

**Marco regulador
de la estabilidad presupuestaria.
Los Planes de Ajuste
de las Entidades Locales.**

Situación actual y perspectivas de futuro.

Madrid, 19 de noviembre de 2012



Marco regulador de la estabilidad presupuestaria. Los Planes de Ajuste de las Entidades Locales.

Situación actual y perspectivas de futuro.



PONENCIAS

Los planes de ajuste de las Entidades Locales , por <i>GABRIEL HURTADO LÓPEZ</i> (Subdirector General de Estudios y Financiación de Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)	5
Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principales novedades en el ámbito de las Administraciones Locales , por <i>MARÍA CONCEPCIÓN LÓPEZ ARIAS</i> (Jefa de Asesoría Financiera. Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)	39
Planes de Ajustes y Planes Económicos-Financieros de Estabilidad , por <i>JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ</i> (Tesorero General Diputación de Sevilla y del Organismo Autónomo de Recaudación —OPAEF—)	81
Conclusiones de la jornada , por Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.....	115



LOS PLANES DE AJUSTE DE LAS ENTIDADES LOCALES⁽¹⁾

Gabriel Hurtado López

*Subdirector General de Estudios y Financiación de Entidades Locales
Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

(1) Agradezco a todos los colaboradores de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales su ingente labor, extremada dedicación y elevado sentido de la responsabilidad y del servicio público, que han posibilitado que llegara a buen término la aplicación del mecanismo de pagos a proveedores en todas las fases de su desarrollo. Sin ellos no se habrían conseguido los objetivos propuestos.



SUMARIO

1. Introducción.
2. Definición, tipología y características de los planes de ajuste.
3. Planes de ajuste en el marco del mecanismo de pagos a proveedores.
4. Planes de ajuste en el marco de otras medidas extraordinarias de liquidez a favor de las entidades locales.
5. Seguimiento de los planes de ajuste.
6. Epílogo.

RESUMEN

El presente documento se ha elaborado y ha constituido la base de la ponencia que, con el mismo título, se ha desarrollado con ocasión de la Jornada organizada el día 19 de noviembre de 2012 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) relativa al “Marco regulador de la estabilidad presupuestaria. Los planes de ajuste de las entidades locales”. Una de las novedades de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera es la articulación de planes de ajuste vinculados a mecanismos adicionales de financiación o de liquidez a favor de las entidades locales. Con este documento se pretende delimitar conceptualmente los planes de ajuste, analizando sus distintas modalidades, sus contenidos, el proceso de seguimiento definido muy recientemente en nuestro ordenamiento jurídico y el régimen disciplinario que se deriva de los incumplimientos de las obligaciones que, en este ámbito, impone la normativa aplicable.



1. INTRODUCCIÓN

Las primeras referencias normativas a los planes de ajuste de las entidades locales se encuentran en el *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* (en adelante, RDL 4/2012). No obstante, debemos remontarnos a un mes atrás (concretamente, al día 25 de enero de 2012) y a unos acuerdos que se adoptaron por el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local acerca, por un lado, de la racionalización del sector público local, y, por otro, de medidas extraordinarias de liquidez a favor de las entidades locales.

Se concretaban estas medidas en la articulación de anticipos de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado, que se aplicaría por vez primera en 2010; la ampliación de 60 a 120 mensualidades del período de reintegro de los saldos que resultaron a cargo de las entidades locales en las liquidaciones de aquella participación correspondientes a los años 2008 y 2009, y, por último, el planteamiento de una línea del Instituto de Crédito Oficial destinada al pago a los proveedores de las deudas que con ellos tuviesen las entidades locales.

Estas medidas que, sin duda, mejoraban a corto plazo la posición financiera de dichas entidades presentaban una contrapartida que se consideraba esencial, la sujeción a una condicionalidad financiera y fiscal, que se concretaba en unos instrumentos que se denominaron planes de ajuste, y que ya se estaban contemplando en el proceso de reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria. Para acceder a aquellas medidas extraordinarias de liquidez, las entidades locales debían elaborar y aprobar un plan de ajuste, que, incluso, podían quedar obligadas a acordarlo con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Con posterioridad, fue un Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (en adelante, CDGAE), de 1 de marzo, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (del que se han publicado sus características principales por

Orden PRE/773/2012, de 16 de abril), el que definió, en su apartado cuarto, el contenido de los planes de ajuste, y que reiteraba el contemplado en el RDL 4/2012. En la puesta en marcha de aquel mecanismo era elemento esencial la formalización de operaciones de endeudamiento por las entidades locales, que, en definitiva, iban a posibilitar la conversión de deudas comerciales vencidas, líquidas y exigibles en una deuda financiera a largo plazo, concretamente a diez años. Para que esto fuese plausible se establecía, como condición adicional ineludible, la aprobación de un plan de ajuste por las correspondientes corporaciones locales y la valoración favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El citado RDL 4/2012 estableció las consecuencias que se derivarían de la falta de aprobación por las corporaciones locales de los planes de ajuste o de su valoración desfavorable por el citado Ministerio. Consecuencias a las que también aludió el referido Acuerdo de la CDGAE.

Con el fin de facilitar la presentación de los planes de ajuste, sobre los que no existían precedentes, se aprobaron unos modelos e instrucciones adicionales recogidos en la *Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el 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*.

Asimismo, era necesario establecer normas acerca del seguimiento de la efectiva aplicación de los planes de ajuste, lo que se hizo mediante el artículo 10 del *Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores* (en adelante, RDL 7/2012).

Por lo que se refiere a la medida de ampliación del período de reintegro de los saldos que resultaron a cargo de las entidades locales en las liquidaciones de la participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009, la disposición final décima de la *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012* (en adelante, LPGE 2012), fijó los requerimientos correspondientes a la aprobación de planes de ajuste por parte de las corporaciones locales que pretendiesen beneficiarse de aquella opción, sin establecer un proceso de valoración de los mismos por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por otra parte, y por economía procesal, se establecieron puntos de conexión entre estos planes y los que, en su caso, estuviesen aprobados y valorados favorablemente en el marco del mecanismo de pagos a proveedores.

No obstante, es preciso tener en cuenta que, cuando esta última norma se aprueba, ya estaba en vigor la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que, en su disposición adicional primera, regulaba los mecanismos adicionales de financiación a favor de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Circunstancia que no concurría cuando se aprobó el mecanismo de pago a proveedores.

Falta por hacer una mención a la medida de los anticipos de las liquidaciones definitivas de la participación de las entidades locales en tributos del Estado que, si bien con carácter general y referidos a ejercicios futuros requerirá la aprobación de planes de ajuste, se ha aplicado a las entidades locales en 2012 sin habérselos requerido, ya que, de otro modo, la medida habría resultado inaplicable. Los citados anticipos, que correspondían a la liquidación definitiva de aquella participación correspondiente a 2010, se regularon mediante la disposición adicional cuarta del RDL 7/2012, y se transfirieron a las entidades locales a finales del mes de mayo siguiente.

Por último, para cerrar el círculo normativo ha sido preciso dar una mayor concreción a la información que se deberá suministrar por las entidades locales durante el período de vigencia de los planes de ajuste, a efectos de analizar su ejecución y realizar un adecuado seguimiento de los mismos, lo que se ha instrumentado mediante la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

2. DEFINICIÓN, TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES DE AJUSTE

2.1. Una propuesta de definición de plan de ajuste

Teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado anterior, se puede definir un plan de ajuste como un instrumento de programación plurianual vinculado a las medidas adicionales de financiación o de liquidez que pueda establecer el Estado a favor de las administraciones territoriales y que tiene por objeto, durante su vigencia, garantizar la sostenibilidad financiera de éstas mediante la adopción de medidas de disciplina fiscal y financiera que deben presentarse debidamente cuantificadas.

2.2. Características de los planes de ajuste

Cabría considerar que las siguientes son características esenciales de los planes de ajuste:

- Es un **instrumento de programación** de la actividad económico-financiera de las administraciones territoriales. En consecuencia, debe recoger y cuantificar medidas concretas de las políticas de gasto e ingreso públicos y actuaciones de política organizativa que se prevén adoptar. Como instrumento de programación debe enmarcarse en los principios y reglas que se contienen en la normativa presupuestaria general⁽²⁾.
- Tiene carácter **plurianual**, no pudiendo exceder su vigencia de la que corresponda a las medidas adicionales de financiación o de liquidez a los que están vinculados. De este modo, implica un compromiso de las corporaciones locales que, normalmente, excede en el tiempo a un ciclo político completo.
- Es un **instrumento especial** por su conexión directa con medidas de financiación o de liquidez que se aprueban mediante normas con rango de ley.
- Es plasmación de un principio de **condicionalidad fiscal y financiera** al que quedan sujetas las administraciones territoriales, en este caso las entidades locales.
- Durante el período de vigencia de los planes de ajuste, éstos deben ser **referencia ineludible** en la elaboración de los presupuestos generales de las entidades locales.
- Su elaboración es **competencia de la corporación local** de acuerdo con su potestad de autoorganización, su presentación corresponde al interventor de la entidad local y su aprobación corresponde al conjunto de la corporación local, es decir al Pleno de la misma⁽³⁾.

(2) Es relevante, a estos efectos el artículo 26 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual:

“1. La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.”

(3) Si bien este planteamiento se recoge a propósito del mecanismo de pagos a proveedores, en la disposición adicional tercera del RDL 7/2012, se puede predicar para las distintas modalidades de planes de ajuste.

- Su ejecución está sujeta al **principio de legalidad** y al marco general regulador de la institución presupuestaria y al específico de las haciendas locales.
- Su **seguimiento** corresponde al órgano competente de la **Administración General del Estado**, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Al estar vinculado y motivado por la aplicación de medidas de financiación o de liquidez a cargo del Estado, deberá ser éste el que valore, apruebe o realice el seguimiento de los planes de ajuste, quedando fuera del ámbito de aplicación de la tutela financiera de las entidades locales.
- Los planes de ajuste son **públicos**. Así se establece en el apartado 3 de la disposición adicional primera de la LOEPSF y en el apartado 3 del artículo 18 de la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

2.3. Modalidades de planes de ajuste

Los planes de ajuste se pueden clasificar **con arreglo a las medidas de financiación** a las que están asociados:

- Planes de ajuste del mecanismo de pago a proveedores.
- Planes de ajuste vinculados a la ampliación del período de reintegro de los saldos a cargo de las entidades locales de las liquidaciones definitivas de su participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009.
- Planes de ajuste asociados a los anticipos de las liquidaciones definitivas de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado de ejercicios futuros.
- Planes de ajuste vinculados a medidas adicionales de financiación, distintas de las anteriores, para las entidades locales.

Como se ha mencionado anteriormente, y teniendo en cuenta las primeras medidas adoptadas, éstas deberán aprobarse por normas con rango de ley, y, en consecuencia, que determinarán la exigibilidad y contenido de los planes de ajuste, sin perjuicio de las normas de desarrollo que, en cada caso, se puedan dictar.

La definición y el contenido de los tres últimos tipos de planes de ajuste antes relacionados encuentran su fundamento jurídico en la disposición adicional pri-

mera de la LOEPSF, en la redacción dada por la reforma de la misma aprobada mediante la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Sin embargo, los planes de ajuste asociados al mecanismo de pagos a proveedores reúnen peculiaridades que están motivadas por la circunstancia de que tal vinculación se haya producido respecto de operaciones de endeudamiento a largo plazo que las entidades locales podían concertar para cancelar sus obligaciones pendientes de pago con proveedores, las cuales han sido satisfechas en este año por el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.

En los siguientes apartados se analizarán los contenidos de estas modalidades de planes de ajuste, para, a continuación, exponer el desarrollo previsto para el seguimiento de los mismos y los mecanismos sancionadores establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria en los supuestos de incumplimientos de obligaciones de suministro de información que se puedan producir. Seguimiento y marco disciplinario que son comunes a las distintas modalidades de planes de ajuste.

2.4. Planes de ajuste “vs” planes económico-financieros

Por último, es preciso destacar que los planes de ajuste no son coincidentes con los planes económico-financieros, si bien, en cuanto a las medidas que contengan y sus impactos, deberían ser coherentes éstos respecto de aquéllos. Los elementos que separan a ambos tipos de planes son los siguientes:

- **Por su naturaleza:** Los planes económico-financieros constituyen una medida correctora de un desequilibrio financiero que viene dado por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del límite de deuda pública o de la regla de gasto. Los planes de ajuste son instrumentos que deben aprobarse para que las entidades locales puedan optar a mecanismos adicionales de financiación o de liquidez.
- **Por sus objetivos:** En los planes de ajuste se considera el plazo medio de pago a proveedores y el cumplimiento de la normativa de medidas de lucha contra la morosidad de las operaciones comerciales. En los planes económico-financieros no se considera ese elemento como esencial. Por otra parte, se pueden establecer objetivos específicos a los que deban responder los planes de ajuste, como ha ocurrido con el mecanismo de pagos a proveedores. Sin embargo, en el caso de los planes económico-financieros esos objetivos están tasados por la LOEPSF.
- **Por su período de vigencia:** Mientras en los planes de ajuste coincide, como máximo, con el período de aplicación de la medida a la que van

asociados, en los planes económico-financieros se deben incluir medidas para corregir una situación de desequilibrio en un plazo de un año desde que se haya constatado el incumplimiento de los límites antes citados.

- **Por las actuaciones de control externo:** En el ámbito de los planes de ajuste se pueden acordar actuaciones de control por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), posibilidad que no se contempla en el caso de los planes económico-financieros.
- **Por el ejercicio de la tutela financiera:** En cuanto a la posible aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros se tiene en cuenta la titularidad de la tutela financiera de las entidades locales. No ocurre así en el ámbito de los planes de ajuste, ya que las actuaciones citadas corresponde a la Administración General del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), en tanto financiadora o articuladora de los mecanismos de financiación.
- **Por la información ante órganos institucionales de coordinación:** Desde el ámbito de relaciones institucionales, se debe informar a la Comisión Nacional de Administración Local de los planes económico-financieros, lo que no resulte exigible en el caso de los planes de ajuste.

