modificaciones presupuestarias aprobadas.

<sup>482</sup> Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo.

Además, la utilización del Remanente de Tesorería para la financiación de modificaciones presupuestarias se ve afectado por el artículo 32 de la LOEPSF que regula el destino del superávit presupuestario.

Por último, los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretenden incorporar son ingresos finalistas que cuando se utilizan para financiar una modificación presupuestaria se aplican al capítulo del presupuesto de ingresos del ejercicio que corresponda a su naturaleza económica. Así pues, las subvenciones finalistas destinadas a financiar gastos corrientes se aplicarán al *Capítulo IV Transferencias corrientes* del presupuesto de ingresos, las subvenciones finalistas destinadas a financiar gastos de capital se aplicarán al *Capítulo VII Transferencias de capital* del presupuesto de ingresos, las cuotas de urbanización y las contribuciones especiales se aplicarán al *Capítulo III Tasas y otros ingresos* del presupuesto de ingresos, la enajenación de inversiones se aplicarán al *Capítulo VI Enajenación de inversiones reales* del presupuesto de ingresos, y las operaciones de crédito a largo plazo se aplicarán al *Capítulo IX Pasivos financieros* del presupuesto de ingresos. De todos estos ingresos, los correspondientes a los *Capítulos I a VII* tienen carácter no financiero, de tal manera, que las incorporaciones de remanentes de carácter no financiero financiadas con compromisos firmes de aportación de naturaleza no financiera no tendrán efecto alguno en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Exclusivamente, el compromiso firme de aportación correspondiente a un pasivo financiero afectado a la financiación de inversiones, que derive de una operación de crédito a largo plazo concertada y no dispuesta en el ejercicio anterior, y que se va a disponer en el ejercicio corriente, supondría una menor capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que la incorporación de remanentes correspondiente a un proyecto de gastos con financiación afectada tiene un efecto totalmente diferente en términos de estabilidad presupuestaria dependiendo de si el ingreso afectado fue registrado presupuestariamente o no, en el ejercicio anterior. Si el ingreso se registró presupuestariamente en el ejercicio anterior, forma parte del Remanente de Tesorería, en concreto, del Remanente de Tesorería Afectado y su utilización para financiar la incorporación de remanentes del proyecto de gasto tendría un efecto negativo en términos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, si dicho ingreso no se registró presupuestariamente en el ejercicio anterior, entonces la fuente de financiación de la incorporación de remanentes en el ejercicio corriente es el

compromiso firme de aportación y no tendría efectos en la estabilidad presupuestaria, siempre y cuando, efectivamente, dicho compromiso se materializara en un ingreso no financiero del ejercicio corriente.

El hecho de que cualquier ingreso finalista forme parte del Remanente de Tesorería como “exceso de financiación afectada” o sea un compromiso firme de aportación dependiendo de su registro presupuestario en un ejercicio u otro, es fundamental para la incidencia de la incorporación de remanentes en la estabilidad presupuestaria. Esta consecuencia que deriva de la naturaleza económica de la estabilidad presupuestaria como magnitud flujo, no tiene ningún sentido desde el punto de vista económico-financiero, puesto que la incorporación de remanentes financiada con recursos afectados nunca puede ser la causante de una situación de déficit estructural, al ser la financiación empleada el Remanente de Tesorería, esto es, los ahorros presupuestarios del ejercicio de cierre que permiten la ejecución del gasto sin tener que recurrir a los ingresos no financieros del ejercicio ni a la obtención de recursos financieros aportados por terceros<sup>483</sup>.

De tal manera que en el caso de una obra financiada íntegramente con una subvención finalista<sup>484</sup> si el gasto se ejecuta totalmente en el mismo ejercicio presupuestario en el que se recibe la subvención, la actuación no tendría efecto alguno en estabilidad presupuestaria. Sin embargo, si el gasto y el ingreso no se realizan acompasadamente, y el ingreso se efectúa en el mes de diciembre del año n-1 y el gasto que supone la obra se ejecuta en el mes de enero del año n, esta actuación tiene importantes efectos en la estabilidad presupuestaria. En el año n-1 la entidad local presentaría capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria por el importe total de la actuación, y en el año n presentaría necesidad de financiación por el importe total de la actuación, cuando en ninguno de los ejercicios presupuestarios realmente esta obra presentaba exceso de financiación ni déficit. La estabilidad presupuestaria presenta estas paradojas porque es una magnitud *flujo* en la que no se tiene en cuenta ningún ajuste como los previstos por

---

<sup>483</sup> SANCHEZ RUBIO, “Sobre los efectos de la incorporación de remanentes de crédito en la estabilidad presupuestaria.” *Op .cit. pág. 387.*

<sup>484</sup> En el caso de las subvenciones finalistas, no podemos olvidar que el criterio de imputación presupuestaria es el criterio de la fuente, es decir, depende del ente concedente y no de la entidad local que ejecuta la obra. Por tanto, la sincronía del ritmo de ejecución de los gastos y de los ingresos presupuestarios que los financian no dependen, en muchos casos, de la entidad local ni pueden evitarse las desviaciones de financiación aplicando en la programación presupuestaria el principio de plurianualidad, incluyendo en cada presupuesto solo aquellos gastos que se vayan a ejecutar y se puedan financiar con los ingresos previstos en el ejercicio.

normativa presupuestaria y contable de las Entidades Locales, para el cálculo del Resultado presupuestario y Remanente de Tesorería, en relación a las desviaciones de financiación de los gastos con financiación afectada. La normativa

De hecho, los planes económicos financieros por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en estos supuestos se limitan a la identificación del origen del desequilibrio (la utilización del Remanente de Tesorería), y por la recuperación se los objetivos fiscales incumplidos en la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente, siendo por tanto un plan sin medidas o lo que se ha venido a denominar como “*un plan sin plan*”.

## 2.2 La regla de gasto y la incorporación de remanentes

La regla de gasto constituye un límite al crecimiento del gasto computable que impide que dicho gasto crezca anualmente por encima de la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de cambios normativos que supongan incrementos permanentes en la recaudación.

La incorporación de remanentes de crédito del *capítulo I a VII* del presupuesto de gastos<sup>485</sup>, independientemente de su fuente financiación, suponen un aumento de los gastos no financieros del ejercicio, y por tanto, en principio, con efectos directos en la regla de gasto.

Para realizar un análisis más detallado del efecto de la incorporación de remanentes de crédito en la regla de gasto, es preciso recordar brevemente la forma de cálculo de esta regla fiscal establecida en el artículo 12 de la LOEPSF.

Si bien, el citado artículo 12 no ha tenido un desarrollo reglamentario que clarifique determinadas cuestiones relativas al cálculo de la regla de gasto, en su defecto podemos acudir a la “*Guía para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad*”

---

<sup>485</sup> En general, todas las incorporaciones de remanentes se corresponden a los Capítulos I a VII del presupuesto de gastos, siendo muy excepcional el caso de incorporación de remanentes de créditos de activos y pasivos financieros.

*Financiera para Corporaciones Locales” (segunda edición)* elaborada por la IGAE y a los documentos elaborados por la AIREF<sup>486</sup>.

Para el cálculo de la regla de gasto se parte del gasto computable del ejercicio anterior y se compara con el gasto computable del ejercicio corriente. Si el crecimiento del gasto computable no es superior a la tasa de referencia del crecimiento del PIB de la economía española a medio plazo, la conclusión sería el cumplimiento de la regla de gasto.

En el caso en el que una entidad local haya formulado un plan económico financiero o de reequilibrio el crecimiento del gasto computable deberá adecuarse a la senda establecida en dicho plan, y no se tomará como referencia la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo.

La definición del gasto computable aparece recogida en el artículo 12.2 de la LOEPSF, según la cual se entenderá por gasto computable:

*“Los empleos no financieros en términos SEC 2010, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación”*

De la definición anterior de gasto computable se deriva que algunos de los gastos financiados con ingresos afectados de las Entidades Locales deben descontarse de los empleos no financieros en términos SEC, en concreto, los gastos no financieros financiados con subvenciones finalistas procedentes de la Unión Europea, del Estado, de la Comunidad Autónoma, de Diputación Provincial o de cualquier otra Administración Pública.

Para calcular correctamente el cumplimiento de la regla de gasto que ha de verificarse con motivo de la liquidación del presupuesto, es necesario obtener el importe de las obligaciones reconocidas del *Capítulo I a VII* del presupuesto de gastos que han sido financiadas con subvenciones finalistas de la UE o de otras Administraciones Públicas. En este sentido, se reducirá la parte del gasto que se

---

<sup>486</sup> En concreto, el documento “La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas” elaborado por la AIREF, de 20 de noviembre de 2015

financie con ingresos afectados aun cuando estos fondos se perciban en un ejercicio distinto al del devengo del gasto<sup>487</sup>. Para ello es imprescindible llevar adecuadamente el estado del seguimiento de las desviaciones de financiación afectada.

Sin embargo, no todas las desviaciones de financiación afectada se tienen en cuenta para el cálculo de la regla de gasto<sup>488</sup>, no se podrán deducir las obligaciones reconocidas financiadas con operaciones de crédito a largo plazo, ni las obligaciones reconocidas financiadas con ingresos procedentes de la actividad urbanística que tienen carácter afectado ( cuotas de urbanización), ni las obligaciones que se financien con determinadas figuras tributarias que de forma excepcional tienen carácter afectado, como sucede con las contribuciones especiales.

Con la regulación de la regla de gasto contenida en el artículo 12 de la LOEPSF el control de los gastos con financiación afectada cobra una mayor relevancia, siendo imprescindible un seguimiento de todos y cada uno de los ingresos finalistas. La no deducción correcta de las obligaciones reconocidas financiadas con subvenciones finalistas de la UE y otras Administraciones Públicas, puede limitar, aún más, la ya de por sí limitada capacidad de crecimiento del gasto de una entidad local. De todo lo anterior, podemos concluir que las únicas incorporaciones de remanente de crédito que no se ven limitadas por la regla de gasto, serán las correspondientes a los proyectos de gastos con financiación afectada cuyo agente financiador sea la UE u otras Administraciones Públicas y por el importe correspondiente a la financiación finalista.

Esta conclusión supone, que si una entidad local no quiere incumplir la regla de gasto, cuando elabore el presupuesto debe prever un margen suficiente, que le permita incorporar remanentes de créditos sin contravenir dicha regla fiscal. Sin embargo, esta previsión no está exenta de un alto grado de complejidad, puesto que la aprobación inicial de los presupuestos se realiza, o al menos, así debe ser, unos cinco meses antes (en el mes de octubre del año anterior<sup>489</sup>) que la confección de la

---

<sup>487</sup> Tal y como se detalla en el apartado 4 de la Guía para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la LOEPSF para Corporaciones Locales, elaborada por la IGAE.

<sup>488</sup> MILLÁN SANTANA, “Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria”. *Op. cit.* pág. 27.

<sup>489</sup> Artículo 163.4 del TRLRHL : “4. Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión a que se refieren los apartados anteriores, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación



liquidación (que debe realizarse antes del 1 de marzo<sup>490</sup>) en la que se determinan los remanentes de crédito a incorporar.

### 2.3 El destino del superávit presupuestario como freno a la incorporación de remanentes.

Las incorporaciones de remanentes de crédito de carácter no financiero se han visto seriamente afectadas y limitadas por el principio de estabilidad presupuestaria y por la regla de gasto, puesto que cualquier modificación presupuestaria financiada con Remanente de Tesorería afecta negativamente a la estabilidad presupuestaria, y también a la regla de gasto, a excepción, del supuesto subvenciones finalistas de la UE y de otras Administraciones Públicas.

Pero además, el destino del superávit presupuestario regulado en el artículo 32 de la LOEPSF es una figura de gestión presupuestaria que también afecta a la modificación de incorporación de remanentes.

Por aplicación del artículo 32 de la LOEPSF si una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar y Remanente de Tesorería positivo para gastos generales tendría que destinar aquel superávit (hasta el límite del citado remanente) a reducir el nivel de deuda, salvo la posible aplicación de las medidas de flexibilización previstas en la *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF.

Una de las fuentes de financiación de las incorporaciones de remanentes de crédito es el Remanente de Tesorería, y la aplicación del artículo 32, según la interpretación del Ministerio de Hacienda<sup>491</sup>, limita la utilización del Remanente de Tesorería para gastos generales, pudiendo ser utilizado, únicamente, para financiar una modificación presupuestaria que permita la amortización anticipada de deuda, o en su caso, los destinos alternativos previstos en la *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF.

---

complementaria detallados en el apartado 1 del artículo 166 y en el presente artículo, al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.”

<sup>490</sup> Artículo 191.3 del TRLRHL: “3. Las Entidades Locales deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente.”