Los planes de ajuste son instrumentos de condicionalidad fiscal y financiera, vinculados a medidas adicionales de financiación o de apoyo a la liquidez de las entidades locales, y que, aun teniendo puntos de conexión con los planes económico-financieros, presentan notas características que los diferencian.

3. PLANES DE AJUSTE EN EL MARCO DEL MECANISMO DE PAGOS A PROVEEDORES

3.1. Planes de ajuste y desarrollo del mecanismo de pagos a proveedores

El mecanismo de pago a proveedores al que hace referencia el RDL 4/2012 se ha desarrollado en torno a los siguientes elementos básicos:

- Una **comunicación inicial de los interventores** de las entidades locales de las obligaciones que están tenían pendientes de pago, y que fuesen vencidas, líquidas y exigibles con anterioridad a 1 de enero de 2012. Estas obligaciones debían estar documentadas en facturas que, al menos, se hubieren presentado por los contratistas en el registro de entrada de documentos de la entidad local deudora.

- Con posterioridad a aquella comunicación inicial la posible inclusión, a instancias de los contratistas o proveedores, de otras obligaciones pendientes de pago que reunieran los requisitos mencionados. Esta inclusión se documentaba en **certificaciones individuales** de reconocimiento de la deuda, emitidas por los interventores de las entidades locales deudoras.
- En cuanto a las obligaciones incluidas en la comunicación inicial se precisaba la **aceptación por los contratistas** de la aplicación del mecanismo de pagos a proveedores⁽⁴⁾. En cuanto al resto de obligaciones que se incluyeron con posterioridad se presumió que la aceptación se producía con la solicitud por los contratistas de aquellos certificados individuales. Todas esas obligaciones se pagaron por la entidad pública que se creó mediante el RDL 7/2012, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (en adelante, FFPP).
- Cuantificadas las deudas incluidas en aquella comunicación inicial, las corporaciones locales que aprobasen un **plan de ajuste** con anterioridad al día 31 de marzo de 2012 y fuese valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podían concertar una **operación de préstamo** a diez años tanto por el importe de dichas deudas como por el de las correspondientes a las certificaciones individuales que se emitiesen con posterioridad.
- En el caso de que las corporaciones locales no aprobasen el plan de ajuste o, habiéndolo aprobado, no obtuviesen valoración favorable del citado Ministerio, no podían formalizar operación de préstamo alguna y las obligaciones pagadas por el FFPP serán objeto de **compensación mediante retenciones en la participación** de aquéllas **en los tributos del Estado**.

En consecuencia, es finalidad de esos planes de ajuste determinar y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales que podrían formalizar las citadas operaciones de préstamo con entidades de crédito. La valoración independiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas suponía un *plus* de credibilidad a los citados planes. A su vez dichas operaciones contaban con la garantía última de las transferencias futuras de la participación de las entidades locales en tributos del Estado.

(4) En el caso de que los contratistas no aceptasen la aplicación del mecanismo de pagos establecido en el RDL 4/2012, podían exigir el pago por el procedimiento ordinario. La aceptación era esencial, ya que suponía la renuncia por los contratistas al cobro de intereses, recargos por mora y otras obligaciones accesorias que pudieren resultar a cargo de las entidades locales.

A aquellos efectos, se entiende por **sostenibilidad financiera** la capacidad de las entidades locales para atender con sus ingresos corrientes sus obligaciones de gasto corriente y la amortización de las operaciones de préstamo, incluyendo la que se formalizase en el marco del mecanismo de pagos a proveedores.

Esta concepción ha inspirado el contenido de los planes de ajuste recogido en el artículo 7 del RDL 4/2012 y la estructura que, en su desarrollo, se diseñó mediante la *Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el 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.*

3.2. Contenido y estructura de los planes de ajuste

El **artículo 7 del RDL 4/2012 define el contenido** de los planes de ajuste vinculados al mecanismo de pagos a proveedores, que debería cumplir estos requisitos:

“a) Recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma;

b) Las previsiones de ingresos corrientes que contenga deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva entidad local en los ejercicios 2009 a 2011;

c) Una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación;

d) Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos;

e) Cualesquiera otros requisitos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.”

Este Acuerdo, de 1 de marzo de 2012, contenía dos requisitos adicionales⁽⁵⁾:

- *“Recoger medidas relativas a la limitación de los salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección de las empresas de su sector público, de reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las mismas y a la regulación de las cláusulas indemnizatorias de acuerdo con Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”.*
- *“Adecuarse al modelo que a los efectos se apruebe.”*

Además, según el citado artículo 7 del RDL 4/2012, el plan de ajuste podía incluir medidas que afectasen al ámbito organizativo de la corporación local.

El contenido de los planes de ajuste incide en la **relevancia de las operaciones corrientes** realizadas por las entidades locales estableciendo límites a las proyecciones de los ingresos corrientes, que debían fundamentarse en dos variables: la evolución reciente de la recaudación obtenida por las entidades locales, aun cuando se aplicase a los derechos liquidados, y la cuantificación razonada de las medidas que se contemplaban en dichos planes. Completa aquel planteamiento el hecho de que se considerase básica una adecuada financiación de los servicios públicos mediante la aplicación de tasas y precios públicos, según corresponda atendiendo a la naturaleza de aquéllos y con arreglo a lo que dispone el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL).

Asimismo, se introducían elementos de **racionalización del sector público local**, que podían afectar a la organización de la entidad local y al ámbito de sus sociedades. En el caso de estas últimas, bien a través de los salarios de alta dirección, bien a través de la composición de los respectivos consejos de administración.

Por último, se recoge un **requisito formal** y que era ineludible al objeto de poder realizar la valoración de los planes de ajuste en el plazo de un mes desde que se hubiesen presentado y con la fecha límite del día 30 de abril de 2012. Con independencia de los documentos adicionales que podían presentar las entidades locales, éstas debían ajustarse a un modelo que quedó definido en la *Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de*

(5) Recogidos en el apartado cuarto de las características principales del Acuerdo de la CDGAE de 1 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, publicadas por *Orden PRE/773/2012, de 16 de abril*.

certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el 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.

Tanto este modelo como la documentación adicional ha debido presentarse por vía telemática y firmado electrónicamente en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como cláusula de cierre **para ejercicios futuros**, se establece en el mismo artículo 7 del RDL 4/2012 que los **presupuestos generales** anuales que se aprueben durante el período de vigencia del plan de ajuste (que será de diez años, los mismos que el de vigencia de las operaciones de préstamo que, en su caso, se hayan podido formalizar) deben ser **consistentes con el** mencionado **plan**. Es importante destacar este carácter de consistencia que, por un lado, implica conexión entre los planes de ajuste y los presupuestos generales de las entidades locales, y, por otro, que éstos deben tender a la consecución de los objetivos contemplados en dichos planes, así como incluir medidas idénticas o de efecto financiero equivalente a las previstas en los mismos.

La estructura de los planes de ajuste definida en el anexo III de la mencionada *Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo*, pivotaba en torno a los siguientes bloques básicos:

- La **situación actual y las previsiones de los ingresos y de los gastos** (agrupados según la naturaleza económica de las operaciones), de las **magnitudes financieras y presupuestarias** y del **endeudamiento**, incluyendo en éste la operación que se podría concertar en el caso de que se valorase favorablemente el plan por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dentro de las magnitudes financieras y presupuestarias, unas se calculaban automáticamente, teniendo en cuenta la información facilitada por las entidades locales: los resultados del ahorro, en términos bruto y neto, y de la capacidad de financiación con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC-95. De otras magnitudes debían aportarse por las entidades locales los datos correspondientes. Esas magnitudes se referían al remanente de tesorería para gastos generales y a distintos componentes del mismo, así como al plazo medio de pago a proveedores.

- **Medidas propuestas** en el plan de ajuste con separación de las que corresponderían a los ingresos públicos⁽⁶⁾ y las que afectarían a las políticas de gasto⁽⁷⁾, así como otro tipos de medidas de carácter mixto o relacionadas con el principio de transparencia.

Estas medidas **se debieron cuantificar**, presentando igualmente una previsión de los ahorros que se podrían generar durante los diez años de aplicación del plan de ajuste.

- Detalle de la **financiación de los servicios públicos** con referencia específica a trece servicios que, además de ser obligatorios con arreglo a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se consideran de mayor relevancia⁽⁸⁾, debiendo recogerse la forma de financiación (tasa o precio público), el coste real de prestación de dichos servicios en 2011 y el coste previsto a partir de 2012 y los ingresos realmente obtenidos para su financiación en 2011 y las previsiones desde el año 2012.
- Aprobación de declaraciones de **compromisos** por parte de las corporaciones locales:

(6) Entre las relativas a los ingresos públicos se especificaban: subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias; el refuerzo de la eficacia de la recaudación ejecutiva y voluntaria y de la inspección tributaria, y la utilización adecuada de las tasas y de los precios públicos para la financiación de los servicios públicos.

(7) Por lo que se refiere a los gastos públicos se detallaban: la reducción de costes de personal; la regulación del régimen laboral y retributivo de las empresas públicas; la limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección, vinculándolos a la mejora de la competitividad y a la consecución de objetivos; la reducción del número de miembros de los consejos de administración de las empresas del sector público; la regulación de las cláusulas indemnizatorias de acuerdo a la reforma laboral que en aquel momento se encontraba en proceso; la reducción del número de personal de confianza considerando el tamaño de la entidad local; replanteamiento de contratos externalizados cuyos objetos pudieren prestarse por el personal de la entidad local; la disolución de sociedades con pérdidas superiores a la mitad del capital social; la ejecución de estudios de viabilidad y análisis coste/beneficio en todos los contratos de inversión que vaya a realizar la entidad; la reducción de los contratos menores; la inejecución de inversiones previstas; la reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y empresas; la reforma de la organización de la corporación local; la reducción de la estructura organizativa de la entidad local, y la reducción de la prestación de servicios no obligatorios.

(8) Los servicios públicos que se especifican son: abastecimiento de agua, alcantarillado, recogida de basuras, tratamiento de residuos, saneamiento, servicios hospitalarios, sociales y asistenciales, educativos, deportivos, culturales, de protección civil, de transporte público urbano y de gestión urbanística.

- De adopción y aplicación de las medidas previstas en el plan de ajuste para garantizar la estabilidad presupuestaria, límites de deuda y los plazos de pago a proveedores.
- De remisión de toda la información que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considere necesaria para el seguimiento del cumplimiento del plan de ajuste, así como para garantizar el cumplimiento de los objetivos y límites citados en el párrafo anterior.

Es preciso reseñar que el **plan de ajuste** debía **formularse en términos consolidados** con arreglo a criterios recogidos en la normativa de estabilidad presupuestaria, es decir comprensivo de las unidades institucionales que se califican como integrantes del 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, y, dentro de éste, del subsector Corporaciones Locales. En consecuencia, se debía referir a la administración general y a los entes dependientes cuyos recursos financieros no procedan mayoritariamente del mercado.

Esta delimitación suponía un elemento perturbador respecto del ámbito de aplicación subjetivo del mecanismo de pagos a proveedores definido en el artículo 2 del RDL 4/2012. Según éste se debían incluir las obligaciones pendientes de pago de la administración general y de todos sus organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las entidades locales y que estén incluidos en el Inventario de Entes del Sector Público Local, que se regulaba en el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria (aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre).

Perímetro institucional a efectos de la inclusión de facturas en el mecanismo de pagos a proveedores	Perímetro de consolidación a efectos de la elaboración de los planes de ajuste
Entidades locales (Administración General)	Entidades locales (Administración General)
<u>Organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las entidades locales y que formen parte del sector público local</u> , aun cuando no integren el sector Administraciones Públicas.	<u>Organismos y entidades dependientes que pertenezcan al sector de Administraciones Públicas</u> , es decir que la mayor parte de sus recursos financieros no sean procedentes del mercado.

No obstante, era necesario establecer como perímetro institucional al que se debe referir el plan de ajuste el propio de la normativa de estabilidad presupuestaria, ya que, en su seguimiento, se tendrá en cuenta el cumplimiento del compromiso adquirido por la corporación local relativo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y del límite de endeudamiento, en los términos establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria, y de los plazos de pagos a proveedores establecidos en la legislación de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

3.3. Contenido real de los planes de ajuste aprobados por las entidades locales

De los planes de ajuste presentados por las entidades locales, 2.462 fueron valorados favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El mayor impacto financiero se ha buscado por aquellas entidades más por el lado del ingreso que por el del gasto, sobre todo según se va avanzando en el período de vigencia de los planes citados, que concluye en el año 2022.

Por el lado del ingreso las medidas fundamentales se derivan del incremento de cuotas tributarias y tipos de gravamen y en la supresión de beneficios fiscales en tributos locales, así como del incremento de las tasas y precios públicos para la financiación de los servicios públicos.

Por el lado del gasto las medidas que se plantean aplicar en el citado período inciden sobre todo en la reducción de costes de personal, en la reducción de contratos externalizados y en otras medidas como la reducción de vehículos del parque móvil, disminución del gasto en servicios informáticos y de telecomunicaciones, disminución de gastos en alquileres de inmuebles, en suministros de agua y energía, revisión de los procedimientos de contratación y la reducción de los gastos en subvenciones.