<sup>491</sup> Nota informativa sobre la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de 4 de julio de 2013

Sin embargo, el componente del Remanente de Tesorería constituido por las desviaciones de financiación acumuladas positivas, esto es, el “*exceso de financiación afectada*” no se encuentra limitado por el destino del superávit presupuestario regulado en el artículo 32 de la LOEPSF.

De tal manera, la incorporación de remanentes de crédito en el supuesto previsto en el artículo 182 apartado d) del TRLRHL referente a “*los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados*”, no está limitada por la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF sobre el destino del superávit presupuestario.

Todo lo contrario sucede en relación a la modificación de incorporación de remanentes de crédito financiada con Remanente de Tesorería para gastos generales, en el resto de supuestos contemplados en el artículo 182 del TRLRHL:

- a) Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.*
- b) Los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 de esta ley.*
- c) Los créditos por operaciones de capital.”*

En todos estos supuestos, si la entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar, el Remanente de Tesorería para gastos generales hasta el importe de la capacidad de financiación no podrá destinarse a financiar una incorporación de remanentes, siendo el destino obligatorio de dicho Remanente de Tesorería la amortización de deuda, o en su caso, los destinos alternativos previstos en la *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF.

Por otra parte, el incumplimiento del destino del superávit no puede solventarse mediante la aprobación y cumplimiento de un plan económico financiero o de reequilibrio. Destinar el superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto, en los términos previstos en el artículo 32 y la *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF es, en todo caso, de cumplimiento obligatorio, estando tipificado su incumplimiento por el artículo 28.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,

de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como infracción muy grave en materia de gestión presupuestaria.

En consecuencia, la utilización del Remanente de Tesorería para gastos generales como fuente de financiación de incorporación de remanentes se ha visto totalmente limitada, no pudiendo ser tramitada este tipo de modificación presupuestaria en las Entidades Locales que registrasen capacidad de financiación por importe superior al Remanente de Tesorería para gastos generales y que mantuvieran deuda financiera.

Esta situación ha supuesto, que en muchas Entidades Locales gran parte de los remanentes de crédito de ejercicios anteriores no hayan podido ser incorporados al ejercicio siguiente y la ejecución del gasto derivada de los mismos haya tenido que ser imputada directamente a los créditos presupuestarios del ejercicio corriente, limitando la autorización presupuestaria para la realización de gastos del ejercicio. A su vez, esto ha supuesto un menor gasto no financiero total del ejercicio que ha favorecido la generación de mayores superávits presupuestarios que se han tenido que destinar, en gran medida, a la amortización anticipada de deuda<sup>492</sup>.

Solo en la medida que las Entidades Locales han ido reduciendo su deuda financiera hasta su total eliminación, la incorporación de remanentes de crédito en todos los supuestos previstos en el artículo 182 del TRLRHL ha vuelto a ser una modificación presupuestaria habitual en los presupuestos locales.

#### **2.4 La paradoja de la incorporación obligatoria de los gastos con financiación afectada.**

El artículo 47 del RD 500/1990, establece que los remanentes de crédito que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto, o que se haga imposible su realización, constituyendo su fuente de financiación los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretende incorporar.

---

<sup>492</sup> Según datos del Ministerio de Hacienda la deuda viva de las Entidades Locales se ha reducido en el período 2012-2016 un 23,4%.

En este sentido, el artículo 182.3 del TRLRHL, establece que: “*Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.*”

Por su parte el *Documento 8 de Principios Contables Públicos de la IGAE*<sup>493</sup>, define el gasto con financiación afectada como aquella unidad de gasto presupuestario que —bien por su naturaleza o condiciones específicas, bien como consecuencia de convenios entre la entidad responsable de su ejecución y cualesquiera otras entidades, de carácter público o privado— se financie, en todo o en parte, mediante recursos concretos que en el caso de no realizarse el gasto presupuestario no podrían percibirse o, si se hubiesen percibido, deberían destinarse a la financiación de otras unidades de gasto de similar naturaleza o, en su caso, ser objeto de reintegro a los agentes que los aportaron.

Como notas que caracterizan a todo gasto con financiación afectada, en el citado documento se señalan las siguientes:

- a) El gasto con financiación afectada, en el entorno de las Administraciones Públicas, es una figura de carácter presupuestario<sup>494</sup>.

<sup>493</sup> “Principios contables públicos Documentos 1 a 8” elaborados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, IGAE, Ministerio de Hacienda, dedicado el Documento 8 a los Gastos con financiación afectada. [http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/CP/Documents/Principios\\_Contables\\_Publicos\\_Doc\\_1\\_a\\_8.pdf](http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/CP/Documents/Principios_Contables_Publicos_Doc_1_a_8.pdf)

<sup>494</sup> Dada la condición presupuestaria que se predica en relación con esta figura, conviene resaltar que no tendrán la consideración de gastos con financiación afectada aquellas operaciones realizadas por una administración pública que no supongan el desarrollo del ejercicio de las competencias que, legalmente, tenga atribuidas o que, aun cabiendo dentro de dicho marco competencial, no sean objeto de tratamiento presupuestario. Se excluyen, expresamente:

*las retenciones efectuadas por mandato legal, judicial o por acuerdo de la autoridad competente en cada caso, sobre los pagos a efectuar a terceros,*  
*la gestión de recursos por cuenta de otros entes,*  
*la realización de servicios de intermediación en la entrega de transferencias o subvenciones, recibiendo fondos del ente concedente para transferirlos a los terceros beneficiarios, cuando estos vengan predeterminados, la recepción de fondos a título de «fianzas»,*  
*así como, todas aquellas operaciones en las que una entidad contable actúa por cuenta de otra, recibiendo de ésta o de terceros ciertos fondos para transferirlos a su destinatario, ya sea la propia entidad por cuya cuenta actúa o terceros beneficiarios seleccionados por ella.*

- b) Todo gasto con financiación afectada implica una unidad de gasto presupuestario, cualquiera que sea, y un conjunto de recursos presupuestarios específicos asociados a su financiación.
- c) La unidad de gasto a cuya financiación se encuentran afectados ciertos recursos debe ser susceptible de identificación, en términos genéricos o específicos, de conformidad con los criterios que se establezcan, en cada caso, en todos y cada uno de los periodos contables a los que se extienda su ejecución.
- d) Los ingresos afectados deberán aplicarse, necesariamente, a la financiación de la unidad de gasto a la que se destinan, de modo tal que de no realizarse aquélla no se recibirían dichos recursos o, en su caso, la entidad ejecutora quedaría obligada a su devolución o, previo acuerdo de los agentes económicos que los hubiesen aportado, a aplicarlos a otras unidades de gasto de similar naturaleza.
- e) El registro contable y la correspondiente imputación presupuestaria de los derechos y obligaciones que se deriven de la ejecución de un gasto con financiación afectada se efectuarán de acuerdo con los criterios de reconocimiento e imputación establecidos, respectivamente, en los documentos de Principios Contables Públicos números 2 «Derechos a cobrar e ingresos» y 3 «Obligaciones y gastos».
- f) Se entenderá por período de ejecución de todo gasto con financiación afectada el lapso de tiempo transcurrido entre el primero y el último acto de gestión que se realicen en relación con el mismo, ya procedan dichos actos del presupuesto de gastos o del de ingresos, cualquiera que sea el número de períodos contables que abarque

Tal y como se indica en el *Documento 8 de Principios Contables Públicos*, sin perjuicio del principio de anualidad que inspira la institución presupuestaria, cada gasto con financiación afectada constituye un todo único, integrado por un conjunto de previsiones y actos de gestión, cualquiera que sea el número de ejercicios presupuestarios a los que abarque, y su seguimiento contable ha de estar concebido de forma tal que comprenda la totalidad de su período de ejecución, cualquiera que sea el número de períodos contables que incluya. En consecuencia, podemos afirmar que los gastos con financiación afectada constituyen una excepción al principio de anualidad.

Con la finalidad de que la información económica-financiera de toda entidad contable pública refleje la imagen fiel de su patrimonio, de su situación financiera, de la ejecución de su presupuesto y de sus resultados, si al final del periodo contable existen en la entidad gastos con financiación afectada en ejecución, en los que los derechos reconocidos afectados no coinciden con los que debieran de haberse reconocido en función del gasto presupuestario efectivamente realizado, habrá de procederse al cálculo de las desviaciones de financiación afectada y realizar los ajustes previstos en la normativa contable.

De tal manera, que si al final del ejercicio presupuestario existe una desviación de financiación positiva porque los ingresos presupuestarios producidos relativos a recursos afectados han superado a los que deberían haberse producido en función del gasto efectivamente realizado que se financia con dichos recursos, debe procederse a su incorporación en el ejercicio siguiente. Esta incorporación es de carácter obligatorio porque, en caso contrario, no se estarían destinando los ingresos finalistas a la financiación de la unidad de gasto a la que están afectados.

De esta manera, el “*exceso de financiación afectada*” obtenido adicionando todas las desviaciones de financiación afectada positivas, está formado por ingresos finalistas, los cuales, conforme a la legislación vigente, solo pueden destinarse a la financiación de aquellos gastos a los que están vinculados y que, no habiendo sido consumidos íntegramente en el ejercicio en que se han percibido, deben ser utilizados en los ejercicios siguientes<sup>495</sup>.

De todo lo anterior se deriva la necesaria y obligatoria incorporación de remanentes de crédito que amparen gastos con financiación afectada. El importe de los remanentes de crédito a incorporar de manera obligatoria, coincidirá con las desviaciones de financiación afectadas positivas y se financiará con cargo al Remanente de Tesorería afectado o “*exceso de financiación afectada*” en la denominación del actual PGCP. El Remanente de Tesorería afectado se calcula, a su vez, adicionando el importe de todas las desviaciones de financiación acumuladas positivas. Esto es, la incorporación de remanentes de gastos con financiación afectada se financia con sus propios ingresos finalistas, y sin recurrir, en ningún caso, a recursos financieros aportados por terceros o a otros ingresos del ejercicio

---

<sup>495</sup> Ibid.

Por su parte, en relación a la incorporación de remanentes de crédito que amparen gastos con financiación afectada la LOEPSF dispone el cumplimiento de las reglas fiscales de estabilidad presupuestaria y regla de gasto<sup>496</sup>, sin que esta modalidad de modificación presupuestaria suponga ninguna excepción, ni conlleve la realización de ajuste alguno en el cálculo del cumplimiento de dichas reglas fiscales.

Ante esta situación, como sostiene SANCHEZ RUBIO<sup>497</sup>, se presenta la siguiente paradoja: con el empleo exigido de los excesos de financiación para la obligatoria incorporación de los remanentes de crédito procedentes de proyectos de gasto con financiación afectada se genera una situación de inestabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional en el momento de ejecutar la modificación y, posiblemente, un incumplimiento futuro de la regla de gasto; con lo que la entidad local se ve obligada a la aprobación de un plan económico financiero.

En este mismo sentido, también se ha manifestado MILLÁN SANTANA<sup>498</sup> cuando afirma que una entidad contable que se encuentre en situación próxima a incurrir en necesidad de financiación se ve ante una tesitura paradójica:

- Incorporar los remanentes, cumpliendo la normativa presupuestaria, pero incumpliendo a su vez la normativa de estabilidad presupuestaria, o
- No incorporarlos para no superar los límites de la estabilidad presupuestaria, pero incumpliendo así su normativa presupuestaria y originando importantes problemas de gestión

Para este autor, la actual regulación resulta incongruente, de la misma manera que lo es el argumento esgrimido, en su momento, por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y

---

<sup>496</sup> No se cita la regla fiscal de cumplimiento del objetivo de deuda, puesto que la incorporación de remanentes de crédito que amparen gastos con financiación afectada no se financia, en ningún caso, con deuda pública.

<sup>497</sup> SANCHEZ RUBIO, "Sobre los efectos de la incorporación de remanentes de crédito en la estabilidad presupuestaria." *Op. cit. pág. 387.*

<sup>498</sup> MILLÁN SANTANA, "Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria." *Op. cit. pág. 27.*

Hacienda<sup>499</sup>, según el cual, lo que deberían hacer las Entidades Locales, simplemente, es presupuestar mejor.

En definitiva, según la citada Dirección General, *“lo que debe evitarse es realizar incorporación de remanentes de crédito; y la única forma de conseguir esto es ajustar la elaboración de los Presupuestos a su ejecución real. Es decir, lo que se debe hacer a la hora de elaborar los Presupuestos, y sobre todo en lo que se refiere a los gastos plurianuales de inversión, es una planificación de las actuaciones con un horizonte temporal mínimo de 4 años, de forma que la consignación presupuestaria que se incluya en cada uno de los presupuestos sea la que realmente se va a ejecutar. En este sentido, se pone como ejemplo siempre el primer ejercicio de la inversión, argumentando que si se sabe ya, cuando se va a presupuestar, que el trámite para adjudicar el proyecto de inversión puede llevar 4 o 5 meses, o incluso más, y que el expediente de contratación no se va a iniciar hasta el segundo mes del ejercicio, no tiene sentido alguno dotar para esa anualidad una consignación equivalente a 12 meses de ejecución, sino que deberá reducirse a los meses reales, teniendo en cuenta el proyecto de inversión, para impedir de esta forma que quede un remanente de crédito sin ejecutar que haya que incorporar al ejercicio siguiente.”*

Si bien la presupuestación de los gastos de inversión es mejorable, DODERO JORDÁN<sup>500</sup>, califica de utopía que la aplicación del principio de plurianualidad en las Entidades Locales permita ajustar exactamente no solo los ingresos y gastos, sino también su ejecución. En muchas ocasiones los ingresos y gastos correspondientes a un proyecto de financiación afectada no pueden ejecutarse al mismo ritmo. Los gastos suelen responder a proyectos que se ejecutan a lo largo de uno o varios ejercicios presupuestarios, dependiendo su ejecución, en general, de la propia entidad local. Sin embargo, muchos de los ingresos finalistas, como la venta de inmovilizado no tiene una ejecución que se prolonga durante la vida del proyecto de gastos, sino que se

---

<sup>499</sup> El argumento referido fue el esgrimido por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda en la fase de elaboración del 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, según consulta publicada en el Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados nº1, quincena 15-29 de enero de 2009, Refª 20/2009, página 20, Tomo I

<sup>500</sup> DODERO JORDÁN, ADOLFO “La evaluación de la ‘capacidad de financiación’: El problema de los ajustes.” *Revista de Estudios Locales* 110, no. mayo (2008). En este artículo, el autor pone como de ejemplo de no poder ajustar la ejecución de gastos e ingresos afectados, la venta de suelo para financiar sus inversiones en infraestructura.



produce de manera instantánea, en el ejercicio en el que se materializa la venta. Además, esta venta debe producirse al inicio de la ejecución del proyecto de gastos para garantizar la disponibilidad<sup>501</sup> de la fuente de financiación de dicho proyecto, generándose de manera inexorable una desviación de financiación positiva. Por otra parte, también existen otros ingresos finalistas, como las subvenciones, cuya ejecución presupuestaria depende del ente que concede la subvención<sup>502</sup> y no de la propia entidad local.

De hecho, la propia normativa presupuestaria y el sistema contable aplicable a las Entidades Locales prevén el cálculo de las desviaciones de financiación para reflejar los desfases temporales en la ejecución de los gastos con financiación afectada y sus recursos afectados. Pero esta figura de las desviaciones de financiación no está prevista en la contabilidad nacional, esto es en el SEC 2010, según el cual se calcula el cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto.

El Remanente de Tesorería afectado, aun cuando se configura contablemente como un activo financiero, su naturaleza se identificaría con el ahorro que genera una entidad local en un ejercicio como consecuencia del desfase entre la ejecución de unos ingresos presupuestarios y las obligaciones reconocidas a las que están afectados, de forma tal que ese ahorro habrá de ser utilizado como fuente de financiación de las obligaciones de ejercicios posteriores a aquel en el que se obtuvo. En consecuencia, no cabría admitir que la utilización del Remanente de Tesorería afectado por una entidad local sea determinante de una situación de déficit estructural, es más, habría de identificarse como una situación en la que la entidad local puede realizar un proyecto de gastos gracias a los ahorros o superávits generados en ejercicios anteriores.

---

<sup>501</sup> Art. 173.6 TRLRHL,

<sup>502</sup> DE DIEGO ALONSO, JAVIER "Contabilización de transferencias y subvenciones en el Plan General de Contabilidad Pública. Vertientes económico-financiera y presupuestaria," *Revista Española de Control Externo*, 2011, págs. 145–193. En este artículo el autor expone el criterio de la fuente para el registro presupuestario de las subvenciones recibidas: "Respecto a los criterios de reconocimiento de los ingresos presupuestarios, derivados de subvenciones y de transferencias recibidas, el punto 4 del apartado 5 del Marco Conceptual señala, al igual que la normativa anterior, que éstos se imputan a presupuesto y se contabilizan en el estado de liquidación cuando se haya producido el incremento del activo en el que se materialicen o antes si el ente beneficiario ha conocido de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación."

En las incorporaciones de remanentes con financiación afectada, es tal vez, el supuesto en el que el “no ajuste” por la utilización del Remanente de Tesorería en el cálculo de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto presente mayor incoherencia desde el punto de vista económico financiero, por el carácter obligatorio de esta modificación presupuestaria para garantizar el cumplimiento de la finalidad impuesta al ingreso afectado. Los efectos de la utilización del Remanente de Tesorería afectado en la situación económico financiera de una entidad local, nada tienen que ver con los efectos de la utilización de otros recursos financieros que exigen su reembolso, aunque a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria no exista distinción alguna. Esto es, según la normativa de estabilidad presupuestaria genera la misma necesidad de financiación, financiar un proyecto de gastos con los ahorros obtenidos gracias a una buena gestión económico financiera o por haber obtenido un ingreso afectado, que financiarlo con una operación de endeudamiento que deberá ser reembolsada con sus correspondientes intereses, produciéndose una equiparación entre dos conceptos financieros tan antagónicos como el ahorro y el endeudamiento.

Ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o regla de gasto la LOEPSF establece la obligación de aprobar 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. Pero parece lógico pensar que las medidas que debe contener dicho plan han de ser totalmente diferentes si la inestabilidad presupuestaria o incumplimiento de regla de gasto, en su caso, ha sido motivado por la utilización del Remanente de Tesorería o por otros motivos como el recurso al endeudamiento. Es importante destacar que las medidas a implementar con motivo del plan económico financiero deben estar alineadas con el diagnóstico de la situación económico financiera y las causas que han provocado el incumplimiento.

En este sentido se ha manifestado la IGAE<sup>503</sup>, al afirmar que la recuperación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y, en su caso, de la regla de gasto, incumplidos por la utilización del Remanente de Tesorería afectado se lograría con la simple aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, sin necesidad de medida estructural alguna dada la naturaleza del Remanente de Tesorería afectado en

---

<sup>503</sup> Respuesta de la IGAE a una consulta formulada por el Colegio de Secretarios Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), en fecha 17 de mayo de 2013, ante el Director del Observatorio de Estabilidad Presupuestaria.

el ámbito de la Administración Local. En ese contexto, la entidad local debe elaborar y aprobar un plan económico financiero que se puede limitar a exponer el origen del desequilibrio en términos de contabilidad nacional y a recoger aquella medida. Y a su vez, la propia IGAE reconoce la imposibilidad de admitirse, como medida del plan para corregir el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la no utilización del Remanente de Tesorería de carácter afectado por la ya citada obligación legal de su utilización.

En consecuencia, si bien no procede el ajuste por utilización del Remanente de Tesorería para el cálculo de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto, en caso de incumplimiento, el plan económico financiero que debería aprobarse sería un plan meramente formal y sin contenido, que se limitaría a poner de manifiesto el origen del incumplimiento y sin medidas estructurales.

Pero esta solución que vendría a reconocer la incoherencia económica, presupuestaria y financiera de no realizar el ajuste por utilización del Remanente de tesorería presenta una importante limitación en los supuestos de aprobación del denominado plan “sin plan”, y aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, cuando se vuelve a plantear la obligación de una nueva incorporación de remanentes de crédito que amparan gastos con financiación afectada tras una nueva liquidación presupuestaria. El plan económico financiero aprobado debe permitir en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, por lo que la nueva incorporación de remanentes de crédito de carácter afectado plantea de nuevo una tesitura paradójica:

- Incorporar los remanentes, cumpliendo la normativa presupuestaria, pero incumpliendo a su vez el plan económico financiero y la normativa de estabilidad presupuestaria, o
- No incorporarlos para no incumplir el plan económico financiero e incumpliendo así su normativa presupuestaria y originando importantes problemas de gestión

El incumplimiento del plan económico-financiero, determina según el artículo 25 del LOEPSF el despliegue de las medidas coercitivas que en caso de no ser atendidas, supondrá la aplicación de las medidas de ejecución forzosa previstas en el artículo 26 de la LOEPSF. Y en última instancia, la persistencia del incumplimiento de

las medidas de ejecución forzosa podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Sin embargo, en ningún caso puede considerarse que la utilización del Remanente de Tesorería, que por su naturaleza se identificaría con el ahorro que genera una entidad local responde a una gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

En definitiva, la no realización del ajuste por utilización del Remanente de Tesorería, es un tema resuelto parcialmente. Por otra parte, si se realizara dicho ajuste procedería tanto en el ejercicio en el que se obtiene la financiación afectada como en el que se ejecuta el gasto. De tal forma que si una entidad local próxima a una situación de desequilibrio en términos de contabilidad nacional registra un ingreso afectado, este ingreso afectado supondría mayor capacidad de financiación que debería ser corregida por el mencionado ajuste, puesto que ese ingreso afectado no genera realmente capacidad de financiación al estar destinado a un gasto que ha de ejecutarse obligatoriamente en los siguientes ejercicios. La no realización del ajuste en el ejercicio de registro del ingreso puede enmascarar una verdadera situación de necesidad de financiación, de la misma forma que en el año de ejecución del gasto refleja una situación de necesidad de financiación que no se corresponde con la realidad de la situación económico financiera de la entidad. Al final de la ejecución de todo proyecto de gasto con financiación afectada la desviación de financiación acumulada es cero, por lo que si se calculara el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el horizonte temporal de la ejecución de dicho gasto y no anualmente, su efecto sería nulo.

Por otra parte, no podemos olvidar la base fundamentalmente estadística de la contabilidad nacional del SEC 2010 y el gran número y heterogeneidad de Entidades Locales existentes, así como, que finalmente, el resultado del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y regla de gasto del *Subsector Entidades Locales* es la suma del resultado de todas y cada una de ellas. Por lo que no sería muy descabellado pensar que, al agregar los datos del cumplimiento de la estabilidad y regla de gasto de todas las Entidades Locales correspondientes a un ejercicio económico, el dato agregado compensaría la capacidad de financiación de las Entidades Locales que en ese ejercicio han registrado desviaciones de financiación afectadas de signo positivo

con las necesidades de financiación de las Entidades Locales que han ejecutado los gastos financiados con los excesos de financiación afectada.

En conclusión, considerando la imposibilidad de realizar el mencionado ajuste por no estar previsto en el SEC 2010, la solución que se plantea es que en la evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto se tenga en cuenta el efecto de las desviaciones de financiación afectada. De tal manera, aunque no se realice el mencionado ajuste, el Interventor local debe poner de manifiesto, en los supuestos de capacidad de financiación, si lo que realmente subyace es una situación de déficit que ha sido enmascarada por el registro de un ingreso afectado a un proyecto de gasto pendiente de ejecutar. Y en los supuestos de necesidad de financiación por la utilización del Remanente de Tesorería afectado, en lugar de tener que elaborar un plan “sin medidas”, directamente se exima a la entidad local de la elaboración del plan económico financiero previsto en el artículo 21 de la LOEPSF.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## CONCLUSIONES

Para finalizar este trabajo de investigación, procede realizar la síntesis y recapitulación final de las conclusiones que a lo largo de los diferentes capítulos se han ido extrayendo. En este sentido, debemos distinguir dos tipos de conclusiones. Por una parte, se plasmarán los resultados obtenidos alineados con el objetivo inicial y las hipótesis de partida, esto es, las conclusiones estrictamente vinculadas al principio de especialidad del crédito presupuestario en sus tres acepciones, cualitativa, cuantitativa y temporal, y la estabilidad presupuestaria. Pero además, y como fruto de toda la investigación desarrollada, se plasmarán los principales aspectos de la problemática que plantea la aplicación de la nueva disciplina presupuestaria en las Entidades Locales, especialmente, en aquellas que presentan una situación económico-financiera saneada. En este sentido, tras realizar un análisis crítico de determinados aspectos de la aplicación de la LOEPSF en el ámbito local, se plantearán, como resumen final del trabajo realizado, algunas propuestas de reforma de dicha ley dentro del marco constitucional y de la normativa comunitaria.

Con dicho objetivo, las conclusiones más importantes que se han ido alcanzando a lo largo de este trabajo, se estructurarán en función de los diferentes capítulos analizados, incluyendo el resultado obtenido en relación a la flexibilización o, por el contrario, endurecimiento del principio de especialidad del crédito presupuestario como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y a su vez, se enumerarán las principales incidencias y paradojas que plantea la aplicación de la LOEPSF en el ciclo presupuestario de las Entidades Locales, especialmente, en las modificaciones presupuestarias, enunciando posibles soluciones a los problemas detectados.