Del contenido real de los planes de ajuste se ha debido remitir información a las Comunidades Autónomas que tienen atribuida en sus respectivos Estatutos de Autonomía la tutela financiera de las entidades locales, en cumplimiento de la *Orden HAP/1465/2012, de 28 de junio, por la que se desarrolla el procedimiento y condiciones de retención de la participación en los tributos del Estado de las Entidades Locales que no concierten las operaciones de endeudamiento, y se establece la remisión de información a las Comunidades Autónomas a estos efectos, de acuerdo con lo previsto en el 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 y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.*

En el artículo 3 de esta Orden se establece que se comunicará a dichas Comunidades Autónomas las valoraciones realizadas, los planes de ajuste presentados por las entidades locales pertenecientes a su ámbito territorial, así como las operaciones de endeudamiento que concierten las entidades locales de dicho ámbito.

Los planes de ajuste en aplicación del mecanismo de pagos a proveedores presentan un contenido sistemático y cuantificado al objeto de que se pueda determinar la sostenibilidad financiera a largo plazo de las entidades locales, posibilitando que éstas formalicen operaciones de préstamo a diez años. Dichas entidades han revelado preferencias por aplicar medidas que afectan directamente a los ingresos públicos.

4. PLANES DE AJUSTE EN EL MARCO DE OTRAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LIQUIDEZ A FAVOR DE LAS ENTIDADES LOCALES

Como antes se ha expuesto, se han requerido planes de ajuste para acceder a la **ampliación del período de reintegro** de los saldos a cargo de las entidades locales, resultantes de las **liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado de 2008 y 2009**, y, en el futuro, se requerirán para instrumentar **anticipos de liquidaciones** definitivas de dicha participación, siempre que la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado así lo prevea, cuando se produzcan situaciones de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, los límites de deuda pública o los plazos de pagos a proveedores que establece la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

El **fundamento jurídico** de esta exigencia se encuentra en la **disposición adicional primera de la LOEPSF**, que ha sido reformada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Asimismo, la LPGE 2012 desarrolla la anterior en su disposición adicional cuadragésima octava y en su disposición final décima, por lo que se refiere a los anticipos mencionados y a la ampliación del período de reintegro, respectivamente, siendo análogo el contenido de ambas normas.

Frente a la modalidad de planes de ajuste analizada en el apartado 3 anterior, estas otras tienen objetivos que emanan directamente de la LOEPSF, por lo que es preciso remitirse a la misma, cuya disposición adicional primera establece:

“1. Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solici-

tado **durante 2012**, vendrán **obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste** que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se podrán prorrogar estos plazos atendiendo a las dificultades de acceso a los mercados financieros que tengan las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales u otras circunstancias socioeconómicas que determinen la necesidad de prorrogar de forma extraordinaria las citadas medidas.

2. El **acceso a estos mecanismos vendrá precedido de la aceptación** por la Comunidad Autónoma o la Corporación Local **de condiciones particulares** en materia **de seguimiento y remisión de información** y de aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha de los mecanismos, así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

3. El **plan de ajuste será público e incluirá un calendario preciso de aprobación**, puesta en marcha y **supervisión** de las medidas acordadas. El cumplimiento del calendario establecido determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida.”

No obstante, por economía procesal, no se exigía un nuevo plan de ajuste a las entidades locales que tuviesen otro valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el marco del mecanismo de pagos a proveedores, aun cuando sus objetivos iniciales no sean coincidentes.

A esta redacción y planteamiento se deben los contenidos de las disposiciones de la **LPGE 2012** mencionadas anteriormente. Así, su **disposición final décima** establece lo siguiente:

“(…) Las **Entidades locales** a las que se refieren los **artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, deberán presentar, **con carácter previo, un compromiso aprobado por sus respectivos Plenos de acordar** con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas **un plan de ajuste** que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para lo que se tendrá en cuenta lo dispuesto en el siguiente párrafo.

En el caso de que las **Entidades locales incumplan** los **objetivos de estabilidad** presupuestaria, los **límites de endeudamiento** que les resulten de aplicación o los **plazos** establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las **operaciones comercia-**

les, deberán aprobar un plan de ajuste, que garantice la corrección de aquellos incumplimientos, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, que, además, **deberán aceptar la posible imposición** por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas **de condiciones particulares** en materia de seguimiento y remisión de información, así como, en su caso, de adopción de medidas de ajuste extraordinarias que permitan aquella corrección. Asimismo, aquellas entidades deberán presentar un certificado del secretario o del secretario-interventor del acuerdo del Pleno con el anterior contenido y aprobatorio del plan de ajuste antes citado, así como el informe del interventor o del secretario-interventor en el que se recojan las medidas de aquel plan.

Se entenderá **cumplido el requisito de la aprobación del plan** de ajuste en aquellos **casos en los que se hubiera aprobado el regulado en el artículo 7 del 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.

(...)

4. **A partir del año 2014 se mantendrá** la modalidad de **fraccionamiento** establecida en los apartados 1 y 2 anteriores, siempre que las Entidades locales afectadas aporten la **liquidación de sus presupuestos generales del ejercicio inmediato anterior y la del anterior a éste**, acompañando a esta última un **informe del interventor** o del secretario-interventor especificando los ajustes que procedan y el cálculo de la capacidad de financiación conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Este informe podrá ser objeto de estudio por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, en su caso, podrá rectificar de forma fundada aquel cálculo.

Los plazos y el desarrollo del procedimiento de remisión de aquella documentación se regularán por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 y siguientes.”

En definitiva, las normas anteriores vienen a establecer la siguiente **documentación que**, según los casos, **deberían aportar las entidades locales**:

- ✓ Liquidación de sus presupuestos generales del año 2011.
- ✓ Certificación del interventor o del secretario-interventor relativa al cumplimiento o incumplimiento por la entidad local del objetivo de estabilidad presupuestaria, del límite de deuda y de los plazos de pagos a proveedores establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

- ✓ Compromiso aprobado por sus respectivos Plenos de acordar, en su caso, con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.
- ✓ Aprobación por el Pleno de un plan de ajuste, en el caso de que la entidad local no tuviere uno valorado favorablemente en aplicación del mecanismo de pagos a proveedores.
- ✓ Certificación del secretario o del secretario-interventor relativa al acuerdo del Pleno antes citado y la aceptación de la posible imposición por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, y, en su caso, de adopción de medidas extraordinarias que permitan aquella corrección.

De las normas anteriores, cabría sintetizar las siguientes situaciones, con la documentación requerida en cada caso, atendiendo a la inclusión de las entidades locales en el modelo de cesión de impuestos estatales (a las que se refieren los artículos 111 y 135 del TRLRHL) o a su no inclusión en este modelo de financiación:

Entidades locales	Tienen plan de ajuste por el RDL 4/2012 valorado favorablemente	No tienen plan de ajuste por el RDL 4/2012 valorado favorablemente, y en relación con los límites de la LOEPSF (*)		Documentación requerida
		Incumplen alguno o todos	Cumplen todos	
Incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales	SÍ	SÍ	SÍ	Liquidación del presupuesto general de 2011
	SÍ	SÍ	SÍ	Compromiso del Pleno de acordar, en su caso, con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda
	SÍ	SÍ	SÍ	Certificación del interventor o del secretario-interventor sobre el cumplimiento o incumplimiento
	NO	SÍ	NO	Certificación del secretario o del secretario-interventor relativa al acuerdo del Pleno de aprobación del plan de ajuste
	NO	SÍ	NO	Plan de ajuste
	SÍ	SÍ	SÍ	Liquidación del presupuesto general de 2011
Resto de entidades locales	NO	NO	NO	Compromiso del Pleno de acordar, en su caso, con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda
	NO	SÍ	SÍ	Certificación del interventor o del secretario-interventor relativa al cumplimiento o incumplimiento
	NO	SÍ	NO	Certificación del secretario o del secretario-interventor relativa al acuerdo del Pleno de aprobación del plan de ajuste
	NO	SÍ	NO	Plan de ajuste

(*) Límites relativos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del límite de deuda pública y de los plazos para el pago a proveedores establecidos en la legislación de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

A diferencia de los planes de ajuste definidos en el marco del mecanismo de pagos a proveedores, no se ha establecido ningún modelo aplicable a los planes que se exigen para la posible aplicación de la ampliación del período de reintegro de los saldos a cargo de las entidades locales, resultantes de las liquidaciones de la participación en tributos del Estado. No obstante, nada ha impedido utilizar aquellos modelos, con las adaptaciones correspondientes.

El período de vigencia de los planes de ajuste en el marco del mecanismo de pagos a proveedores es de diez años. En el marco de la medida de la ampliación del período de reintegro será, como máximo, el de la aplicación de la medida, es decir diez años a partir de 2012.

Siguiendo este criterio, cabe concluir que, en el caso de posibles anticipos de liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado de ejercicios futuros, los correspondientes planes de ajuste deberían tener una duración de un año, ya que la aplicación de la medida concluye en el mismo ejercicio en el que se concedan los anticipos. No obstante, habrá que estar a lo que dispongan, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el mecanismo de pagos a proveedores la valoración desfavorable o la falta de presentación de los planes de ajuste ha implicado la imposibilidad para las entidades locales afectadas de formalizar operaciones de préstamo. En relación con la medida que ahora nos ocupa la falta de remisión de plan de ajuste y del resto de la documentación supone la inaplicación de la ampliación del citado período de reintegro y el mantenimiento del inicialmente previsto de sesenta mensualidades a partir de enero de 2011, en lo que se refiere a los que resultaron de la liquidación de la participación en tributos del Estado de 2008, y a partir de enero de 2012, en lo que respecta a los resultantes de la liquidación correspondiente al año 2009.

Para concluir con las diferencias entre unos planes de ajuste y otros, merece significarse que, en el ámbito de la posible ampliación del período de reintegro, no ha existido un procedimiento de valoración, habiéndose admitido los presentados por las entidades locales, lo que no impide que, en el proceso de seguimiento de dichos planes, se proceda a una revisión de los mismos, al objeto de determinar si se han adecuado a los límites temporales de vigencia antes citados y a lo que dispone la LOEPSF.

Los planes de ajuste vinculados a otras medidas de apoyo a la liquidez de las entidades locales, distintos del mecanismo de pagos a proveedores, tienen su fundamento jurídico inmediato en la LOEPSF y la falta de aprobación de aquéllos da lugar a consecuencias diferentes a las que, por idéntico incumplimiento, se derivan en el mecanismo de pagos a proveedores.

En cualquier caso, la duración máxima del período de vigencia de los planes de ajuste depende del período de aplicación de las medidas a las que están vinculados.

5. SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE AJUSTE

Si bien el RDL 7/2012 establece normas específicas reguladoras del seguimiento de los planes de ajuste valorados favorablemente en aplicación del mecanismo de pagos a proveedores, se puede establecer un mismo régimen procedimental y disciplinario para las diferentes modalidades de planes.

Son fundamentales las normas contenidas en el artículo 10 del RDL 7/2012, la disposición adicional primera de la LOEPSF, con la modificación aprobada mediante la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con el seguimiento cabe distinguir momentos en los que se debe desarrollar, información que se debe aportar a efectos del seguimiento e información adicional que se debe requerir, posibles actuaciones de control por parte de la Administración General del Estado y medidas de carácter sancionador que pueden derivarse del seguimiento realizado.

5.1. Desarrollo del proceso de seguimiento de los planes de ajuste

El artículo 10 del RDL 7/2012 establece la **norma general** del seguimiento con **periodicidad anual**, debiendo las entidades locales presentar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste contemplados en el artículo 7 del RDL 4/2012.

Como especialidad, el seguimiento se realizará con **periodicidad trimestral** en el caso de las **entidades locales incluidas en el modelo de cesión** de impuestos estatales, es decir en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL, para lo que el interventor deberá presentar el informe anterior con esa frecuencia.

Del informe del interventor **se dará cuenta al Pleno** de la Corporación Local y se someterá a requerimiento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a la valoración por los órganos competentes de éste, de cuyo resultado informarán al Ministerio de Economía y Competitividad.

Ese esquema se ha definido para los planes de ajuste valorados favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en aplicación del mecanismo de pagos a proveedores, y siempre que se hayan concertado las operaciones de préstamo que posibilitaba aquella valoración.

No obstante, ese mismo **desarrollo dual** del proceso de seguimiento, asociado a los modelos de financiación local, se ha fijado en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la LOEPSF con carácter general para todos los planes de ajuste. Reitera la norma que corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la competencia para realizar dicho seguimiento y que podrá solicitar toda la información que considere relevante a estos efectos.

Es preciso tener en cuenta que esta norma se aplica a cualesquiera planes de ajuste, a tenor de la norma contenida en la disposición final segunda de la *Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre*, según la cual se aplicará lo previsto en esta Ley (y, en consecuencia, la disposición adicional primera) a los planes de ajuste que hayan sido aprobados con anterioridad a su entrada en vigor durante el ejercicio 2012.

Con mayor concreción, el artículo 10.3 de la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre*, establece las **fechas** para realizar la **remisión** de los citados informes de ejecución de los planes de ajuste:

- Todas las entidades locales deben remitirlos antes del día 15 de enero de cada año.
- Las entidades locales sujetas al seguimiento trimestral de los planes de ajuste, es decir las incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales, deben remitir los informes mencionados antes del día 15 del primer mes de cada trimestre, en relación con el inmediato anterior.

En consecuencia, en la primera quincena de octubre de 2012 se ha iniciado este seguimiento trimestral, en referencia a los planes de ajuste valorados favorablemente en el marco del mecanismo de pagos a proveedores. En la primera quincena de enero de 2013 todas las entidades locales, con independencia de la modalidad de plan de ajuste que haya aprobado, deberán presentar el mencionado informe de ejecución elaborado por el interventor de cada entidad.

A partir de esa última fecha, las entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales deberán presentar el informe correspondiente con periodicidad trimestral, y el resto de entidades locales deberán hacerlo anualmente.