Por ello, las conclusiones que se van a destacar en este apartado final se van a agrupar en los siguientes epígrafes en concordancia con los cuatro primeros capítulos del trabajo realizado: conclusiones en relación a los antecedentes y delimitación

conceptual de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las entidades locales; conclusiones finales en relación a la estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cualitativa; conclusiones en relación a la estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cuantitativa, y por último, conclusiones en relación al principio de estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad temporal.

*I.- En relación a los antecedentes y delimitación conceptual de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las Entidades Locales*

- I.1. La estabilidad presupuestaria ha estado presente desde los inicios de la UE y ha ido evolucionando conforme la UEM ha ido construyéndose, en un proceso de adaptación a las vicisitudes económicas y políticas que se iban sucediendo. El principio de estabilidad presupuestaria ha supuesto un reforzamiento de la disciplina presupuestaria exigida a España, como Estado miembro de la UE, y que afecta, a todos los niveles de gobierno, entre los que se encuentran las Entidades Locales. Esta nueva disciplina presupuestaria se ha acentuado con motivo de la crisis económica y financiera de los últimos años, ante el riesgo de que el endeudamiento excesivo de los Estados miembros pusiera en peligro la moneda única.
- I.2. Los indicadores económicos de capacidad/necesidad de financiación y de deuda pública de las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE de los últimos años muestran, que a pesar de los esfuerzos realizados y del endurecimiento de la disciplina presupuestaria impuesta por el Derecho comunitario, el saneamiento de las cuentas públicas no se ha producido, aumentado, en términos generales, la deuda pública de los países. Por ello, es fácil augurar que el protagonismo de la estabilidad presupuestaria continuará en las políticas económicas que la UE imponga a los Estados miembros, para conseguir revertir la tendencia y comenzar un proceso de saneamiento real de las cuentas públicas, que se verá favorecido, si además de disciplina presupuestaria el ciclo económico se sitúa en una fase expansiva.
- I.3. En la historia de España y en nuestras constituciones del siglo XIX y XX el tema de la deuda pública y el equilibrio presupuestario han sido una constante, con diferente tratamiento en nuestro ordenamiento jurídico, en función de la

situación económica y política del país y, que ha culminado con la reforma del artículo 135 de la CE y la aprobación de la LOEPSF.

En el contexto español, la deuda pública ha sido la gran protagonista de la Hacienda Pública desde el siglo XVI, con un paréntesis durante siglo XVIII en el que se realizaría una gesta financiera sin precedentes; conseguir el equilibrio financiero y no emitir ningún empréstito al exterior ni declarar nuevas suspensiones de pago generalizadas.

El primer antecedente español del principio de estabilidad presupuestaria se sitúa en la Constitución española de 1812, con la introducción del principio de proporcionalidad entre ingresos y gastos y que la doctrina ha denominado como la primera formulación del principio de equilibrio en las cuentas públicas

La historia reciente de la estabilidad presupuestaria para España comienza con la firma del Acta de Adhesión a la Comunidad Europea. Formar parte de la UE representó para nuestro país innumerables ventajas que vinieron acompañadas del cumplimiento de una serie de requisitos y obligaciones que se tradujeron en una mayor disciplina presupuestaria. Con la firma del Tratado de la Unión Europea, en la ciudad de Maastricht en 1992, que impone a los Estados Miembros unas finanzas públicas sólidas y se les exige que se eviten déficits públicos excesivos, es cuando podemos afirmar que se introduce en España un nuevo principio jurídico presupuestario; el del déficit presupuestario no excesivo, también denominado principio de solidez financiera.

Para regular la aplicación del PEC en nuestro país se aprueba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. La aplicación de la nueva disciplina presupuestaria no es sencilla debido a la compleja organización territorial del Estado español, siendo necesario instrumentar un sistema que permita corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas del objetivo común de estabilidad presupuestaria. A estas leyes sucedieron la reforma de 2006 y el Real Decreto-ley de 2006 que introduce la "Regla de gasto" hasta llegar a la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria con la reforma del artículo 135 de la CE, en el verano de 2011, culminado un auténtico proceso de transformación de nuestro Derecho Presupuestario y, en



particular, del Derecho del gasto público y del presupuesto, iniciado con la adhesión de nuestro país a la UE.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de aprobar una ley orgánica que desarrolle el nuevo artículo 135 de la CE, se aprobó en 2012 la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que impone a todas las Administraciones Públicas el cumplimiento de las nuevas reglas fiscales; objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo de deuda y regla de gasto, además de introducir importantes novedades en materia de gestión presupuestaria orientadas al saneamiento de las finanzas públicas.

- I.4. Las normas reguladoras de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en España derivan directamente de la normativa europea, por ello, se ha de concluir que nuestra normativa interna en esta materia debe ser interpretada de conformidad con el Derecho comunitario. Por tanto, si queremos realizar una coherente y correcta interpretación de la actual regulación de la disciplina presupuestaria hay que tener en cuenta la normativa europea con la complejidad y dificultad que esto puede suponer, sobre todo para los responsables de las Entidades Locales a las que se les exige el mismo nivel y rigor de cumplimiento que al resto de administraciones.

Entre las cuestiones que entrañan mayor dificultad técnica se sitúa la contabilidad nacional, normativa contable en la que tiene que ser calculada y evaluada la estabilidad presupuestaria.

- I.5. La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales es totalmente diferente al establecido para el Estado y Comunidades Autónomas. Al Estado y Comunidades Autónomas se les permite incurrir en déficit no estructural y, excepcionalmente, en déficit estructural. Por el contrario, a las Entidades Locales no se les permite ningún tipo de déficit, exigiéndose siempre el equilibrio o superávit presupuestario.

La exigencia de equilibrio presupuestario es, por tanto, más estricta para las Entidades Locales que para el Estado y Comunidades Autónomas, debido a que el sector local no tiene funciones de estabilización anticíclica de la economía. Sin embargo, esta circunstancia no se ha tenido en cuenta a la hora

de exigir y fijar los objetivos macroeconómicos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, que se trasladan de forma lineal y sin ningún tipo de adaptación a las especificaciones y características del sector local, integrado por un elevado número de unidades institucionales.

Por su parte, el SEC 2010 según el cual debe realizarse el cálculo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto, es un Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales, y no de cuentas locales, con un marcado carácter estadístico que dificulta el traslado de sus conceptos a la realidad microeconómica de la contabilidad local.

I.6. Además, a diferencia de lo previsto por la LOEPSF para las Comunidades Autónomas, para las Entidades Locales no existe procedimiento alguno para establecer objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública. De tal manera que, el objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno para el Subsector Corporaciones Locales, es el objetivo individual que deben cumplir todas y cada una de las más de trece mil entidades locales que forma parte de la organización territorial del Estado, sin que el superávit de una entidad local puede ir a compensar el déficit de otra entidad local. Por tanto, a pesar de que el conjunto de entes locales que conforman el Subsector Corporaciones Locales cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria porque los déficits totales han sido inferiores a los superávits totales, las Entidades Locales que individualmente hayan incumplido el objetivo fijado, deberán elaborar un plan económico-financiero de reequilibrio. La estabilidad presupuestaria y la deuda pública son objetivos macroeconómicos que se imponen a nivel micro sin la más mínima adaptación a la realidad local.

I.7. En el ámbito local, la nueva definición de equilibrio, configurada como la situación de equilibrio o superávit en términos de contabilidad nacional, se yuxtapone a las exigencias de nivelación presupuestaria, de afectación del endeudamiento y de destino de los ingresos obtenidos por la enajenación de inversiones que la normativa presupuestaria (TRLRHL y RD 500/1990) impone a todas las Entidades Locales.

Teniendo en cuenta todas las exigencias anteriores, la estabilidad presupuestaria aplicada a las Entidades Locales, supone que pueden

endeudarse en mayor importe las entidades que mayor nivel de deuda viva presenten y, por el contrario, Entidades Locales que apenas tuvieran deuda o incluso ésta fuera nula no podrían concertar operaciones de crédito. La estabilidad presupuestaria persigue el saneamiento de las cuentas públicas, por consiguiente, la entidad local que ya esté saneada no puede incurrir en deuda para dejar de estarlo, y aquellas que estén muy poco saneadas podrán endeudarse nuevamente, pero siempre que su endeudamiento neto se reduzca, esto es, siempre que el importe de las nuevas operaciones de crédito sean inferiores al capital que se amortiza en un ejercicio presupuestario, persiguiendo así el saneamiento progresivo de sus cuentas.

Como la situación de partida de las Entidades Locales en cuanto a la plasmación en su normativa presupuestaria de los principios económicos clásicos; de equilibrio, de autoliquidación de la deuda, así como la limitación al recurso del endeudamiento y el destino de determinados ingresos de capital, ha sido mucho más estricta que la del ámbito estatal y autonómico, esta realidad ha coadyuvado de forma importante al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el ámbito local, puesto que para lograr reducir el Capítulo IX de ingresos (pasivos financieros) bastaba con frenar el nivel de inversiones reales, único destino permitido al recurso del endeudamiento local, salvo excepciones.

- I.8. Por otra parte, la introducción del principio de estabilidad que afecta a todas las fases del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control) de las Entidades Locales, se ha realizado sin que el TRLRHL y el RD 500/1990 hayan sido objeto de una reforma en profundidad, tal y como exige la gran incidencia que la normativa de estabilidad ha supuesto para la gestión presupuestaria en el ámbito local. El TRLRHL sólo ha sido reformado para introducir la estabilidad presupuestaria, como cuestión preferente en el régimen de autorizaciones de operaciones de crédito a largo plazo (artículo 53.7), en la regulación del contenido del presupuesto general (artículo 165) y en la Disposición Adicional décimo sexta al introducir el nuevo concepto de inversiones financieramente sostenibles.

Además, a pesar de la derogación operada por la aprobación de la LOEPSF de la Ley 18/2001, sigue vigente el Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el desarrollo de la Ley 18/2001, de Estabilidad presupuestaria en su

aplicación a las Entidades Locales, siendo imprescindible un nuevo desarrollo reglamentario de la vigente LOEPSF que evite acudir constantemente a circulares y notas informativas – carentes de valor normativo – para poder realizar una aplicación efectiva, en el ámbito local, de las reglas fiscales y demás normas de gestión derivadas de la nueva disciplina presupuestaria, y que ha de ser compatible con el régimen presupuestario regulado en el TRLRHL y el RD 500/1990.

En este nuevo Reglamento de desarrollo de la LOEPSF, sería deseable que se pudieran contemplar las diferencias que el Derecho presupuestario establece entre las Entidades Locales, y el Estado y Comunidades Autónomas. La normativa sobre estabilidad presupuestaria ha obviado, hasta el momento, estas diferencias, que deberían tenerse en cuenta, puesto que tan sólo en muy pocos aspectos puede equipararse la actividad económica y financiera del Estado y Comunidades Autónomas, a la del variado y extenso elenco de Entidades Locales, según su tipología, demografía y medios personales, materiales y financieros.

## *II.- En relación a la estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cualitativa.*

- II.1. Desde el punto de vista jurídico, las modificaciones presupuestarias que suponen un cambio en el destino o finalidad del crédito, cuya dotación pasa a ser asignada total o parcialmente a otro diferente, son una excepción al principio de especialidad cualitativa del crédito presupuestario.

En el ámbito local, las modificaciones presupuestarias que alteran el destino de un crédito presupuestario sin variar del importe total del presupuesto son: las transferencias de crédito, y los créditos extraordinarios o suplementos de créditos financiados con una baja o anulación de crédito.

Desde un punto de vista económico, las transferencias de crédito y los créditos extraordinarios o suplemento de crédito financiados con bajas de crédito, son, materialmente, la misma modificación presupuestaria, que se traduce en un trasvase de crédito, aumentando el importe del crédito de destino y disminuyendo el crédito de origen.

Sin embargo, el régimen jurídico aplicable a cada una de estas modalidades de modificaciones presupuestarias de carácter cualitativo es diferente, destacando como elemento diferenciador las limitaciones que el TRLRHL impone a las transferencias de crédito.

El cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria y de regla de gasto se debe realizar según la contabilidad nacional, esto es, según el SEC2010.

Pero, el SEC-10 no es un sistema contable directamente aplicable al presupuesto de las Administraciones Públicas en España, ni por tanto, al presupuesto de las Entidades Locales. El concepto de estabilidad presupuestaria, computada en términos de capacidad o necesidad de financiación, es un concepto diferente a los utilizados hasta ahora en los presupuestos y en la contabilidad pública local.

- II.2. El cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria supone realizar una serie de ajustes SEC al saldo presupuestario de operaciones no financieras.

Por su parte, para el cálculo de la regla de gasto, lo primero a tener en cuenta es que esta regla hace referencia al gasto computable, y éste se determina como los empleos no financieros definidos en términos SEC, excluidos determinados gastos, como son: los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

Del artículo 12 de la LOEPSF, se deriva que se cumple la regla de gasto, si la variación, en términos SEC, del gasto computable entre dos ejercicios económicos, no supera la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, modificado, en su caso, en el importe de los incrementos permanentes y disminuciones de recaudación derivados de cambios normativos.

De tal forma, tanto para el cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria como de la regla de gasto, es necesario realizar muchos y complejos ajustes derivados de la contabilidad nacional.

De ahí, que la elaboración de los informes de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto sea una tarea ardua y compleja, no exenta de cierto grado de inseguridad jurídica. Por ello, la determinación de los cálculos y ajustes a realizar, debería regularse en una norma de carácter reglamentario y no en guías y notas metodológicas de carácter interpretativo y carentes de valor normativo, a la vez, sería deseable la existencia de mecanismos que permitieran la obtención de las cifras en términos de contabilidad nacional a partir del sistema de contabilidad pública con la debida conciliación entre ambas.

- II.3. La nueva disciplina presupuestaria introducida por la LOEPSF ha supuesto un reforzamiento relativo del principio de especialidad cualitativa, por el efecto que las reglas fiscales derivadas de la LOEPSF tienen en las transferencias de crédito.

Del régimen jurídico aplicable a las transferencias de créditos, establecido en el TRLRHL, se deduce, que es posible realizar transferencias entre aplicaciones presupuestarias de gasto con diferente naturaleza económica, es decir, se pueden realizar transferencias desde operaciones financieras a operaciones no financieras, y viceversa, con efecto en la regla de equilibrio presupuestario establecida en el artículo 11.4 de la LOEPSF

Pero en la praxis presupuestaria de las Entidades Locales, las transferencias de crédito entre operaciones financieras y operaciones no financieras es muy excepcional, y lo más habitual es que los trasposos de dotaciones entre créditos presupuestarios se realicen entre operaciones, todas ellas, de carácter no financiero.

Por ello, con carácter general, las transferencias de crédito no suponen un incremento global de los créditos presupuestarios correspondientes a los empleos no financieros, y por tanto, sin efectos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

Sin embargo, al favorecer las transferencias de crédito un mayor grado de ejecución presupuestaria, se produce un mayor volumen de empleos no financieros en liquidación presupuestaria, con un efecto claro, tanto en la estabilidad presupuestaria como en la regla de gasto.

II.4. El Fondo de Contingencia constituye una de las novedades más importantes que introduce la nueva legislación de estabilidad presupuestaria, cuya finalidad es financiar las modificaciones presupuestarias por necesidades imprevistas y no discrecionales que pueden surgir a lo largo del ejercicio presupuestario. En este sentido, el Fondo de Contingencia, se configura como un mecanismo de control a las modificaciones presupuestarias cuantitativas y una garantía de cumplimiento de los objetivos fiscales.

Sin embargo, la dotación, gestión y utilización de este instrumento de planificación presupuestaria, no está lo suficientemente concretada en la LOEPSF, lo que puede debilitar su eficacia potencial, desnaturalizando su finalidad de evitar desviaciones presupuestarias con un efecto negativo en el déficit y en la estabilidad presupuestaria.

En consecuencia, si verdaderamente se apuesta por el Fondo de Contingencia como instrumento de disciplina fiscal, es imprescindible armonizar una dotación mínima y unos criterios homogéneos para su gestión y aplicación, así como el establecimiento de medidas coercitivas en caso de su incumplimiento.

Mientras tanto, el Fondo de Contingencia, obligatorio solo para determinadas Entidades Locales, tendrá una efectividad limitada y dependiente de la regulación que se realice del mismo por las propias Entidades Locales, así como por su utilización no generalizada por todas ellas.

*III.- En relación a la estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad cuantitativa.*

III.1. En la actualidad, la legislación de estabilidad presupuestaria ha supuesto un profundo cambio en el régimen presupuestario de las modificaciones de crédito de las Entidades Locales, que impide el crecimiento del volumen de gasto público por encima de los límites que derivan de la regla de gasto o que infrinjan el obligado equilibrio presupuestario.

En el ámbito local la incidencia de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre la regulación de las modificaciones de crédito, en un principio, fue menor que en el ámbito del Estado. Esta menor incidencia se

debió a que en la regulación presupuestaria local, a diferencia de lo regulado para el ámbito estatal, toda modificación presupuestaria debe contar con la correspondiente financiación que garantice la nivelación presupuestaria. Sin embargo, la nueva disciplina presupuestaria tiene importantes efectos directos e indirectos en las modificaciones presupuestarias de los Entes Locales, puesto que las tres reglas fiscales contenidas en la LOEPSF, deben cumplirse en todo el ciclo presupuestario y, además, por las importantes novedades contenidas en *Capítulo VI Gestión presupuestaria* de la LOEPSF, en especial, la limitación al crecimiento del gasto no financiero y el destino del superávit presupuestario.

En este sentido, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han venido a reforzar el principio de especialidad en su acepción cuantitativa. Y además, las novedades de gestión presupuestarias introducidas por la LOEPSF, principalmente, el límite de gasto no financiero y la regulación del destino del superávit presupuestario, han incidido, claramente, en este reforzamiento del principio de especialidad cuantitativa del crédito presupuestario, al suponer un freno a las modificaciones presupuestarias de aumento del gasto no financiero, incluso para las financiadas con Remanente de Tesorería.

III.2. En el ámbito local las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo son: los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, la generación de créditos por ingresos y las ampliaciones de crédito. Todas estas modificaciones presupuestarias suponen un incremento de los créditos iniciales de gastos que se compensan con un incremento por igual importe de las previsiones de ingresos, en cumplimiento de la nivelación presupuestaria impuesta por el TRLRHL y el RD 500/1990. Pero el cumplimiento del equilibrio presupuestario en términos de estabilidad presupuestaria, exige, además, que los ingresos no financieros sean iguales o superiores a los gastos no financieras.

Por tanto, las modificaciones presupuestarias de carácter cuantitativo sólo tendrán efecto en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, cuando el incremento de los gastos no financieros sea distinto al incremento de los ingresos no financieros, generándose déficit si el incremento del gasto no financiero es mayor al del ingreso no financiero, y superávit en caso contrario.



Una de las principales fuentes de financiación de las modificaciones presupuestarias cuantitativas es el Remanente de Tesorería, que se considera un ingreso financiero al igual que el endeudamiento, y por el cual no procede realizar ningún tipo de ajuste en el cálculo de las reglas fiscales. Por lo que cualquier modificación de créditos financiada con Remanente de Tesorería tiene efectos en la estabilidad presupuestaria y en la regla de gasto.

- III.3. En relación al objetivo de deuda de las Entidades Locales existe una imposibilidad material de dar cumplimiento de manera individual al objetivo de deuda en el ámbito local.

El problema que plantea el objetivo de deuda pública, en el ámbito local, es que se desconoce el PIB municipal o local y, en consecuencia, se desconoce cuál es el límite de deuda traducido a un importe cierto para cada entidad local. Una de las tres reglas fiscales -estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública-, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas no es efectiva en el *Subsector Corporaciones Locales*. Esta conclusión no está exenta de gravedad, tanto desde el punto de vista jurídico, por la inaplicación parcial de una ley orgánica, como económico, puesto que la deuda pública es la magnitud fondo o “*stock*” que se puede definir como el resultado acumulado de los déficits y superávits que han registrado las cuentas públicas de una entidad.

No obstante, este mismo problema se planteó con el objetivo de estabilidad presupuestaria en los ejercicios en los que el objetivo fue un porcentaje diferente al del 0% del PIB. La solución que entonces se implementó fue, previo acuerdo con la Comisión Nacional de Administración Local, traducir el objetivo de estabilidad presupuestaria definido como un porcentaje en relación al PIB, a un importe cierto calculado a partir de los derechos reconocidos de la liquidación presupuestaria correspondiente. De tal forma que, las Entidades Locales en las que su déficit presupuestario se situara por debajo del importe así calculado, estaban exentas de presentar un plan económico-financiero de reequilibrio.

Esta misma solución podría haberse adoptado para traducir el objetivo de deuda pública definido como un porcentaje del PIB, y evitar que la imposibilidad de calcular el objetivo de deuda para cada entidad local suponga, en la práctica, la inaplicación de la regulación de la LOEPSF referida a un

aspecto, tan importante, como es, la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera en las Entidades Locales.

- III.4. La regla de gasto configurada por la LOEPSF es una regla fiscal diferente e independiente de la regla de estabilidad presupuestaria, y que junto al objetivo de deuda configuran las tres reglas fiscales de obligado cumplimiento en todas las Administraciones Públicas españolas.

La regla de gasto goza de sustantividad propia, no dependiendo ya del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del objetivo de deuda, y su incumplimiento implicará las mismas consecuencias que el incumplimiento de las otras dos reglas fiscales.

En este sentido, contrasta el rigor exigido a las Entidades Locales en el cumplimiento de la regla de gasto con la imposibilidad material de dar cumplimiento de manera individual al objetivo de deuda, expuesta en la conclusión anterior.

- III.5. Analizadas las magnitudes presupuestarias y financieras del *Subsector Corporaciones Locales*, la conclusión es que la disciplina presupuestaria impuesta por la LOEPSF, ha contribuido de manera notable al saneamiento de la cuentas de las Entidades Locales.

En primer lugar, la nueva disciplina presupuestaria, supone el cumplimiento del equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria y, por tanto, no registrar déficit público en las cuentas de las Entidades Locales. Y una vez alcanzado el equilibrio entre ingresos y gastos de carácter no financiero, se impone, además, a las Entidades Locales una limitación al crecimiento de su gasto no financiero, sin tener en cuenta los mayores ingresos no financieros disponibles.

La aplicación de la regla de gasto en las Entidades Locales que presentan equilibrio en términos de estabilidad presupuestaria, provoca la generación de superávit presupuestario. Además, la LOEPSF impone el destino finalista de este superávit presupuestario que, con carácter general, debe aplicarse a la amortización anticipada de deuda. Esto, a su vez, conlleva un mayor superávit presupuestario en los ejercicios siguientes, y un aumento sostenido de la liquidez de las Entidades Locales.

Como consecuencia de todo ello, en las Entidades Locales se produce la paradoja de registrar cada vez un mayor superávit presupuestario que se va acumulando año tras año, disponer de una mayor liquidez, que provoca la acumulación de fondos públicos en las entidades de crédito, y no poder acometer mayor gasto no financiero ni tampoco aprobar normas que supongan una reducción de las cargas tributarias a los ciudadanos, y todo ello por la limitación de la regla de gasto.

- III.6. Ante el superávit estructural que presentan las Entidades Locales, se ha flexibilizado la regulación del destino del superávit presupuestario, y en determinados supuestos y siguiendo unas reglas especiales se puede destinar parte de dicho superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles.

Sin embargo, esta medida de flexibilización no ha tenido el resultado esperado y apenas el 31% del superávit presupuestario susceptible de destinarse a inversiones financieramente sostenibles ha sido finalmente ejecutado.

El *Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de éstas*, amplía el concepto de inversión financieramente sostenible y tal vez, así esta medida sea más efectiva, aunque la complejidad de su tramitación y los plazos exigidos no facilitan la tarea.

- III.7. Las principales causas de la paradoja que presenta la aplicación de la regla de gasto en las Entidades Locales saneadas se pueden resumir en:
- La utilización de una magnitud macroeconómica, como la tasa de variación del PIB nominal, para el crecimiento del gasto no financiero en una realidad local “micro” cuyas principales fuentes de financiación no responden directamente a la evolución del ciclo económico ni sus políticas de gasto y de inversión responden a funciones de estabilización anticíclica,
  - Una deficiente regulación de los supuestos en los que se generan mayores ingresos de carácter estructural en el ámbito local y,

- La definición de una magnitud “flujo”, como es la regla de gasto, que no tiene en cuenta la situación financiera real de la entidad local.

La necesidad de reformar el diseño de la regla de gasto y del destino del superávit presupuestario es una necesidad imperiosa en el ámbito local. Es en este ámbito en el que se han puesto de manifiesto las inconsistencias y deficiencias de la aplicación de la regla de gasto, por las particularidades que presenta el mundo local y por ser el único Subsector en el que se han registrado situaciones permanentes de superávit presupuestario. La flexibilización de la regla de gasto debe acometerse sin dilación, y sin dilación debe procederse a fijar objetivos individuales de deuda financiera para todas y cada una de las Entidades Locales que permitan la aplicación efectiva de la LOEPSF en relación a esta importantísima regla fiscal.

#### *IV.- En relación a la estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad temporal.*

- IV.1. En el ámbito local, la incorporación de remanentes de crédito es la modificación presupuestaria que se configura como excepción al principio de especialidad temporal de los créditos presupuestarios, al incorporar al presupuesto del ejercicio siguiente ciertos remanentes de crédito.