5.2. Contenido de las operaciones de seguimiento e información adicional que deberán suministrar las entidades locales

El contenido del informe sobre la ejecución de los planes de ajuste que debe presentar el interventor de la entidad local, y del que dará cuenta al Pleno de la corporación, se ha fijado en el antes citado artículo 10.3 de la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre*, de modo que, **como mínimo**, ofrecerá la siguiente información:

“a) Resumen trimestral del estado de ejecución del presupuesto. Si se trata de Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto referida a la previsión de liquidación del ejercicio, considerando la ejecución trimestral acumulada.

b) Ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan y, en su caso, de las medidas adicionales adoptadas.

c) Comparación de los detalles informativos anteriores con las previsiones contenidas en el Plan para ese año y explicación, en su caso, de las desviaciones.”

Con un mayor detalle, se recogerá la información relativa a los gastos e ingresos agrupados según su naturaleza económica, los ahorros generados en los distintos capítulos de gastos, las magnitudes financieras y presupuestarias, la deuda viva pendiente de amortizar por las entidades locales, la información relativa a los distintos elementos del remanente de tesorería, con separación del remanente total, del exceso de financiación afectada, de los saldos de dudoso cobro, de las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y del remanente de tesorería para gastos generales.

Cualquier inaplicación de medidas previstas en los planes de ajuste deberán motivarse en la documentación que se aporte por las entidades locales, así como la sustitución de unas medidas por otras de **efecto financiero equivalente**. Esta sustitución deberá producirse necesariamente en el caso de que, con arreglo al ordenamiento jurídico, no se puedan aplicar medidas previstas en los planes.

En cualquier caso, las nuevas medidas que se adopten, de acuerdo con el citado criterio de efecto financiero equivalente, deberán ser aprobadas por el Pleno de la corporación local.

Además, de los informes de ejecución de los planes de ajuste, las entidades locales deben facilitar **información adicional**, que se detalla en el artículo 10.1 de la ya mencionada *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre*, y que se refiere a:

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

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

c) Operaciones con derivados.

d) Cualquier otro pasivo contingente.

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

Salvo el último apartado, en esta relación se reproduce el contenido de la información citada en el apartado 4 de la disposición adicional primera de la LOEPSF. Aquel “nuevo” apartado ya se contiene, con mayor nivel de detalle, en los informes de ejecución de los planes de ajuste.

Es preciso destacar que esa información adicional se debe suministrar trimestralmente por todas las entidades locales, con independencia del modelo de financiación que les resulte de aplicación, concretamente antes del día 15 del primer mes de cada trimestre, referido al inmediato anterior.

A modo de resumen, teniendo en cuenta la distinta periodicidad con la que las entidades locales deben facilitar información, según el modelo de financiación que les resulte aplicable, cabría establecer el siguiente esquema:

	Informe de ejecución de los planes de ajuste	Información adicional del art. 10.1 Orden HAP/2105/2012
Entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales	Trimestral	Trimestral
Resto de entidades locales	Anual	Trimestral

Siendo las fechas de las primeras remisiones de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las siguientes:

Entidades locales	Modalidad de planes de ajuste	Informe de ejecución de los planes de ajuste	Información adicional del art. 10.1 Orden HAP/2105/2012
Incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales	Mecanismo de pagos a proveedores	15 de octubre de 2012 (*)	15 de enero de 2013
	Ampliación del período de reintegro de las liquidaciones de 2008 y 2009	15 de enero de 2013 (**)	
Resto de entidades locales	Mecanismo de pagos a proveedores	15 de enero de 2013 (**)	15 de enero de 2013
	Ampliación del período de reintegro de las liquidaciones de 2008 y 2009		

(*) Deberán incluir información acumulada correspondiente a los tres primeros trimestres de 2012.

(**) Deberán incluir información acumulada correspondiente al ejercicio 2012, que tendrá carácter de avance de la liquidación del presupuesto de la entidad local.

5.3. Actuaciones de control externo

En relación con el mecanismo de pagos a proveedores el artículo 10 del RDL 7/2012 contempla la posibilidad de establecer actuaciones de control por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, **IGAE**) con el fin de **garantizar** el reembolso de las cantidades derivadas de las **operaciones de endeudamiento** que se hayan formalizado por la entidades locales en aquel marco. La concreción de los controles a realizar y su alcance corresponderá a la propia IGAE para lo que tendrá en consideración el riesgo que se derive de la valoración de los informes de seguimiento.

Para la ejecución de dichas actuaciones de control de las entidades locales, la IGAE podrá recabar la colaboración de otros órganos públicos y de empresas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que aquélla establezca.

Estas actuaciones de control externo se reproducen en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la LOEPSF.

5.4. Régimen sancionador

Cabe distinguir dos tipos de incumplimientos que dan lugar a mecanismos sancionadores:

A) Falta de remisión, valoración desfavorable o el **incumplimiento del plan de ajuste** por parte de una corporación local, que dará lugar a la aplicación de las **medidas coercitivas** de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero (apartado 5 de la disposición adicional primera de la LOEPSF). En el actual momento procesal, el supuesto que afectaría a las entidades locales sería el del incumplimiento del plan de ajuste valorado favorablemente (en el caso del mecanismo de pagos a proveedores) o presentado (en el caso de la ampliación del período de reintegro de las liquidaciones negativas de la participación en tributos del Estado de 2008 y 2009).

B) **Incumplimiento** de las obligaciones de remisión del **informe de ejecución** de los planes de ajuste y de la información adicional antes mencionados se derivan las siguientes consecuencias, a tenor del artículo 19 de la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre*:

- Exigibilidad de la posible **responsabilidad personal** que corresponda.
- **Requerimiento** comunicado por el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con el siguiente contenido:
 - Indicación del plazo, que no excederá de quince días naturales, para dar cumplimiento a la obligación de remisión de información.
 - Apercebimiento de que, transcurrido dicho plazo, se dará publicidad al incumplimiento, y de que adoptarán medidas automáticas de corrección establecidas en la LOEPSF.

Este incumplimiento se puede referir a los plazos establecidos para suministrar la información, al contenido de los datos facilitados que se considere incorrecto o no idóneos y al modo de envío, que deberá realizarse por vía telemática y con firma electrónica.

En esta definición de actuaciones u omisiones merecedoras de sanción, se considera **más grave el incumplimiento de los planes de ajuste**, que conllevaría la aplicación de medidas coercitivas.

Las **sanciones** en ese supuesto son las siguientes:

1º.- La entidad local responsable deberá aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la **no disponibilidad de créditos** que garantice el cumplimiento del plan de ajuste.

2º.- Además, dicha entidad local deberá constituir un **depósito** con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal, que se cancelará en cuanto se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento del plan de ajuste.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera cumplido el plan, o no se hubieran aplicado las medidas necesarias para ello, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento el depósito podrá convertirse en **multa coercitiva**.

Podría suceder que la entidad local no adoptase acuerdo de no disponibilidad de créditos. En tal caso, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una **comisión de expertos** para valorar la situación económico-presupuestaria de la entidad local y estará facultada para obtener toda la información relativa a los ingresos o gastos. Con su valoración, la comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento para la entidad local.

3º.- **Si la entidad local persistiese** en no adoptar el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito antes citado o no adoptase las medidas propuestas por la comisión de expertos, su **presidente será requerido** por el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales⁽⁹⁾, para que proceda a dar cumplimiento a aquellas medidas. En caso de no atender el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

4º.- La **persistencia en el incumplimiento** de alguna de las obligaciones anteriores, si supusiese incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del límite de deuda pública o de la regla de gasto, podría considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la **disolución** de los órganos de la corporación local, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁽¹⁰⁾.

(9) En el caso de los planes de ajuste, cabría considerar que corresponde al Gobierno.

(10) Dispone el artículo 61 de la Ley 7/1985 que
"1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo

No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la entidad local podrá acceder a los mecanismos de financiación previstos en la LOEPSF hasta que aquellas medidas hayan sido adoptadas.

En el caso de **incumplimiento** de obligaciones de **remisión de los informes de ejecución** de los planes de ajuste y **de la información adicional** antes comentada se impondrán **medidas automáticas de corrección** que se concretan en que todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo que pretenda concertar la entidad local incumplidora, precisarán autorización del órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

El seguimiento de los planes de ajuste tiene un desarrollo dual asociado al modelo de financiación aplicable a las entidades locales correspondientes. El seguimiento se inicia con la remisión de un informe de ejecución del interventor de la entidad local, al que acompañará información adicional sobre pasivos financieros y deudas comerciales.

Asimismo, se establece un régimen sancionador de carácter gradual, a partir de la identificación de los incumplimientos en los que puedan incurrir las entidades locales.

6. EPÍLOGO

A lo largo de este documento se han recogido y expuesto los elementos que cabe considerar esenciales en la identificación de los planes de ajuste y su diferenciación de otros instrumentos aparentemente similares establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria recientemente aprobada, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, cuya reforma fue aprobada el 27 de septiembre de 2011.

acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

2. Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación."

Debido a su vinculación con medidas adicionales de financiación o de apoyo a la liquidez de las entidades locales son la naturaleza y contenido de éstas los que van a determinar el contenido de los propios planes de ajuste así como el desarrollo futuro del procedimiento de seguimiento.

Al producirse en un período largo de tiempo, dicho seguimiento debe ser un proceso dinámico, vivo, como lo es también la actividad económico-financiera de las entidades locales, y, por lo tanto, habrá de adaptarse a lo largo de la vigencia de los planes de ajuste a las nuevas circunstancias que se vayan presentando en los ámbitos institucional, ya sea organizativo o normativo, y financiero.

No obstante, siempre habrá unos objetivos que se consideran preferentes e inmutables: el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera de las entidades locales.



**LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL,
DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. PRINCIPALES
NOVEDADES EN EL ÁMBITO
DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

María Concepción López Arias

Jefa de Asesoría Financiera

*Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales,
Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio
de Hacienda y Administraciones Públicas*



SUMARIO

1. Motivación y estructura de la ponencia.
2. Principales novedades introducidas por la nueva Ley.
3. Principio de estabilidad presupuestaria. Instrumentación. Regla del gasto y límite de gasto no financiero.
4. Principio de sostenibilidad financiera. Instrumentación.
5. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
6. Mecanismos de prevención y corrección del incumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley.
7. Principio de plurianualidad. Instrumentación.
8. Principio de responsabilidad. Instrumentación.
9. Principio de lealtad institucional. Instrumentación.
10. Principio de transparencia. Instrumentación. Contenido, procedimiento y plazos de cumplimiento de las obligaciones de suministro de información.
11. Desarrollo, por Orden Ministerial, del principio de transparencia.
12. Incumplimiento de las obligaciones de suministro de información.
13. Publicación de la información económico-financiera de las Entidades Locales para general conocimiento.



1. MOTIVACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PONENCIA

➤ MOTIVACIÓN

En el actual contexto de crisis económica y financiera, la necesidad de consagrar constitucionalmente, con el mayor rango normativo dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el principio de estabilidad presupuestaria, como una de las claves de la política económica, determinó la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, de 27 de septiembre de 2011.

El objetivo último perseguido por esta reforma fue fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, a fin de recuperar la senda de crecimiento económico y creación de empleo. La necesidad de reforzar la confianza de los mercados financieros respecto a nuestra capacidad para atender las obligaciones a sus vencimientos, para poder facilitar la captación de financiación en las mejores condiciones, así como la fiabilidad en la sostenibilidad financiera de nuestro sector público, y por ende, su capacidad para cumplir con los compromisos asumidos con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, fueron los condicionantes que motivaron esta reforma, para elevar el citado principio al máximo nivel normativo.

El referido artículo 135 consagra el carácter vinculante de la estabilidad presupuestaria, como principio al que deben adecuarse las actuaciones del sector público, e introduce una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y el volumen de deuda pública al valor de referencia fijado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Cumpliendo con la obligación, establecida en el apartado 5 del citado artículo, de desarrollo de los principios a que el mismo se refiere, así como de los procedimientos para su instrumentación, el pasado 30 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la vigente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF), objeto de esta ponencia. La citada LOEPSF ha sido objeto de modificación posterior, por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Con esta Ley, se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el paquete de gobernanza económica europea y se da cumplimiento a los compromisos asumidos en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, de 2 de marzo de 2012, manifestando el claro compromiso de España con las exigencias de definición de un marco de estabilidad común de los Estados miembros.

La Ley entró en vigor el 1 de mayo del presente año, si bien los objetivos previstos en sus artículos 11 y 13, de déficit cero y nivel de deuda pública no superior al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entrarán en vigor en el año 2020, momento hasta el cual se regula un régimen transitorio de decrecimiento de los límites, con revisiones de las sendas de reducción en los años 2015 y 2018, al efecto de actualizarlas según evolucione la situación económica y financiera.

➤ ESTRUCTURA

La presente ponencia tiene por objeto destacar en los **aspectos más relevantes que la nueva regulación de la estabilidad presupuestaria introduce en el ámbito de las Corporaciones locales**, y se vertebra sobre los dos aspectos clave que según su artículo 1, configuran el objeto de la Ley:

- Los **principios** a los que ha de adecuarse la política presupuestaria del sector público, orientada a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Su forma de **instrumentación o procedimientos de aplicación efectiva**, con especial incidencia en el principio de transparencia, como instrumento indispensable para llevar a cabo un seguimiento efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y demás obligaciones fiscales establecidas en la Ley, y dada la reciente publicación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la citada LOEPSF, dictada en virtud de las habilitaciones otorgadas al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el artículo 27.4 y en la disposición final segunda de dicha norma.

Por ello, el siguiente apartado de esta ponencia se destina a resumir sintéticamente las principales novedades que, en la regulación de la estabilidad presupuestaria, introduce la nueva Ley, tanto para todas las Administraciones Públicas, como especialmente para las Entidades locales, y los sucesivos se destinarán al análisis de cada uno de los principios rectores regulados en la misma y sus procedimientos de aplicación efectiva o instrumentación.