La incorporación de remanentes, además de suponer una excepción a la especialidad temporal del crédito presupuestario, supone una modificación cuantitativa del presupuesto. Por consiguiente, todas las limitaciones que la nueva disciplina presupuestaria impone a las modificaciones cuantitativas, también afectan a este tipo de modificación presupuestaria.

De tal manera que, el principio de estabilidad presupuestaria regulado en la LOEPSF ha supuesto un reforzamiento del principio de especialidad temporal de crédito presupuestario, limitando en gran medida la posibilidad de incorporar al ejercicio siguiente los créditos que no se hubieran ejecutado.

- IV.2. La incorporación de remanentes de crédito de operaciones no financieras tienen efectos directos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto, especialmente, si la fuente de financiación es el Remanente de Tesorería.

La utilización del Remanente de Tesorería para financiar un gasto no financiero, tanto en el caso de incorporación de remanentes como en el resto de modificaciones cuantitativas, genera necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria y afecta a la regla de gasto, incluso puede suponer el incumplimiento de ambas reglas fiscales.

El Remanente de Tesorería, es la principal magnitud económica y financiera que se pone de manifiesto con motivo de la liquidación del presupuesto de las Entidades Locales, y se puede definir como el excedente financiero o ahorro, generado durante el ejercicio corriente y los ejercicios anteriores (variable fondo o *stock*).

Anteriormente, el Remanente de Tesorería era considerado como una fuente de financiación de créditos presupuestarios que permitía utilizar el ahorro generado como consecuencia de una buena gestión financiera. Sin embargo, esta concepción del Remanente de Tesorería ha variado por el efecto que su utilización tiene en el cálculo de la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, y especialmente, por la regulación del destino del superávit presupuestario.

Además, el Remanente de Tesorería ha dejado de ser un recurso financiero de carácter voluntario que las Entidades Locales podían utilizar para llevar a cabo mayores o nuevos gastos, para tener un destino finalista y de carácter obligatorio de conformidad con el artículo 32 y *Disposición adicional sexta* de la LOEPSF.

- IV.3. La no realización del ajuste de las obligaciones reconocidas financiadas con Remanente de Tesorería en el cálculo de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto, cobra mayor relevancia, en el supuesto de incorporación de remanentes de gastos con financiación afectada.

La normativa presupuestaria (TRLRHL y RD 500/1990) y contable impone la utilización de los excesos de financiación para la obligatoria incorporación de los remanentes de crédito procedentes de proyectos de gasto con financiación afectada. Sin embargo, dar cumplimiento a esta obligación legal genera una situación de inestabilidad presupuestaria en términos de contabilidad nacional en el momento de ejecutar la modificación y, posiblemente, un incumplimiento

futuro de la regla de gasto; con lo que la entidad local se ve obligada a la aprobación de un plan económico financiero.

Esta situación incongruente se produce porque la contabilidad nacional no contempla un ajuste referente a la utilización del Remanente de Tesorería, como el que sí contempla la normativa presupuestaria de las Entidades Locales para el cálculo de sus principales magnitudes presupuestarias y financieras, y que solventa el problema de la asincronía de los ingresos y gastos en los proyectos de gastos con financiación afectada.

IV.4. En el caso de incumplimiento de las reglas fiscales por la utilización del Remante de Tesorería afectado, la obligación de aprobar 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, se limita a aprobar un plan meramente formal y sin contenido, que consistiría, únicamente, en poner de manifiesto el origen del incumplimiento y sin medidas estructurales.

Esta solución propuesta por la IGAE vendría a reconocer la incoherencia económica, presupuestaria y financiera de no realizar el ajuste por utilización del Remanente de tesorería. Además, esta solución presenta una importante limitación en los supuestos de aprobación del denominado plan “sin plan”, y aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, cuando se vuelve a plantear la obligación de una nueva incorporación de remanentes de crédito que amparan gastos con financiación afectada tras una nueva liquidación presupuestaria.

IV.5. En definitiva, la LOEPSF ha demostrado que ha tenido un gran efecto en la gestión presupuestaria de las Entidades Locales y que a la vista de los resultados registrados en las liquidaciones de los presupuestos locales ha alcanzado el objetivo del saneamiento de las cuentas públicas de este subsector. Sin embargo, el modelo macroeconómico que subyace en la nueva disciplina presupuestaria presenta importantes dificultades y paradojas en su aplicación efectiva en el ámbito local.

Por todo ello, y para adaptar dicha disciplina fiscal a una realidad local, se considera imprescindible la reforma de la LOEPSF así como, su necesario desarrollo reglamentario, principalmente en tres temas; el establecimiento de un objetivo individual de deuda para las Entidades Locales, la aplicación de la regla de gasto y el destino del superávit presupuestario, especialmente, en las Entidades Locales que presentan una buena situación económica y financieramente saneadas, y el efecto del Remanente de Tesorería cuando se utiliza para financiar un mayor gasto no financiero en el cumplimiento de las reglas fiscales.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, LUIS, y GEMA ROSADO IGLESIAS. “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías.” *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, (2001), pág. 22.
- ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ. “Autonomía local , equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera . tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España ( 2008-2014 ).” *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, nº 2, (2014) págs. 73–110.
- ALMAZÁN ISAR, SARA. “Análisis del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria y el presupuesto de Defensa.” *Revista General de Marina*. Marzo, nº 272, (2017), págs. 329–334.
- ÁLVAREZ NOGAL, CARLOS. “Oferta y demanda de Deuda Pública en Castilla. Juros de Alcabalas (1540-1740).” *Estudios de Historia Económica. Banco de España*. nº55, (2009).
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, FERNANDO. “La Regla de Gasto con exceso de liquidez en las Entidades Locales.” *Nuevos horizontes para la financiación Local*, ed. Federación Asturiana de Concejos, Oviedo, (2017) págs. 1–95.
- ARENAS RAMIRO, MÓNICA. “La reforma constitucional suiza : el origen de la « regla de oro fiscal ».” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, (2012) págs. 455–480.
- ARIAS ABELLÁN, MARÍA DOLORES. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública : su aplicación a las Comunidades Autónomas.” *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 18, (2013) págs. 126–168.
- ARNÁU BERNA, VICENTE. *Manual de Presupuestos de las Entidades Locales*. Madrid, (1991).
- ARROYO GIL, ANTONIO. “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los länder en La República Federal de Alemania.” *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 10, (2009) págs. 40–71.
- ARROYO GIL, ANTONIO, y ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ. “La Incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia.” *Revista Española de Derecho Constitucional* 98, nº 1, (2013) págs. 149–188.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL. “Gestión Económica Local.” en *Manual de Administración Local*, ed. La Ley Actualidad, 5ª edición, Madrid, (2006).
- BAR CENDÓN, ANTONIO. “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea.” *Teoría y Realidad Constitucional* 2011, nº 30, (2012) págs. 59–87. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4097777>.



- BASTIDA ALBADALEJO, FRANCISCO. "Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico." *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 29, (2003) págs. 18–23.
- BAYONA DE PEROGORDO, JUAN JOSÉ y SOLER ROCH, M<sup>a</sup> TERESA. Compendio de Derecho Financiero. Ed. Librería Compás (1991).
- BAYONA DE PEROGORDO, JUAN JOSÉ. *El Derecho de los Gastos Públicos*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (1999).
- BELLOD REDONDO, JOSÉ FRANCISCO. "Déficit público e instituciones presupuestarias: el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1983-2003," *Estudios de economía aplicada* Vol. 24–3, (2006).
- "Déficit y ciclo económico en la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria." *Auditoría Pública*, nº 43, (2007) págs. 93–106.
- "Medición objetiva del dudoso cobro: una aplicación del modelo de Weibull." *Auditoría Pública*, nº50, (2010) págs. 119–131.
- "Techo de gasto y estabilidad Presupuestaria." *Presupuesto y Gasto Público* 4, nº 65, (2011) págs. 97–110.  
[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/65\\_06.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/65_06.pdf).
- BIOSCA LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER. "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera." en *Manual de Contabilidad Pública Local*, (2013), págs. 51–69.
- BONNEFOY, JUAN CRISTÓBAL. "Las reglas macro-fiscales: ¿nuevas Respuestas a un antiguo debate?" en *Innovaciones en materia presupuestaria*, (2004), págs.101–104.
- BRUSCA ALIJARDE, ISABEL, y VICENTE CONDOR LÓPEZ. "El análisis financiero en las Administraciones Locales." *Revista Española de Financiación y Contabilidad* , nº 10 (n.d.) págs. 475–503.
- CALLE SAIZ, RICARDO. "Análisis de la evolución en España del principio presupuestario de especialidad temporal." *Trabajo de firma para concurrir a las oposiciones a Cátedra de Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda Pública y Empresas Públicas.*, n.d.
- CARRASCO DÍAZ, DANIEL, JAVIER DE LEÓN LEDESMA, PEDRO MANUEL BALBOA LA CHICA, y FRANCISCA PIEDRA HERRERA. "El control contable de los gastos con financiación afectada." *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, (2005) págs. 247–271.
- CARRASCO DURÁN, MANUEL. "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas." *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 18 (2013) págs. 169–206.
- CARRERAS I PUIGDENGOLAS, JOSEP MARIA. "El cálculo de la dotación de dudosa cobrabilidad en los Ayuntamientos.Un aspecto fundamental del Remante de Tesorería." *Auditoría Pública*, nº 16, (1999) págs. 70–76.
- CAYÓN GALIARDO, ALONSO. "El principio de equilibrio presupuestario como límite al

- poder financiero de las Cortes Generales.” *Funciones financieras de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid, (1985) págs. 83–152.*
- CLARA CRESPO, BEATRIZ Y OTROS. “EL Six Pack de la reforma del gobierno económico de la Unión Europea.” *Boletín ICE Económico* 3022 (2012).
- COBOS GODOY, JOSÉ CARLOS. “La necesaria modificación del marco de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.” *El Consultor de los Ayuntamientos*. Editorial Wolters Kluwer (2017).
- COMÍN, FRANCISCO. “Repudios, arreglos y adulteraciones. Las crisis de la deuda pública en la España contemporánea (1800-2011).” *X Congreso Internacional de la AEHE*, (2011).
- COMÍN, FRANCISCO, and DANIEL DÍAZ-FUENTES. “Un análisis comparativo del equilibrio presupuestario en Argentina, España Y México 1810-1940.” *Boletín de Historia Económica*, nº 7, (2008) págs. 19–29.
- CORCUERA TORRES, AMABLE. “¿Es viable jurídicamente trocear la aprobación del presupuesto? (A Propósito de La Ley 1/2002, de 23 de Febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco).” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 32/2003, (2003), págs. 29–45.
- “Estabilidad presupuestaria y corporaciones locales: problemática jurídica”. *Revista de Estudios Locales*, Cunal, nº 83, (2005), págs. 26-44.
  - “Gasto público y sostenibilidad.” *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible, La Ley*, 2011, págs. 97–117.
  - “Las modificaciones de los créditos presupuestarios.” *UOC, Universidad Oberta de Catalunya*, [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/1/Actividad financiera y gastos públicos\\_Módulo 5\\_Las modificaciones de los créditos presupuestarios.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/1/Actividad_financiera_y_gastos_publicos_Módulo_5_Las_modificaciones_de_los_créditos_presupuestarios.pdf).
  - “Los principios presupuestarios.” *UOC, Universidad Oberta de Catalunya*, n.d. [https://www.exabyteinformatica.com/uoc/Administracio\\_i\\_direccio\\_dempreses/Actividad\\_financiera\\_y\\_gastos\\_publicos/Actividad\\_financiera\\_y\\_gastos\\_publicos\\_\(Módulo\\_3\).pdf](https://www.exabyteinformatica.com/uoc/Administracio_i_direccio_dempreses/Actividad_financiera_y_gastos_publicos/Actividad_financiera_y_gastos_publicos_(Módulo_3).pdf).
- CORDERO FERRERA, JOSÉ MANUEL. PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO, SUAREZ PANDIELLO, JAVIER Y UTRILLA DE LA HOZ, ALFONSO. “El Índice de Evolución de Los Ingresos Tributarios Del Estado Y Sus Efectos Sobre La PIE Municipal.” *Hacienda Pública Española* Instituto, (2013) págs. 137–161.
- CUEVAS GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER. “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las Entidades Locales.” Universidad de Burgos, Tesis doctoral ( 2012).
- DE DIEGO ALONSO, JAVIER. “Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria.” *Crónica Presupuestaria*, nº2, (2014).
- “Contabilización de transferencias y subvenciones en el Plan General de

- Contabilidad Pública. Vertientes económico-financiera y presupuestaria.” *Revista Española de Control Externo*, (2011), págs.145–193.
- DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO. “La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. el control del endeudamiento de las Administraciones Públicas.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1 (2013).
- DE PAULA AGUILERA, FRANCISCO. “Haciendas Locales. Presupuestos y Tributos.” en *Administración Local Práctica: Casos Prácticos de Derecho Administrativo y Haciendas Locales, Coordinado por CARBONERO GALLARDO, JOSÉ MIGUEL*, págs. 849–958, (2015).
- DÍAZ ÁLVAREZ, EVA. “El Fondo de Contingencia en las Comunidades Autónomas.” *Auditoría Pública*, nº61, (2013) págs. 69–74.
- DÍAZ ÁLVAREZ, EVA y FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO “Contingencia , estabilidad presupuestaria y estabilización económica.” en *XXII Encuentro de Economía Pública*, (2015).
- DÍEZ LEMA, JOSÉ MANUAL. “Las autorizaciones de crédito local: entre la estabilidad presupuestaria y la autonomía de endeudamiento.” *Actualidad Administrativa*, nº 4, (2004) págs. 453 y ss.
- DODERO JORDÁN, ADOLFO. “El análisis de la liquidación del presupuesto: Resultado Presupuestario y Remanente de Tesorería.” en *Jornadas organizadas por el Consell de Mallorca*, (2014).
- “El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las Entidades Locales españolas,” n.d., 1–15. [http://www.eurorai.org/PDF/pdf\\_seminar\\_Wroclaw/Wroclaw-ponencia A. Dodero.pdf](http://www.eurorai.org/PDF/pdf_seminar_Wroclaw/Wroclaw-ponencia A. Dodero.pdf).
- “La evaluación de la ‘capacidad de financiación’: el problema de los ajustes.” *Revista de Estudios Locales*, nº110, mayo (2008)
- DOMINGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España.” *Diario la Ley 7760* (2011).
- DOMINGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, JOSÉ M. “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: Análisis de La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.” *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, nº 09/2012, (2012).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M, y LÓPEZ DEL PASO, RAFAEL “Situaciones de impago de deuda soberana.” *EXtoicos*, nº 4, (2011) págs. 147–52.
- DONOSO ATIENZA, EVA. “Superávit e Inversiones Financieramente Sostenibles.” en *Observatorio Estabilidad Presupuestaria*, ed. COSITALNETWORK, Madrid, (2017).
- DORTA VELÁZQUEZ, JOSÉ ANDRÉS, and ARTURO MELIÁN GONZÁLEZ. “Estado explicativo de la capacidad o necesidad de financiación en términos SEC.” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 78, (2015) págs. 127–144.
- ENRÍQUEZ MOSQUERA, JULIO JOSÉ. “Los saldos de dudoso cobro . Una reflexión

- crítica sobre los mínimos establecidos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.” *Auditoría Pública*, nº 67, (2016) págs. 113–120.
- ESCRIBANO LÓPEZ, FRANCISCO “Políticas de ingreso y gasto público frente a la crisis económica” *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 14, (2010) (Ejemplar dedicado a: Estado y mercado en situación de crisis / coord. por José María Rodríguez de Santiago, Francisco Velasco Caballero), págs. 87-108
- ESTEVE PARDO, MARÍA LUISA. “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales.” *Anuario del Gobierno Local*, (2012), págs. 153–172.
- FARFÁN PÉREZ, JOSÉ MANUEL. “Equilibrio Financiero municipal: sostenibilidad y liquidez óptima.” *Revista Digital CEMCI*, nº 34, (2017) págs. 1–8.
- FERNÁNDEZ AGÜERO, EMILIO. “La gestión del presupuesto cerrado. Depuración de saldos contables. esquema general y procedimiento de los pagos a justificar. Las funciones fiscales de la tesorería.” *Revista Española de Control Externo*, nº 7 (2005) págs. 145–179.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS. “Estabilidad presupuestaria y Entidades Locales : Una visión de conjunto.” *Revista Española de Control Externo* Vol. 10, N (2008) págs. 89–110.
- FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO. “Estabilidad presupuestaria y control interno local.” en *Libro Reglamento de control interno del Sector Local*, ed. Aranzadi. Pamplona, (2017).
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, ROBERTO IGANCIO. “Las exigencias del Derecho Comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales\*.” *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, (2004) págs. 107–124.
- FUENTES QUINTANA, ENRIQUE. *Hacienda Pública. Apuntes de Cátedra. Curso 1969-1970*, n.d.
- FUEYO BROS, MANUEL. “La función interventora y control financiero.” en *Reglamento de control interno local. función interventora, control financiero permanente y auditoría pública*, ed. Aranzadi, Madrid, (2017) págs 189–191.
- GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL. “Novedades En el ámbito objetivo de la Ley de contratos del Sector Público. Especial Referencia a sus implicaciones en el ámbito local.” *El Consultor de los Ayuntamientos*, n ° 23, Sec (2017) págs. 2820–2833.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, MARIO. “Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y rasgos fundamentales.” *Revista Española de Control Externo*, n.d., págs.33–48.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, MARIO (coord). *La estabilidad presupuestaria en el Derecho Español: Implicaciones jurídicas y prácticas de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*. Ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, (2004).

- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española.” *Revista de Administración Pública*, nº187 (2012) págs. 31–66.
- GARCÍA AÑOVEROS, JAIME “Presupuesto y gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, (1994)
- GARCIA HEREDIA, ANTONIO. “Las operaciones de endeudamiento de las Entidades Locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.” *Revista Española de Derecho Financiero*, nº158 (2013).
- GARCÍA MACÍAS, JOSÉ LUIS. “Gastos presupuestarios y reconocimiento extrajudicial de créditos.” *Auditoría Pública*, nº 30, (2003).
- GARCIA MARTÍNEZ, ELENA. “Módulo estabilidad presupuestaria.” en *Curso semipresencial de nuevas competencias en materia de Intervención*,. Madrid (2016) págs. 4–29.
- GARCÍA ROCA, JAVIER. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1/2013 (2013) págs. 40–93.
- GARCIA VITORIA, IGNACIO. “STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre: la reforma del artículo 135 de la Constitución refuerza la competencia del Estado para imponer la estabilidad presupuestaria.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1, (2013) págs. 326–338.
- GAYUBO PÉREZ, PABLO. “EL Remanente de Tesorería : Una medida del superávit o del déficit de las Haciendas Locales.” *Auditoría Pública*, nº19, (1999) págs. 1–20.
- GIL HERRERA, LUIS. *La Contabilidad pública y la contabilidad nacional enlace micro-macro contable*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, (2006).
- GONZALEZ LUCAS, JORGE. “Estabilidad Presupuestaria en la Administración Pública Local.” *Trabajo Fin de Grado*. Universidad Internacional de La Rioja, (2017). [http://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5805/GONZALEZ DE LUCAS%2C JORGE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5805/GONZALEZ_DE_LUCAS%2C_JORGE.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- GONZÁLEZ PÁRAMO, JOSÉ MANUEL. “El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria.” *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, (2003) págs. 19–39.
- GONZÁLEZ PUEYO, JESÚS M<sup>a</sup>, y BEATRIZ VIGO MARTÍN. *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*. Ed. La Ley grupo Wolters Kluwer El Consultor de los Ayuntamientos. 8<sup>a</sup> edición, Madrid, (2015).
- GRAJAL CABALLERO, INMACULADA. “Catálogo recopilatorio de las consecuencias para las Entidades Locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales (I).” *El Consultor de los Ayuntamientos y de Los Juzgados* nº21 (2016)

- “El endeudamiento de las Corporaciones Locales a partir del 1 de enero de 2013: Régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.” *Auditoría Pública*, nº 59 (2013), págs. 87–100.
- GUERRERO MEDINA, MANUEL. “La reforma del artículo 135 CE.” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, (2012) págs. 131–164.
- IGLESIAS QUINTANA, JAIME y MORANO LARRAGUETA, MARTA “La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos.” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 51, (2008) págs. 107–131.
- ITURRIAGA Y URBISTONDO, FRANCISCO JAVIER. “El arrendamiento financiero sobre bienes inmuebles: naturaleza jurídica y regulación normativa.” *Noticias Jurídicas*, 2011. [http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4649-el-arrendamiento-financiero-sobre-bienes-inmuebles:-naturaleza-juridica-y-regulacion-normativa/-](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4649-el-arrendamiento-financiero-sobre-bienes-inmuebles:-naturaleza-juridica-y-regulacion-normativa/).
- KEYNES, JOHN MAYNARD. *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005. <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>.
- LARRÁYOZ ILUNDAIN, NURIA. “El cálculo de la provisión de dudoso cobro: una aplicación práctica.” *Auditoría Pública*, nº25, (2001), págs. 50–56.
- LASARTE ÁLVAREZ, JAVIER, and FRANCISCO ADAME MARTÍNEZ. “La política de limitación del gasto público en España . Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria ”. *Cuadernos de Derecho Público* , nº14 (2001).
- LEIVA ROMERO, JOSÉ CARLOS. “El resultado de las Entidades Publicas. Reflexiones sobre El Remanente de Tesorería.” *Auditoría Pública*, nº 2 (1995) págs. 39–43.
- LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO. “De la estabilidad a la prudencia presupuestaria. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en las normas comunitarias (six pack)” *Administración y ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 10, nº1, (2015), págs. 65-92
- LÓPEZ-MONTOTO Y PÉREZ, LUIS. “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.” *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº4, (2013), págs.323–360.
- LÓPEZ ARIAS, MARÍA CONCEPCIÓN. “Instrumentos de disciplina fiscal aplicables a las Corporaciones Locales En el ámbito de la normativa de estabilidad presupuestaria. Principales debates.” *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2, Editorial Wolters Kluwer (2018) págs. 46–54.
- “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*, nº 1 (2013).
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, ANTONIO MANUEL. *La contabilidad pública en el Subsector de la Administración Local*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, (1996).

- LOZANO CUTANDA, BLANCA. “Nuevo régimen de resolución de las concesiones de obras públicas y drástica reducción de la RPA del concesionario en el proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Análisis GA&P* Septiembre (2015) págs.1–5.
- MARCO PEÑAS, ESTER. “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto.” *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 53, diciembre (2016) págs. 116–34. doi:10.2436/rcdp.i53.2016.2785.
- MARTENER, RICARDO y VARINIA TROMBEN. “Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública.” *Publicación de las Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, no. Santiago de Chile (2005) págs. 1–64. <http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=015544>.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ. “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 42, nº 16, (2012) págs. 397–431.
- MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO. “Crisis económica y gasto público: una reflexión jurídica.” en *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario: Estudios en honor a Andrea Amatucci*, ed. Temis; Napoli: Jovene, págs. 360–388. Bogotá, (2011).
- “El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria.” *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* 115 (2002) págs.471–492.
- “La ordenación constitucional del gasto público en España.” en *El alimento del Estado y la salud de la “res Publica”: Orígenes, estructura y desarrollo del gasto público en Europa.*, edited by Insituto de Estudios Fiscales, págs.27–49. Madrid, (2013).
- MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL. “El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011.” *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (2010) págs. 213–243.
- “Ordenación competencial, material y temporal de los Presupuestos.” en <https://derechofinancieroymatrimonial.wordpress.com/2012/03/21/el-Principio-de-Especialidad-Presupuestaria/>, (2012).
- *Manual de Derecho Presupuestario: Ordenación jurídica de los presupuestos y del control de la Hacienda Pública*. Ed. COLEX Editorial Constitución y Leyes, (1992).
- “Prórroga Presupuestaria, seguridad jurídica y Constitución. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos Del País Vasco para 2002.” *Quincena Fiscal*, nº 10 (2003).
- “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1/2013 (2013).

- MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO. “El Sistema Europeo de Cuentas ( SEC 95 ) En el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.” *Revista de Estudios Regionales*, (2011) págs. 81–95.
- “La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95).” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, (2006) págs. 187–196.
- “Sobre el cálculo del objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto: Algunos ejemplos de aplicación a las Entidades Locales (Relaciones entre la metodología del presupuesto y la contabilidad nacional),” Alicante, (2013), págs.1–79.
- MARTÍNEZ RICO, RICARDO. “La nueva Ley General Presupuestaria , Un paso adicional en la consolidación del equilibrio presupuestario.” *Revista Española de Control Externo* 6, nº18, (2004) págs. 49–70.
- MARTÍNEZ RODRIGUEZ, JOSÉ MIGUEL. “La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: la hora de la verdad.” *Cuadernos de Derecho Local*, nº 24, (2010) págs. 11–28.
- MEDINA GUERRERO, MANUEL. “El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional.” *Seminario en Sevilla*, (2003), págs. 1–16.
- MELERO BALCAZAR, ALBERTO. “El comodín de las Entidades Locales. Remanente de Tesorería. Historia, práctica y revisión.” *Auditoría Pública*, nº 49, (2009) págs. 99–110.
- MENÉNDEZ MORENO, ALEJANDRO, y AMABLE CORCUERA TORRES. “Algunas propuestas de reforma del régimen presupuestario de las Corporaciones Locales: especial referencia al principio de especialidad.” *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 2, (2004) págs.103–146.
- MESSÍA DE YRAOLA, ANTONIO. “Discrepancias entre las normas presupuestarias y contables respecto de las normas de estabilidad presupuestaria.” en *Jornadas sobre contabilidad pública promovidas por la Cámara de Cuentas de Canarias y celebradas en la Universidad de La Laguna*, (2010).
- MILLÁN SANTANA, JUAN. “Los gastos con financiación afectada y la estabilidad presupuestaria.” *Auditoría Pública*, nº61, (2013) págs.87–98.
- MODELO BAEZA, JOSÉ MANUEL, y JESÚS DE LA CALLE TORRE. “La cuantificación de los derechos de dudoso cobro en el cálculo del Remanente de Tesorería.” *Revista de Estudios Locales*, nº96, (2006) págs. 41–52.
- MONTERDE GARCÍA, JUAN CARLOS. “Indicaciones sobre el proyecto de Ley de Arreglo de la Deuda Pública (1851): El voto particular del diputado Millán Alonso.” *Anuario de La Facultad de Derecho XXVII* (2009) págs. 155–171.
- MORA AGUDO, LEONOR. “El principio de equilibrio presupuestario: Un análisis retrospectivo y algunas consideraciones sobre su medición contable.” *Análisis Local*, nº62, (2005) págs. 29–38.