2. PRINCIPALES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA NUEVA LEY

Estas novedades son las que se enuncian sintéticamente a continuación:

- Incorpora, ya en su propio título y por primera vez dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas españolas, en tanto conducta de carácter permanente orientada a reforzar el compromiso con la estabilidad presupuestaria.
- A diferencia de la normativa anterior, regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, al objeto de otorgar claridad y coherencia a la regulación jurídica, y someter a las mismas exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional a los distintos niveles administrativos.
- Amplía los principios rectores de la actividad económico-financiera de los poderes públicos: Como la propia Ley reconoce en su Preámbulo, se mantienen, si bien reforzando sus elementos, los cuatro principios ya incluidos en la normativa de estabilidad anterior de plurianualidad, eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, transparencia y estabilidad presupuestaria.

Además, se introducen otros tres nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional, al objeto de reforzar la idea de estabilidad como una conducta de carácter permanente, regular la asunción de responsabilidades por parte de aquellas Administraciones Públicas que incumplan, contribuyan o provoquen el incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de estabilidad presupuestaria en la normativa nacional y europea, e introducir en esta materia, el principio general en las relaciones entre las Administraciones públicas, de lealtad institucional, a fin de armonizar la colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones en materia presupuestaria.

- Incluye, junto al objetivo de estabilidad presupuestaria, y en coherencia con la normativa europea, dos grandes reglas fiscales que las Administraciones Públicas han de respetar en sus decisiones presupuestarias: el límite de deuda pública, como instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, y la regla del gasto, según la cual el gasto no financiero computable no podrá crecer por encima del crecimiento a medio plazo del Producto Interior Bruto nacional (PIBn).

Como complemento a la regla del gasto, y a efectos de evitar que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinen a financiar

mayores gastos, se introduce la obligación de destino de éstos, en su integridad, a la reducción del nivel de endeudamiento.

- Incorpora un cambio de orientación en la regulación del control del cumplimiento de los objetivos diseñados, incidiendo en los mecanismos de control preventivo, que eviten que se llegue a situaciones de incumplimiento, y actúen “ex ante” cuando se aprecie el riesgo de incurrir en tales situaciones, así como mecanismos de alerta temprana, similares a los existentes en el ámbito europeo, consistentes en la formulación de una advertencia que permita que se anticipen las medidas necesarias de corrección.

Asimismo, refuerza el control a posteriori del cumplimiento de las tres reglas fiscales, mediante la regulación de los informes de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de la regla del gasto, que habrán de informar del cumplimiento de estos tres objetivos en los distintos momentos del ciclo presupuestario (presupuestos iniciales, liquidaciones, y resto de información a la que se refiere el artículo 27 por el que se instrumenta el principio de transparencia). La advertencia de riesgo de cumplimiento, a través de estos informes, en las fases previas o en la ejecución presupuestaria, permitirá una actuación preventiva, que evite que se verifique el incumplimiento.

- Introduce tres grandes tipos de medidas para evitar los posibles incumplimientos (medidas preventivas), corregir (medidas correctivas) u obligar al cumplimiento forzoso (medidas coercitivas) de los objetivos, pudiendo llegar, en caso de persistencia en el incumplimiento, y cuando se considere que la gestión realizada es gravemente dañosa para los intereses generales, a la disolución de los órganos de la Corporación local, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Extiende a todas las Administraciones Públicas, la obligación hasta ahora sólo prevista para el Estado, de aprobar un límite máximo de gasto no financiero, que marcará el techo de asignación de recursos de sus respectivos Presupuestos, coherente con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y el de la regla del gasto.
- Refuerza la planificación y programación presupuestaria, como instrumentación del principio de plurianualidad, a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, en el que se ha de enmarcar la elaboración de los presupuestos anuales de todas las Administraciones Públicas, dando cumplimiento a los requerimientos recogidos en la Directiva

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

- Incorpora a su regulación, la obligación para las Corporaciones locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo(en adelante TRLRHL), al igual que para el Estado y las Comunidades Autónomas, de incluir en sus Presupuestos la dotación al denominado Fondo de Contingencia, en tanto dotación diferenciada para la atención de necesidades imprevistas y no discrecionales, cuya cuantía y condiciones será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Incluye la obligación de destino a la reducción del endeudamiento neto, del superávit que se produzca en las liquidaciones de los presupuestos, al objeto de evitar actuaciones que imposibiliten cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria, límite de deuda viva o de la regla el gasto.
- Refuerza la regulación del principio de transparencia, como base del funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, e instrumento indispensable para una mayor efectividad del seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de estabilidad presupuestaria, desde una doble perspectiva:
 - Mejorando la cantidad y calidad de la información disponible, ampliando las obligaciones de información de las Administraciones territoriales y la periodicidad de su remisión.
 - Potenciando la publicidad de la información económico-financiera de las Administraciones Públicas, que se centraliza en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MHAP), ampliando la información a publicar para general conocimiento y los plazos de publicación.
- Incluye la regulación de los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez de las Administraciones Territoriales, condicionando su concesión a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y al sometimiento a rigurosas condiciones de remisión de información y seguimiento de las medidas de ajuste aprobadas.

3. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. INSTRUMENTACIÓN. REGLA DEL GASTO Y LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO

A. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA:

La Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del texto constitucional, somete, en su artículo 3, 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, integran su ámbito subjetivo de aplicación:

- Para las entidades integrantes del sector institucional Administraciones Públicas, según la definición y delimitación realizada por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (en adelante SEC'95), la estabilidad presupuestaria es *“la situación de equilibrio o superávit estructural”* (definido como el déficit ajustado al ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales), que debe regir tanto la elaboración, aprobación y ejecución de sus Presupuestos, como las demás actuaciones que afecten a sus gastos y/o ingresos.
- Para el resto de los entes del sector público, dependientes por control efectivo de una administración pública, y no incluidos en el sector institucional citado en el párrafo anterior, la estabilidad presupuestaria se define *“la posición de equilibrio financiero”*.

Esta diferente definición determina una diferente medición y evaluación del objetivo:

- La evaluación de las entidades clasificadas en el sector Administraciones Públicas, se realizará de forma consolidada, sin, por ello excluir la evaluación individual de cada una de ellas, en términos de capacidad o necesidad de financiación y aplicando criterios de Contabilidad Nacional, lo que implica que, sin perjuicio de otros ajustes que deriven de operaciones singulares, al menos, los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos han de computarse con criterios de recaudación (Reglamento (CE) nº 2516/2000), los intereses activos y pasivos con criterios de devengo y ajustar, en su caso, también con criterios de devengo, los movimientos de cargo (positivos y negativos) de la cuenta 413, por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y 408, por devoluciones de ingresos pendientes de aplicar al presupuesto.
- En relación al resto de entidades dependientes, la estabilidad se evaluará individualmente, en términos de equilibrio financiero, entendido como el

resultado cero o positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad que les resulte aplicable.

La regla general de equilibrio o superávit no admite excepciones en el ámbito de las Corporaciones locales, por haberlo consagrado así el apartado 1 del artículo 135 de la Constitución “*las Entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

Las situaciones tasadas, de carácter extraordinario, recogidas en el apartado 3 del artículo 11 (catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria), sólo son admisibles para el Estado y Comunidades Autónomas, cuando así sean apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y se apruebe para la corrección del desequilibrio un Plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural.

B. LA REGLA DEL GASTO

La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, se complementa, en el artículo 12 de la Ley, con la definición de una segunda regla fiscal, la regla del gasto, establecida ya en la normativa europea, según la cual el gasto computable, excluidas las partidas enumeradas en su apartado 2, no puede incrementarse por encima de la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía española (PIB nacional de medio plazo en términos nominales), cuyo cálculo compete al Ministerio de Economía y Competitividad, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea.

Esta regla se determina a partir de los empleos no financieros computables, definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, es decir, en términos de Contabilidad Nacional (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos, practicados los ajustes previstos en el citado sistema, que en el ámbito local, han sido desarrollados por el Manual para el Cálculo del déficit de las Entidades Locales, publicado por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE)).

Las partidas a deducir de los empleos no financieros computables, en el caso de las Corporaciones locales, son únicamente dos: los intereses de la deuda, dada su evolución según los tipos contratados, y los gastos financiados con fondos finalistas procedentes de otras Administraciones Públicas o de instituciones de la Unión Europea, por disponer ya de un recurso financiador de carácter finalista. El gasto no discrecional por prestaciones de desempleo no es gasto de las Administraciones Locales, y las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación tampoco, ya que únicamente son gasto del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas, si han reconocido Participación en sus Tributos a

las Entidades locales de su territorio, pero no en las Corporaciones locales receptoras, para las que son un ingreso, por lo que no cabe su deducción de una regla de gasto.

Cuando se aprueben cambios normativos que aumenten, de forma permanente, la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla podrá (es potestativo) aumentarse en la cuantía equivalente. Si los cambios normativos implican disminuciones de recaudación, sean éstas permanentes o no, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de dicha regla deberá (es obligado) disminuirse en la cuantía correspondiente.

Esta regla se completa, en el apartado 5 del artículo 12, con la regulación de la obligación de destino (o finalista) de los ingresos que se obtengan superiores a los previstos. Dicho excedente no es de libre disposición, sino que en virtud de este apartado está afectado íntegramente (no se admiten excepciones) a reducir el nivel de deuda pública.

El Preámbulo de la Ley destaca esta regla complementaria a la regla del gasto, en los siguientes términos: *“esta regla (se refiere a la del gasto) se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento”*.

En una lectura rápida y superficial de la Ley puede parecer que esta medida sobra, teniendo en cuenta que ya hay una regla de destino del superávit, recogida en su artículo 32, y que los mayores ingresos que puedan obtenerse, en la liquidación del presupuesto o en un momento procedimental anterior, ya estarían incluidos en el citado superávit.

Sin embargo, no es así; la aplicación finalista de los mayores ingresos no solo tiene autonomía propia respecto a la aplicación finalista del superávit, sino que actúa preventivamente, impidiendo que mayores ingresos no previstos se traduzcan en mayores gastos, garantizando, con ello, la contribución del mayor ingreso a la reducción del endeudamiento.

Por aplicación de la regla del gasto, la Ley extiende la obligación de aprobar un límite de gasto no financiero, hasta ahora sólo previsto para el Estado en el artículo 36 de la ley 47/2003, General Presupuestaria, a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos anuales.

La nueva ley incide, en su artículo 7, en la necesidad de contención del gasto público, como mecanismo clave para corregir las situaciones de déficit, cuando consagra los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad en la gestión

de los recursos públicos, estableciendo la obligación de los gestores de fondos públicos de aplicar *“políticas de racionalización del gasto”*.

4. PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. INSTRUMENTACIÓN

La Ley refuerza el principio de estabilidad presupuestaria con la inclusión de un nuevo principio rector de la actuación de las Administraciones públicas y demás sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, el principio de sostenibilidad financiera, en tanto *“conducta financiera de carácter permanente”* por la estabilidad presupuestaria, definido en el artículo 4 como *“la capacidad de financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”*.

La instrumentación de este principio se efectúa mediante el establecimiento, en el artículo 13, de un límite máximo del volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas, definida ésta de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo de la Unión Europea, del 60% del PIB nacional en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

De este límite máximo conjunto, corresponde un 3% al subsector Corporaciones locales, si bien, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, se elevaron los objetivos de deuda del conjunto de las Entidades locales, para el periodo 2013-2015, al 3,8%, al contemplarse el incremento de endeudamiento derivado de la devolución de las cantidades aplazadas de la liquidación negativa del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009. Los objetivos de deuda propuestos no incluyen el endeudamiento derivado del mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las Entidades locales, previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, y dan cumplimiento a los requisitos establecidos en el apartado 1 de la Disposición transitoria primera de la LOEPSF.

El artículo 13.2 de la LOEPSF establece una penalización, en caso de incumplimiento de los límites fijados, *“la imposibilidad de realización de operaciones de endeudamiento neto”*.

No obstante lo anterior, estos límites pueden superarse en las mismas circunstancias excepcionales en las que se puede incurrir en déficit estructural, y únicamente por las mismas Administraciones citadas en el apartado 3 del artículo 11 (Estado y Comunidades Autónomas), por lo que no son aplicables a las Corporaciones locales.

Dado que la instrumentación de las medidas de apoyo a la financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades locales ha afectado a la distribución de la deuda pública entre Administraciones, ha sido necesario modificar la LOEPSF, por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, para aclarar la forma en la que se computa esta nueva deuda a los efectos de los límites establecidos en dicha norma.

La Disposición Adicional única de la Ley Orgánica 4/2012, establece que, *“a efectos del cumplimiento de los límites de endeudamiento a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 13.1 de la Ley, el incremento del volumen de deuda que se produzca en la Administración Central, de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computarán en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos”*.

Los límites individuales aplicables a cada una de las Entidades locales se regirán, en lo relativo a las operaciones de crédito a corto plazo, por lo dispuesto en el TRLRHL, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 14.Tres del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y en lo que se refiere a las operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, por lo dispuesto en el artículo 53 del citado TRLRHL o, en su caso, en la regulación especial que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

En coherencia con la que ya establecía el artículo 53.7 del TRLRHL, regulador de los criterios a tener en cuenta por el órgano autorizante, en el otorgamiento de operaciones de endeudamiento, el apartado 5 de artículo 13 de la LOEPSF obliga al órgano que ejerza la tutela financiera sobre cada entidad local (Estado o Comunidad Autónoma, según corresponda), a tener en cuenta en las solicitudes de autorización que, para la formalización de operaciones de crédito y/o emisiones de deuda que ésta pueda dirigirle, *“el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como el cumplimiento de cualesquiera otros principios y obligaciones que se deriven de la aplicación de esta Ley”*.

5. ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA

La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores, se efectúa por Acuerdo de Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la

Administración Local en sus respectivos ámbitos, con referencia a los tres ejercicios siguientes, y se aprueban por las Cortes Generales, siguiendo el procedimiento y plazos regulados en el artículo 15 de la Ley, que se resume en el siguiente gráfico:



Los objetivos de estabilidad y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de subsectores, para el periodo 2013-2015, fueron aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de julio de 2012, teniendo en cuenta la *“Recomendación efectuada por el Consejo del ECOFIN el pasado 10 de julio, encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo de España”*.

En lo relativo al subsector Corporaciones Locales los objetivos de estabilidad y deuda, para el periodo de referencia, 2013-2015, son los que se recogen en el siguiente cuadro:

(En porcentaje del PIB)

	2013	2014	2015
OBJS. ESTABILIDAD	0,0	0,0	0,0
OBJS. DEUDA	3,8	3,8	3,8

Asimismo, el citado Acuerdo aprobó la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, que se establece como límite al incremento del gasto computable, a efectos de la aplicación de la regla del gasto.

La concreción de esta tasa de referencia para el mismo periodo es la siguiente:

2013	2014	2015
1,7	1,7	2,0

6. MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LA LEY

La nueva Ley regula, en su Capítulo IV, tres tipos de medidas a aplicar por las distintas Administraciones, cuando exista riesgo o se constate el incumplimiento de alguno de los 3 objetivos en ella regulados: medidas preventivas, correctivas y coercitivas, distinguiendo dentro cada uno de ellos, aquellos mecanismos automáticos de prevención o corrección, de aquellos otros de carácter no automático.

➤ MEDIDAS PREVENTIVAS

El artículo 18 establece un mecanismo automático de prevención, a aplicar durante la ejecución presupuestaria, consistente en el ajuste del gasto que permita garantizar que al cierre del ejercicio se cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, este artículo establece un umbral de deuda de carácter preventivo, del 95% de los límites establecidos en el artículo 13.1, a partir del cual las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración correspondiente serán las de tesorería.

Por otra parte, la Ley introduce, un mecanismo preventivo no automático “*de alerta temprana*”, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación por el Gobierno de una advertencia dirigida a la Administración con riesgo de incumplimiento de cualquiera de los tres objetivos. La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo. La no adopción de estas medidas o su insuficiencia para corregir el riesgo determinará la aplicación de las medidas correctivas previstas en los artículos 20, 21 y 25.1.a) de la Ley.

➤ MEDIDAS CORRECTIVAS

El citado artículo 20 de la LOEPSF regula las medidas automáticas de corrección, aplicables en los casos en que, de acuerdo con los informes de seguimiento de los objetivos regulados en su artículo 17, se constate el incumplimiento del

objetivo de estabilidad o de deuda pública. En el ámbito de las Corporaciones locales, estas medidas se concretan en el sometimiento de todas las operaciones de crédito a largo plazo que pretenda formalizar la Entidad incumplidora, caso de estar incluida en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, a autorización preceptiva del órgano que ejerza la tutela financiera (Estado o Comunidad Autónoma, según corresponda).

Además de estos mecanismos automáticos, en el caso incumplimiento de cualquiera de los tres objetivos, la Ley arbitra como medida de corrección no automática, la elaboración y aprobación de un Plan económico-financiero, con el contenido mínimo necesario que establece el artículo 21.2, que permita, en el plazo de un año, el cumplimiento del objetivo u objetivos incumplidos.

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

Los Planes aprobados habrán de ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación, de conformidad con lo establecido en el apartado 5 del artículo 23.

Los Planes de reequilibrio, regulados en el artículo 22 de la Ley, no son de aplicación a las Entidades locales, ya que están previstos para las Administraciones (Estado y Comunidades Autónomas) que puedan incurrir en las situaciones excepcionales recogidas en los artículos 11.3 y 13.3, de déficit estructural y nivel de deuda superior al máximo permitido.

➤ **MEDIDAS COERCITIVAS**

En los supuestos de *“falta de presentación, falta de aprobación o incumplimiento de un Plan económico-financiero o de un Plan de equilibrio”*, la Administración responsable deberá adoptar las medidas coercitivas reguladas en el apartado 1 del artículo 25, consistentes en la necesidad de aprobar un acuerdo de no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo, y de constituir un depósito en el Banco de España, equivalente, en el caso de las Corporaciones locales, al 2,8% de sus ingresos no financieros. Este depósito será remunerado durante los tres primeros meses, pudiendo acordarse su conversión en multa coercitiva si transcurrido un plazo adicional de tres meses más, persistiera el incumplimiento.

La no adopción de estas medidas o su insuficiencia, habilita al Gobierno para acordar el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación económico-financiera de la Administración incumplidora, deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento para aquella. En tanto dichas medidas no sean implementadas, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito a la Administración afectada, ni ésta podrá acceder a los mecanismos de financiación previstos en la Ley.

El último escalón en las medidas reguladas por la LOEPSF, para el caso de no adopción de alguna de las previstas en el artículo 25, está formado por las medidas de cumplimiento forzoso que establece el artículo 26.

En el ámbito de las Corporaciones locales estas medidas consisten en el requerimiento por parte del órgano que ejerza la tutela financiera al Presidente de la Corporación, para que proceda aplicar la medida no adoptada. La no atención de este requerimiento determinará la adopción por parte del órgano de tutela financiera de las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso.

La persistencia en el incumplimiento, cuando éste se considere gravemente dañoso para los intereses generales, podrá suponer la disolución de los órganos de la Corporación local, con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.

7. PRINCIPIO DE PLURIANUALIDAD. INSTRUMENTACIÓN

El principio de plurianualidad supone la plasmación, en el ámbito financiero, de la planificación que ha de seguirse en la elaboración de los Presupuestos, compatible con el principio de anualidad por el que se rige su aprobación y ejecución.

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

La instrumentación del principio de plurianualidad se regula en el artículo 29 de la nueva Ley, en el que se establece la obligación, de todas las Administraciones Públicas, de aprobar un marco presupuestario a medio plazo, en el que se ha de enmarcar la elaboración de los presupuestos anuales.

Dichos marcos habrán de garantizar la programación presupuestaria para el horizonte de referencia, que será como mínimo de 3 años, y ser coherentes con

los objetivos de estabilidad y de deuda pública. Además servirán de base para la elaboración del Programa de Estabilidad.

Si bien la regulación anterior ya proclamaba este principio, la novedad de la Ley es la regulación que incluye de los marcos presupuestarios, dando 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.

Estos marcos, en los que se establecen los límites que han de respetar los decisores públicos en los 3 ejercicios siguientes en sus actuaciones con incidencia presupuestaria, deberán incorporar, entre otros parámetros, el siguiente contenido mínimo, regulado en el apartado 2 del citado artículo 29:

- Objetivos de estabilidad y deuda de las respectivas Administraciones Públicas.
- Proyecciones de gastos e ingresos del periodo, diferenciando su componente tendencial del impacto logrado por medidas previstas en el mismo.
- Supuestos en que se basan esas proyecciones.

8. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. INSTRUMENTACIÓN

Una de las novedades de la Ley es la regulación, en el artículo 8, modificado recientemente por la Ley Orgánica 4/2012, y en la Disposición Adicional Segunda, de la asunción de responsabilidades, en la parte en que les sea imputable, de las Administraciones Públicas o cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplan, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la misma o cualesquiera otras derivadas de normas de la Unión Europea.

Con carácter general, el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, ni de los entes dependientes de aquellas previstos en el artículo 2.2 de la Ley, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos, si bien, tras la reciente modificación del artículo 8, se exceptúan de esta regla general los mecanismos adicionales de financiación que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Primera, con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales hagan frente a obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, financien sus vencimientos de deuda o se doten de liquidez.

La declaración de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho Comunitario, cuando den lugar a que las instituciones europeas impongan sanciones al Reino de España, es competencia del Consejo de Ministros, previa audiencia del interesado, pudiendo acordar la compensación o retención de la deuda con las cantidades a transferir por el Estado a la Administración o entidad responsables, por cualquier concepto, sea éste presupuestario o no presupuestario.

La exigencia de responsabilidades por incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de esta Ley, se regula en el artículo 27.6 de la Ley, que establece la posibilidad de imponer a la Administración incumplidora, las mismas medidas de corrección automática que las previstas en el artículo 20 para los supuestos de constatación del incumplimiento de los objetivos de estabilidad o deuda pública.

En el ámbito de las Corporaciones locales estas medidas son de aplicación a las incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, y se concretan en la necesidad de someter todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar, a autorización preceptiva del órgano que ejerza la tutela financiera.

El artículo 19 de la Orden HAP 2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, establece el procedimiento de aplicación de lo dispuesto en el citado artículo 27.6, en los siguientes términos:

“Sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda, el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información recogidas en esta Orden, tanto en lo referido a los plazos establecidos, el correcto contenido e idoneidad de los datos requeridos o el modo de envío, dará lugar a un requerimiento de cumplimiento.

El requerimiento de cumplimiento indicará el plazo, no superior a quince días naturales, para atender la obligación incumplida, con apercibimiento de que transcurrido el mencionado plazo se procederá a dar publicidad al incumplimiento y a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.6 de la mencionada Ley.”

9. PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL. INSTRUMENTACIÓN

El principio de lealtad institucional es un principio general que debe regir las relaciones entre Administraciones Públicas, según lo dispuesto en el artículo 4

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

El artículo 9 de la LOEPSF reitera este principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas, en lo relativo a las materias objeto de la misma, para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación interadministrativa en materia presupuestaria, en particular la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia, que será objeto de desarrollo en el siguiente apartado.

10. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. INSTRUMENTACIÓN. CONTENIDO, PROCEDIMIENTO Y PLAZOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

La importancia del principio de transparencia viene determinada por la necesidad de mejorar la credibilidad y confianza en el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas, dado que es un instrumento indispensable para llevar a cabo un seguimiento más riguroso de su situación económica financiera, así como del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales de la Unión Europea, con las que España está plenamente comprometida.

Esta importancia llevó al legislador a establecer la obligación de las Administraciones Públicas, en tanto gestoras de fondos públicos, de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de sus disposiciones, así como de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo (artículo 6), habilitando al MHAP para recabar de las Administraciones territoriales la información que se precise para garantizar este cumplimiento, así como cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.

El principio de transparencia ha sido ampliado y reforzado en la nueva Ley, desde una triple perspectiva:

- Información a remitir por los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación: Mayor cantidad de información, de mayor calidad (homogeneidad y comparabilidad), y con una mayor frecuencia de remisión.
- Información a publicar para general conocimiento: Mayor cantidad, calidad y frecuencia de publicación.
- Regulación de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento de las obligaciones de suministro de información.

➤ **INFORMACIÓN A REMITIR:**

El artículo 6 de la Ley extiende el ámbito objetivo de la información a suministrar (no se limita a la información presupuestaria sino que se amplía a la contable), el ámbito subjetivo de entidades obligadas (no sólo las Administraciones Públicas, también el resto de sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley), y define sus características fundamentales:

- Debe ser suficiente y adecuada para poder verificar la situación económico-financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos establecidos en la normativa europea.
- Debe garantizar la coherencia de las normas y procedimientos contables.
- Debe garantizar la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

En el ámbito local, la anterior regulación limitaba la información presupuestaria de obligado suministro a los presupuestos y liquidaciones aprobados. La nueva Ley, regula el contenido mínimo necesario de esta información en su artículo 27, y lo amplía a todo el ciclo presupuestario (abarca las distintas fases en la planificación y ejecución presupuestaria), debiendo incorporar la equivalencia entre la información del presupuesto y la Contabilidad Nacional, dado que es esta última la que se remite a Europa a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de estabilidad presupuestaria.

➤ **INFORMACIÓN OBJETO DE PUBLICACIÓN PARA CONOCIMIENTO GENERAL**

La regulación legal de la información a publicar, se centraliza en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MHAP), y se extiende a todos los sujetos del ámbito de aplicación de la Ley, y a las distintas fases en la planificación y ejecución presupuestaria.

Asimismo, con el fin de dar el máximo cumplimiento al principio de transparencia, la nueva Ley obliga a la publicación de:

- Los informes de seguimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública y de la regla del gasto (artículo 17).

- Los planes económico-financieros, planes de equilibrio y a la adopción efectiva de las medidas aprobadas con un seguimiento del impacto efectivamente observado (artículo 23).
- Los informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio (artículo 24).

➤ **CENTRAL DE INFORMACIÓN**

La Ley prevé, en su artículo 28, el mantenimiento en el MHAP, de una Central de Información de Riesgos de carácter público, con el objetivo de proveer de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas. Esta Central, cuyas especificidades (documentación a remitir, plazos y procedimientos de remisión, e información a publicar) serán objeto de desarrollo por Orden del citado Ministerio, se nutrirá de los datos que le remitan tres grandes fuentes de información:

- Las entidades financieras (Bancos, Cajas de Ahorros, etc.),
- Las Administraciones Públicas
- El Banco de España.

11. DESARROLLO, POR ORDEN MINISTERIAL, DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

El apartado 4 del artículo 27 y el apartado 2 de la Disposición final segunda de la Ley, habilitan al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para desarrollar, mediante Orden Ministerial, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local en sus ámbitos respectivos, *“la concreción de la información a suministrar, procedimiento y plazos de remisión”*, así como la determinación *“de los datos y documentos objeto de publicación periódica para conocimiento general, plazos para su publicación, y el modo en que aquellos hayan de publicarse”*.

En desarrollo de estas habilitaciones, así como de las previstas en la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2012, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, y en la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con fecha 5 de octubre del presente año, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de

información previstas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

➤ **OBJETO, ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN**

Esta Orden supone un paso más en la aplicación del principio de transparencia, ya que:

- No sólo concreta las obligaciones legales de suministro de información de las Administraciones territoriales, contenido, procedimientos y plazos de remisión, apostando por mejorar la cantidad y calidad de la información disponible, que permita un seguimiento más riguroso del cumplimiento de los objetivos previstos en la LOEPSF.
- Sino que, además, potencia la publicidad activa de esta información, que posibilite un mejor control de la gestión pública, definiendo los datos objeto de publicación para conocimiento general, plazos y modos en que han de publicarse.

Su ámbito subjetivo de aplicación (artículo 2) está formado por:

- Las Administraciones territoriales (subsectores institucionales Comunidades Autónomas y Corporaciones locales según la definición y delimitación realizada en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC'95), aprobado por Reglamento (CE) 2223/1996 del Consejo): Esto es, entidad principal territorial y sus entidades dependientes por control efectivo clasificadas como Administraciones Públicas.
- Por el resto de entes dependientes por control efectivo de estas Administraciones, no incluidos en el punto anterior, en lo dispuesto en las normas que específicamente se refieran a las mismas.

Para todos ellos, la norma distingue entre tres grandes tipos de obligaciones de información, según la temporalidad de cumplimiento de las mismas:

- Obligaciones periódicas.
- Obligaciones no periódicas.
- Peticiones de información adicional, que formule el MHAP, en el ejercicio de sus competencias en materia de transparencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

➤ **ESTRUCTURA**

La Orden consta de 19 artículos, estructurados en 5 capítulos, 1 Disposición adicional, 1 transitoria, 1 derogatoria, y 4 Disposiciones finales.

La voluntad del legislador, puesta de manifiesto tanto en la Ley como en la Orden, es unificar, al máximo posible, la regulación en esta materia en los distintos niveles administrativos. Por ello, esta Orden dedica sus dos primeros capítulos a regular las disposiciones generales y las disposiciones comunes para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y los capítulos III y IV a establecer, respectivamente, las obligaciones de información específicas de cada una de ellas. Por su parte, el capítulo V precisa las obligaciones de publicidad del MHAP, en esta materia, y las consecuencias que se derivan del incumplimiento de las obligaciones de remisión de información.

➤ **ENTRADA EN VIGOR DE LA ORDEN**

Esta norma ha entrado en vigor el pasado 6 de octubre, y según establece su Disposición final cuarta, a partir de ese momento, es de aplicación a la información que deba remitirse referida al ejercicio 2012 y siguientes, salvo en lo relativo a las obligaciones mensuales y trimestrales de las Comunidades Autónomas y Entidades locales, reguladas, respectivamente, en sus artículos 14 y 16, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2013.

Por tanto, en relación a la información del ejercicio 2012, será de aplicación a la comunicación de la liquidación de este año; y en relación al año 2013, será aplicable a todas las fases del ciclo presupuestario posteriores a su entrada en vigor.

➤ **SUJETOS OBLIGADOS A LA REMISIÓN Y RECEPCIÓN DE LA INFORMACIÓN (Artículo 4)**

- La Orden centraliza la competencia para el envío de la información de todas las unidades dependientes de cada Corporación local, en las Intervenciones locales o unidades que ejerzan sus funciones.

En las Comunidades Autónomas, los sujetos obligados son las Intervenciones Generales o unidades equivalentes con competencias en materia de contabilidad.

Son pues, en el ámbito local, los interventores locales o secretarios-interventores, los competentes para la remisión de la información, sin que quepa interpretar que, por analogía con la regulación para el ámbito au-

tonómico, en los municipios de gran población, con órganos diferenciados para la realización de las funciones de fiscalización y contabilidad (artículo 134 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local), son los órganos contables los encargados del cumplimiento de estas obligaciones. Si el legislador hubiera querido homogeneizar la regulación de estas competencias en ambos ámbitos, no la hubiera establecido de forma diferenciada, y en dos apartados distintos, para cada nivel de Administración.

- El MHAP centralizará la recepción y recopilación de la información prevista en la Orden, debiendo facilitar a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la tutela financiera sobre las Corporaciones locales de su territorio, el acceso a la información que recabe en relación a éstas.

➤ **MEDIOS DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN (Artículo 5)**

Sólo será admisible la remisión de información por medios electrónicos, a través del sistema que, al efecto habilite, el MHAP, en su condición de gestor de la información, y mediante firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, todo ello en garantía de que los datos remitidos están completos y se corresponden, en su caso, con los documentos aprobados.

La captura de los datos se realizará a través de modelos normalizados habilitados al efecto, o ficheros de carga masiva de datos (taxonomía XBRL), cuya determinación corresponde, de forma conjunta, a las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas.

En el ámbito de las Corporaciones locales, los modelos y ficheros para el envío y captura de la información se pondrán a disposición de los usuarios en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades locales, dentro de la página web de este Ministerio.

La centralización, en un único gestor, de la competencia para recibir la información, así como su normalización y homogeneización a través del diseño de formularios, favorece la coherencia y consistencia de la misma, necesaria para su comparabilidad y tratamiento conjunto, aspecto esencial puesto de manifiesto por la Comisión europea en sus controles, a fin de garantizar la fiabilidad de esta información, sobre la que se verifica el cumplimiento de los compromisos asumidos con la Unión Europea en esta materia.

➤ **OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN COMUNES A COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES**

Las Secciones 2ª y 3ª, respectivamente, del Capítulo II de la Orden, distingue dos tipos de obligaciones comunes a los dos niveles de Administraciones territoriales:

- Obligaciones periódicas.
- Obligaciones no periódicas.

❖ Las **PERIÓDICAS** son, a su vez, de dos tipos:

- Las relativas a los **MARCOS PRESUPUESTARIOS** a medio plazo, regulados en el artículo 29 de la Ley, en los que se ha de enmarcar la elaboración de los presupuestos anuales, coherentes con la información que, sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, previamente suministre el Estado, y cuya fecha límite de remisión es el 15 de marzo de cada año.
- Las que dan cobertura al cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, correspondientes a las **OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PERSONAL**.

Ésta es una información con un nivel detalle importante, descrito en el artículo 7 de la Orden, tanto en lo relativo a información sobre costes de personal, como en cuanto al número de efectivos por clases de personal, que ha de actualizarse a lo largo del año, coincidiendo con la remisión de la información de los presupuestos iniciales, las remisiones de ejecución mensuales/trimestrales, y la relativa a la liquidación del presupuesto.

❖ Las **OBLIGACIONES COMUNES NO PERIÓDICAS**, que se concretan en los artículos 8 a 11 de la Orden, son las que a continuación se exponen:

- La obligación de comunicar al MHAP, en el plazo de un mes, desde la formulación por el Gobierno, de una **ADVERTENCIA DE RIESGO DE INCUMPLIMIENTO** de alguna de las tres reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, regla de gasto y límite de deuda), de las medidas concretas adoptadas o a adoptar, plazo de entrada en vigor y eficacia esperada.
- Las obligaciones de comunicación de los **PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS** (en adelante PEF) y Planes de reequilibrio, que se aprueben

según lo establecido en los artículos 21 y 22, respectivamente, de la LOEPSF.

Dado que los Planes de reequilibrio no son aplicables a las Entidades locales, nos centraremos en la obligación de remisión de los PEF que se aprueben por constatación del incumplimiento de alguno de los tres objetivos fiscales.

Estos Planes, que habrán de elaborarse con el contenido mínimo legal establecido en el artículo 21.2 de la LOEPSF, ampliado por la Orden de desarrollo en el apartado 2 del artículo 9, han de remitirse al MHAP, por la Corporación local o Comunidad que ejerza la tutela financiera, según proceda, en el plazo de 5 días desde su aprobación, para su aprobación definitiva y/o publicación en su portal web, según corresponda.

- Las Corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, sobre las que el Estado ejerza la tutela financiera, deberán remitir al MHAP, antes del día 15 del primer mes de cada trimestre, la información necesaria para el **SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LOS PEF** aprobados.

En relación a las Entidades locales sobre las que el Estado no ejerza la tutela financiera, la Comunidad Autónoma con competencia en la materia, deberá comunicar al MHAP, dentro de los dos meses siguientes a cada semestre vencido, el resultado del seguimiento efectuado sobre los PEF de las Corporaciones locales de su territorio.

En base a esta información el MHAP elaborará los informes semestrales de seguimiento de los PEF, regulados en el artículo 24 de la Ley.

- Las Entidades locales con **PLANES DE AJUSTE** acordados con el MHAP, tienen la obligación de comunicar, antes del día 15 del primer mes de cada trimestre, la información mínima que se regula en el apartado 1 del artículo 10 de la Orden, relativa a las operaciones de crédito y riesgo vivas, deuda comercial impagada y cualquier otro pasivo contingente, además del análisis de las desviaciones producidas en el calendario o medidas del citado Plan.

Además, con periodicidad trimestral o anual (antes del día 15 de cada trimestre/año), según se trate de Corporaciones locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 o no, estas Entidades habrán de enviar al MHAP el informe de ejecución del Plan de ajuste, con el contenido mínimo regulado en el artículo 10.3 de la Orden.

❖ **OBLIGACIONES DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN NO PERIÓDICAS RELATIVAS A LA BASE DE DATOS GENERAL DE ENTIDADES LOCALES E INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL**

A. El **régimen legal vigente** en esta materia, tras la aprobación de la LOEPSF y su Orden de desarrollo, está constituido por:

- Los artículos 1, 2 y 3 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades locales (en adelante REPEL), en los que se regula el Inventario de Entes del Sector Público Local y la competencia para la clasificación de agentes en los distintos sectores institucionales.
- El artículo 11 de la citada Orden, que sustituye al 27 del Real Decreto anterior, en materia de alta y actualización de la Base de Datos General de Entidades Locales e Inventario de Entes del Sector público Local.
- El artículo 18.2.i) en relación a las obligación periódica de publicación de la información de la Bases de Datos citadas en el apartado b) anterior.

En la normativa anterior no estaba regulada la obligación de publicación de los datos del Inventario, sí, en cambio, los de la Base de Datos de Entidades locales, que se declaraba de carácter público en el apartado 1 del artículo 27 del REPEL, por lo que, durante largo tiempo, únicamente era pública la información incluida en la citada Base de Datos.

B. A efectos de la medición cumplimiento de objetivo de estabilidad presupuestaria es requisito previo imprescindible la **determinación del ámbito subjetivo de aplicación de la normativa vigente en la materia.**

A este fin sirve el Inventario de Entes del Sector Público Local, cuyo ámbito subjetivo coincide con el aplicación de la normativa de estabilidad, ya que en él están integradas todas las entidades participadas, al menos, por una Corporación local, cuya dependencia por control efectivo de aquella ha sido determinada por el órgano competente.

Los criterios para establecer la dependencia de las unidades institucionales son los regulados en el artículo 2 del REPEL, que reiteran los existentes en el ámbito europeo, y que concretan la determinación de dicha dependencia en cualquier forma de ejercicio del dominio o control efectivo: Se tiene control efectivo sobre una entidad, cuando se posee la capacidad de decisión sobre su política general, con independencia de cuál sea la participación en su capital social o equivalente.

El Inventario de Entes del Sector Público Local se forma y gestiona, según el artículo 1 del REPEL, a partir de la información contenida en la Base de Datos General de Entidades Locales, que está constituida, según dispone el artículo 11.2 de la Orden, por los datos relativos a una Entidad local de base territorial, y *“todos sus organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles, vinculados, dependientes o en los que esa Entidad local participe”*, cualquiera que sea su porcentaje de participación.

Uno y otra, son Bases de Datos dinámicas o de actualización continua, cuya explotación corresponde a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MHAP, en concreto, a la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de esta Secretaría General.

Una vez determinado el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria, que está formado por los entes que constituyen el sector público local y se integran en el Inventario, la evaluación del objetivo se realiza, de forma diferenciada, para los dos grandes tipos de entes incluidos en dicho ámbito:

- Para el perímetro de consolidación formado por la entidad principal y sus dependientes sectorizadas como Administraciones Públicas en términos de capacidad/necesidad de financiación, según la definición del SEC'95, y de forma consolidada.
- Y para el resto de entes dependientes de la Entidad local principal no clasificados como Administración Pública, individualmente, y en términos de equilibrio financiero.

C. La **competencia para la clasificación de los agentes** en los distintos sectores institucionales, la ejerce, según el artículo 3 del REPEL, el grupo de trabajo formado por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) y la Intervención General del Estado (en adelante IGAE), con la colaboración técnica del Banco de España.

- El INE, en su condición de autoridad estadística nacional, es al que, según el artículo 26 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, corresponde la competencia la de *“propuesta de normas sobre conceptos, definiciones, unidades, estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para la clasificación de los datos...”* La clasificación de agentes se enmarca dentro e estas competencias.
- La colaboración técnica del Banco de España se fundamenta en las competencias que asigna a esta institución, el Plan Estadístico Nacional, en materia de cuentas financieras de la economía española (que son el com-

plemento en el ámbito financiero de la Contabilidad Nacional no financiera), así como, en materia de estadísticas de deuda pública.

- Las competencias en esta materia de la IGAE, se derivan de las reconocidas a este órgano, en el artículo 125 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de elaboración de:

a) *“...las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”*

b) *“...las cuentas nacionales de las unidades que componen el subsector de las sociedades públicas no financieras y de las instituciones financieras públicas y de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.”*

D. El **alta de entidades en la Base de Datos General**, ha de realizarse por cada Entidad local principal, respecto de sí misma y de cualquier otra en la que participe (directa o indirectamente).

El órgano responsable de esta comunicación la Intervención de la Corporación local.

El plazo máximo para su cumplimiento es de 1 mes a contar desde la creación, extinción, o modificación institucional, estatutaria o financiera de la entidad, y ha de realizarse con el detalle, en cada caso, necesario para el mantenimiento tanto de esta Base como del Inventario de Entes de Entes del Sector público local.

La información incorporada habrá de soportarse documentalmente, debiendo ser remitidos al MHAP los documentos respectivos, salvo que sea posible su obtención completa en el diario o boletín oficial en el que se publiquen.

La captura de esta información debe de realizarse electrónicamente, a través del portal web del MHAP, dentro del enlace de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. La dirección de acceso es la siguiente: www.eell.meh.es.

E. La **información que recoge el sistema**, para cada entidad, cuyo contenido mínimo está regulado en el apartado 6 del artículo 11 de la Orden, es la que se resume en el siguiente cuadro:

Base Datos General / Inventario de EE.LL	
Información que recoge el sistema (para cada entidad)	
Generales entidad: <ul style="list-style-type: none">• NIF• Denominación, Dirección sede• Teléfonos de contacto, e-mails etc.• Objeto social.• Régimen contable / presupuestario	Financiación: <ul style="list-style-type: none">• Venta bienes y prestación servicios dentro Sector Publico / Sector privado.• Transferencias y subvenciones recibidas•
Órganos de Gobierno: <ul style="list-style-type: none">• Miembros designados por sector publico:<ul style="list-style-type: none">• Por la EE.LL. o dependientes.• Otras Administraciones Publicas.• Designados por sector privado	Dependencia: <ul style="list-style-type: none">• Entidad que ejerce el control efectivo (EE.LL. , CC.AA. , Estado, Privados)• Determinada IGAE / propia EE.LL.
Accionariado: <p>Participes y % participación</p>	Clasificación/Sectorización <p>Clasificación en Adm. Publica o Sociedad No financiera o Sociedad Financiera (IGAE)</p>

No obstante lo anterior, a fin de cumplir con las obligaciones de información previstas en la Orden, en particular las que se deriven de requerimientos comunitarios, se podrá solicitar cualquier otra información adicional que resulta necesaria, a través de petición singular o mediante modelo normalizado por el órgano competente del MHAP.

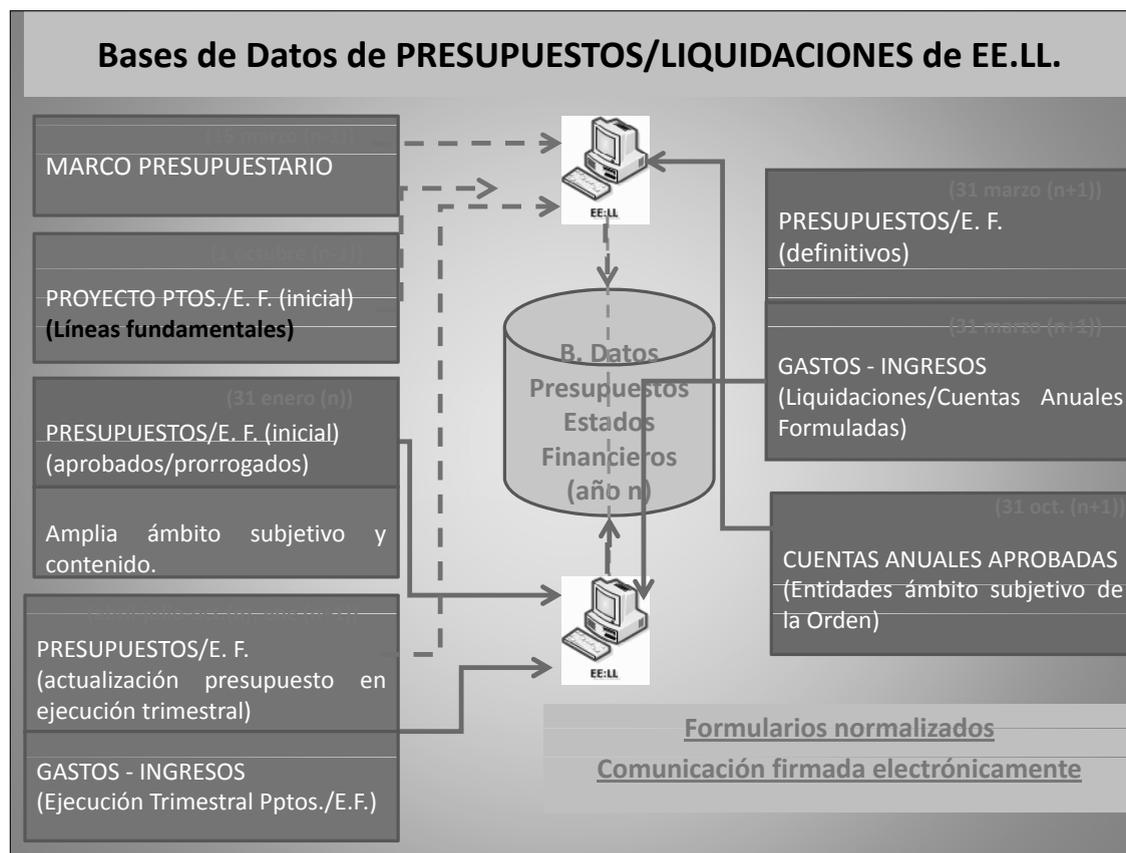
❖ OBLIGACIONES DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN ESPECÍFICAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La regulación de las obligaciones de información específicas de las Entidades locales está recogida en el Capítulo IV de la Orden HAP/2105/2012. Este Capítulo distingue, en sus tres artículos, entre 3 grandes tipos de obligaciones:

- Artículo 15: Obligaciones anuales de suministro de información.
- Artículo 16: Obligaciones trimestrales de suministro de información.
- Artículo 17: Obligaciones no periódicas de suministro de información relativas a operaciones de préstamo y emisiones de deuda.

Los artículos 15 y 16, junto con el artículo 6 que regula la obligación de información correspondiente a los marcos presupuestarios, abarcan la información de presupuestos y estados financieros relativa a todo el ciclo presupuestario.

Este calendario es el que se sintetiza en el siguiente gráfico, donde aparecen en verde aquellas fases del ciclo presupuestario que ya se comunicaban con la legislación anterior, y destacadas en azul aquellas que introduce como nuevas la actual regulación:



Así pues, siguiendo un orden secuencial en el cumplimiento de estas obligaciones:

- ❖ La primera información a remitir es la relativa al **marco presupuestario** a medio plazo, regulado en el artículo 29 de la LOEPSF, en el que han de quedar enmarcados los presupuestos a elaborar para el año siguiente, que ha de comunicarse antes del 15 de marzo del año inmediato anterior.

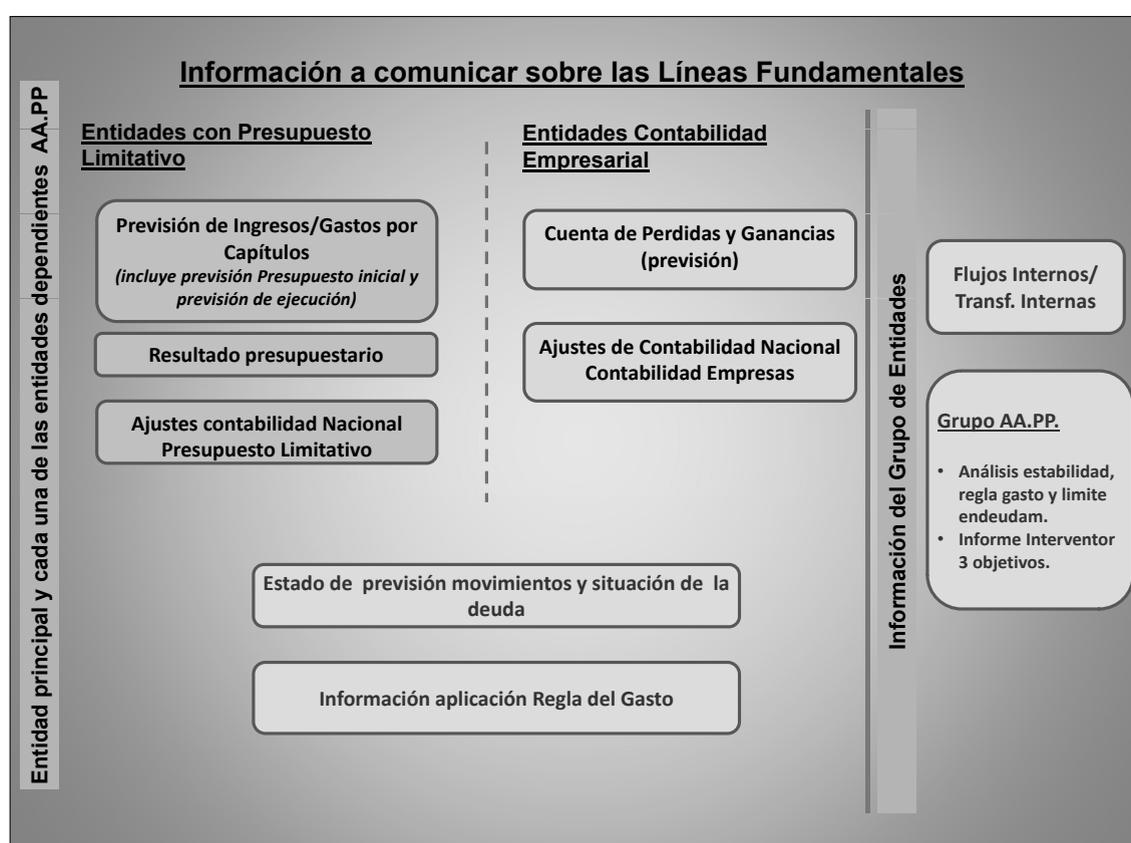
El ámbito subjetivo de esta obligación de comunicación, está constituido por las Entidades locales y sus dependientes por control efectivo, clasificadas dentro del sector institucional Administraciones Públicas.

- ❖ El segundo hito a comunicar, antes del 1 de octubre del año inmediato anterior, son las **líneas fundamentales** del presupuesto o de los estados financieros de año siguiente.

El contenido informativo a remitir, está regulado en el apartado 1 de artículo 15 de la Orden, e incluye junto a las líneas fundamentales:

- a) La información necesaria para relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación según la definición del Sistema Europeo de Cuentas (en definitiva, los ajustes de Contabilidad Nacional)
- b) El informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las 3 reglas fiscales.
- c) El estado de previsión de movimiento y situación de deuda

Este contenido es el que se resume en el siguiente gráfico:



La información, citada en los puntos a) y b) anteriores, se exigirá, asimismo, en las comunicaciones correspondientes a las siguientes fases del ciclo presupuestario:

- Presupuestos aprobados y estados financieros iniciales
- Información de ejecución trimestral.

- Liquidaciones de presupuestos y cuentas anuales formuladas
- ❖ Los **presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales**, de todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Orden, han de ser remitidos antes del 31 de enero del año al que se refieren.

Se amplía con este mandato el ámbito subjetivo de los entes que comunican esta información con respecto a la regulación anterior, en la que solo se exigía que, las entidades con presupuesto limitativo y las sociedades mercantiles participadas al 100% de su capital social por una Corporación local, informaran de sus presupuestos aprobados y estados financieros iniciales. En la actual regulación todos los sujetos que integran el ámbito subjetivo de la Orden, es decir, todas las entidades dependientes por control efectivo de una Corporación local, identificadas en el Inventario, estén o no clasificadas como Administración Pública, deben cumplir con esta obligación.

En el caso de prórroga de los presupuestos del año anterior, en aplicación del artículo 169.6 del TRLRHL, la obligación de comunicación se referirá al presupuesto prorrogado, con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto.

El contenido a remitir está regulado en el apartado 2 del artículo 15, en el que se incluye, la siguiente información:

- a) La información necesaria para relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación según la definición del Sistema Europeo de Cuentas (en definitiva, los ajustes de Contabilidad Nacional)
- b) El informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las 3 reglas fiscales.
- c) El estado de previsión de movimiento y situación de deuda.
- d) Inversiones previstas en el ejercicio y en los 3 siguientes, y su propuesta de financiación.
- e) La información en materia de personal exigida por los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Orden.

Este contenido es el que sintetiza en el siguiente gráfico:

Esta comunicación habrá de incluir, además del estado de ejecución acumulado al final de cada trimestre, la siguiente información:

- a) El presupuesto en ejecución actualizado, incluidas no sólo las modificaciones tramitadas sino las previstas tramitar hasta fin del año.
 - b) La información necesaria para relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación según la definición del Sistema Europeo de Cuentas (en definitiva, los ajustes de Contabilidad Nacional).
 - c) El informe de Intervención de evaluación del cumplimiento de las 3 reglas fiscales actualizado.
 - d) Estado de ejecución del anexo de inversiones y su financiación.
 - e) Información de las obligaciones vencidas, liquidadas y exigible, pendientes de imputación a presupuesto.
 - f) Situación de los compromisos de gastos plurianuales, regulados en el artículo 174 del TRLRHL.
 - g) El informe trimestral de cumplimiento de los plazos legalmente previstos en para el pago de las obligaciones, regulado en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de 15 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
 - h) Detalle de las operaciones de deuda viva.
 - i) Actualización trimestral del Plan de Tesorería.
 - j) Ejecución trimestral de la información de personal prevista en el artículo 7 de la Orden, apartados 1 y 2.
- ❖ El siguiente hito es la comunicación, antes de 31 de marzo del ejercicio siguiente al que se refieran, de los **presupuestos liquidados y de las cuentas anuales formuladas** por los entes sujetos al Plan General de Contabilidad de Empresas o sus adaptaciones sectoriales.

Al igual que en las comunicaciones correspondientes a los presupuestos aprobados/ estados financieros iniciales, y en la información de remisión trimestral, este envío debe de acompañarse de los ajustes que permitan determinar la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional, del informe de la Intervención relativo al cumplimiento de las 3 reglas fiscales.