- MORENO GONZÁLEZ, SATURNINA. “Algunas consideraciones sobre el concepto y contenido de la Ley de Presupuestos. La sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de Enero.” *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, no. 269/2003 (n.d.) págs.563–601.
- MOREO MARROIG, TERESA. “Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de Abril, ¿bálsamo de fierabrás de la contratación irregular?” *El Blog de Espublico, Hacienda Local*, (2015). <http://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/>.
- NAVARRO FAURE, AMPARO “Aspectos jurídico-financieros del déficit público”. (Especial referencia al déficit autonómico), *Generalitat Valenciana, Conselleria d’Economia i Hisenda*, Valencia, (1993).
- “Los límites al poder financiero español derivados de la Unión Monetaria: Las exigencias del principio de solidez financiera.” en *La introducción de la moneda única en España*, (1999), págs. 185–195.
  - “Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria.” *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 119, (2003), págs. 463-510.
  - “La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional” *Presupuesto y gasto público*, nº 30, (2002), págs. 133-142
  - “«Lección 2. Los principios jurídicos presupuestarios» En la obra colectiva, Coordinada por MARTÍNEZ GINER, LUIS ALFONSO.” En *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos.*, ed. Tirant lo Blanch, págs.47 y ss. Valencia,(2012).
  - “El Estado Social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada.” en *Reforma Constitucional y Estabilidad Preupuestaria. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, (2013), págs.287–320.
  - “El Gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia del gasto en una Hacienda plural.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1, (2013).
  - “La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social.” *Revista Valenciana de Estudios Económicos* , nº 61, (2016), págs. 87–119.
- ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE. “Un análisis económico-institucional del marco legal de estabilidad presupuestaria español.” En *La Estabilidad Presupuestaria en el Derecho Español: Implicaciones jurídicas y prácticas de la legislación de estabilidad presupuestaria sobre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*, ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, (2004) págs. 207–258.

- ORÓN MORATAL, GERMÁN “La configuración constitucional del gasto público”. Ed. Tecnos, Madrid, (1995).
- “Poder financiero, Constitución y Unión Europea” La recepción del Derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa: LIBER AMICORUM en homenaje a Antonio Martínez Lafuente / coord. por David Ordóñez Solís, (2013), págs. 453-474.
  - “La Hacienda Estatal ante la Unión Europea: supuestos de devaluación del Derecho” Lección inaugural del curso 2010-2011. Castellón de la Plana, septiembre de 2010.  
<http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/20816/ATT00053.pdf?sequence=1>
  - “Medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Las debilidades jurídicas de su presupuesto de hecho y de la competencia para adoptarlas.” Disciplina presupuestaria, colaboración público privada y gasto público / coord. por Ester Marco Peñas; Antonia Agulló Agüero (2016), págs. 245-264.
  - “El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de Gobierno” *Crónica Presupuestaria 1/2013*, (2013) págs.186-208.
- OSORIO CRESPO, ENRIQUE. “Así fue... la Constitución de 1812.” *La ventana de la Agencia. AET*, n.d.
- PABLOS RODRÍGUEZ, JOSÉ LUIS y LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO “La Ley de Estabilidad Presupuestaria, la contabilidad pública y la gestión financiera de las entidades locales” *Cuadernos aragoneses de economía*, Vol. 13, Nº 2, (2003) (Ejemplar dedicado a: La contabilidad pública en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria y de armonización contable), págs. 299-315
- PASCUAL GARCÍA, JOSÉ. *Regimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Ed. Boletín Oficial del Estado. 6ª. Madrid, (2014).
- “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, nº 13, (2003), pág. 81-83
- PASSALACQUA, MICHELA. “Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública: El equilibrio propuesto en la revisión de la Constitución Italiana.” En *Cuadernos de Derecho Público*, págs. 213–229, n.d.
- PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO, y JOSÉ MANUEL CORDERO FERRERA. “La participación municipal en los ingresos del Estado: Diagnóstico y propuestas de reforma.” *XIX Encuentro de Economía Pública: Políticas Públicas para la salida de la crisis*, 2012, 1–18. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=4629958>.
- PEREIRA GÁMEZ, MIGUEL. “El saneamiento del Remanente Negativo de Tesorería. La STS del 20 de Noviembre de 2008.” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 20 (2009).
- PERELLÓ JULIÀ, MIQUEL, y NICOLÁS ALOMAR OLSON. “Criterios de fiscalización del deterioro del valor de créditos.” En *XI Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo*, págs.1–5, 2015. doi:10.1007/s13398-014-0173-7.2.

- PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ, y SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ. “Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno Vasco en el marco del Concierto Económico.” *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 94 (2012) págs. 133–76.  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110535&orden=372260&info=lik>.
- PÉREZ HERRERO, VICENTE IGNACIO, Coordinador de la obra colectiva *Memento Experto. Contabilidad Pública, Estabilidad y Endeudamiento*, (2012).  
 file:///C:/Users/Elena/Downloads/Memento+Experto+Contabilidad+P%25C3%25BAblica(10).pdf.
- 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.
- PÉREZ SAINZ, JOSÉ MANUEL. “Una nota sobre «La contabilidad pública y la contabilidad nacional: enlace micro-macro contable»\*.” *Revista Española de Control Externo* Vol.9, nº 26, (2007) págs.195–206.
- PICÓ ROMERO, JESÚS. “Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el Remanente de Tesorería y en general. reflexiones críticas y propuestas.” *Auditoría Pública*, nº 47 (2009) págs. 91–100.
- PLEITE GUADAMILLAS, FRANCISCO. “El arrendamiento financiero y el arrendamiento con y sin opción de compra como modalidades en el contrato de suministro.” *Contratación Administrativa Práctica*, nº 72 (2008) págs. 5.
- PONS REBOLLO, MANUEL. “Los saldos de dudoso cobro, un estudio empírico.” *Auditoría Pública*, nº 52, (2010) págs. 111–124.
- PORQUET COLOMINA, JAIME. “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.” En *Curso Organizado por la Diputación de Huesca*, (2014).
- PRADA RODRÍGUEZ, ALBA, y ELENA HERRERO GONZÁLEZ. “Reconocimiento extrajudicial de crédito.” *Auditoría Pública* 66 (2015) págs. 119–126.  
<http://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/>.
- PUERTO CELA, MARIANO. “Aspectos presupuestarios de la colaboración público - privada.” *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, (2006) págs.95–103.
- “Tratamiento presupuestario de la colaboración público-privada” *Revista Española de Control Externo*, nº 10, (2008) págs.141–158.
- REINHART, CARMEN M, y KENNETH S ROGOFF. “This time is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises.” *Working Paper 13882*  
<http://www.nber.org/papers/w13882>, (2008).
- REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS. “Estabilidad presupuestaria y servicios públicos locales (Estado de La Doctrina).” *Cuadernos de Derecho Local*, nº 3 (2013) págs. 7–19.

- RODRIGUEZ BEREIJO, ÁLVARO. “Gasto público, Estado social y estabilidad presupuestaria.” En *IGAE 140 Años*, págs.121–40, (2014). [http://www.pap.minhafp.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/CONFERENCIA\\_AlvaroRodriguezBereijo.pdf](http://www.pap.minhafp.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/CONFERENCIA_AlvaroRodriguezBereijo.pdf).
- “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado.” *Crónica Presupuestaria*, nº 1/2013 (2013).
- RODRÍGUEZ MELGAREJO, EDUARDO. “Los fondos de provisión de los derechos pendientes de cobro.” *Auditoría Pública*, nº16 (1999) págs. 77–81.
- RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA. *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Ed. Grupo Wolters Kluwer La Ley, (2008).
- “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad Presupuestaria.” *Cuadernos de Derecho Público*, nº38 (2009) págs.89–159.
- SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I, Vol. 2º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, (1977).
- *Lecciones de Derecho Financiero*, 7ª edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, (1989).
- SÁNCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO. “Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria.” *Crónica Presupuestaria*, nº 3 (2015) págs.157–190.
- SANCHEZ REVENGA, JAIME. “Del Título II de La Ley General Presupuestaria de 2003.” *Revista Española de Control Externo*, (2003) págs.103–138.
- *Manual de presupuestos y gestión financiera del Sector Público*. Instituto de Estudios Fiscales.Madrid, (2009).
- SANCHEZ RUBIO, FRANCISCO JAVIER. “Sobre Los efectos de la incorporación de remanentes de crédito en la estabilidad presupuestaria.” *El Blog de Espublico*, (2015).
- SAURA QUILES, JUAN JOSÉ. “Las nuevas obligaciones de las Entidades Locales en materia de estabilidad presupuestaria tras la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley*, ( 2016).
- SESMA SÁNCHEZ, BEGOÑA. “La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario, criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa.” *Revista Española de Derecho Financiero. Civitas*, (1999) págs.35–70.
- SOLER ROCH, MARÍA TERESA. “Colaboración sobre ‘Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público.’” En *El sistema económico y la Constitución XV Jornadas de Estudio. Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia*, (1994).
- “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas.” *Presupuesto y Gasto Público* 27 (2001) págs.81–88.

- “El Régimen presupuestario de las Entidades Locales.” *Revista Valenciana de Hacienda Pública* 12 (1990) págs. 1–16.
  - “Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales.” *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 2, (2001), págs. 53–74.
  - “La concepción tradicional del presupuesto.” *Auditoría Pública* 18, (1999), págs. 53–63.
  - “Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria.” *Presupuesto y Gasto Público*, nº30 (2002).
- SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER (coord.). *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. Ed. FEMP. Madrid, (2008).
- UTRILLA DE LA HOZ, ALFONSO. “Los Presupuestos de las Corporaciones Locales: Situación actual y comportamiento durante la crisis.” *Crónica Presupuestaria*, nº4, (2016), págs. 93–117.
- VALLE TORRES, JOSÉ LUIS. “El leasing en la Administración Local.” *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 15/16 (1999) págs.2474.
- “El Remante de Tesorería: Un análisis económico financiero.” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 9, (2003).
  - “Operaciones de crédito a largo plazo en el Sector Local.” *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 23, (2008), págs.3864.
- VALLECILLO MORENO, FERMÍN. “Ahorro y estabilidad. nueva visión de un presupuesto municipal.” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº379, (2005).
- “Principio de prudencia financiera para Corporaciones Locales.” *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº9, (2015) págs. 1104.
- VALLEJO POUSADA, RAFAEL. “Las vicisitudes de la deuda pública en un período turbulento: De Canga Argüelles a Mon , 1808-1850.” *XI Congreso Internacional de La AEHE*, n.d., págs.1–21.
- VALLÉS GIMÉNEZ, JAIME, PEDRO PASCUAL ARZOZ, y FERMÍN CABASÉS HITA. “Endeudamiento local y restricciones institucionales. de la Ley Reguladora de Haciendas Locales a la estabilidad presupuestaria.” *Papeles de Trabajo del IEF* nº3/03 (2003).
- VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ “Razones Y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.” *Web Del INAP*, (2014).
- “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales.” *El cronista del Estado social y democrático de derecho* nº 58-59, IUSTEL (2016).
- WEBER, ALBERCHT. “Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria.” *Revista Española de Derecho Constitucional* 98, nº1, (2013) págs. 39–62.

YÚN, BARTOLOMÉ Y COMÍN, FRANCISCO. “La crisis de la deuda pública en España.” En *X Congreso Internacional de la AEHE 8, 9 y 10 de Septiembre 2011 Universidad Pablo de Olavide Carmona, Sevilla*, (2011), págs. 1–28.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante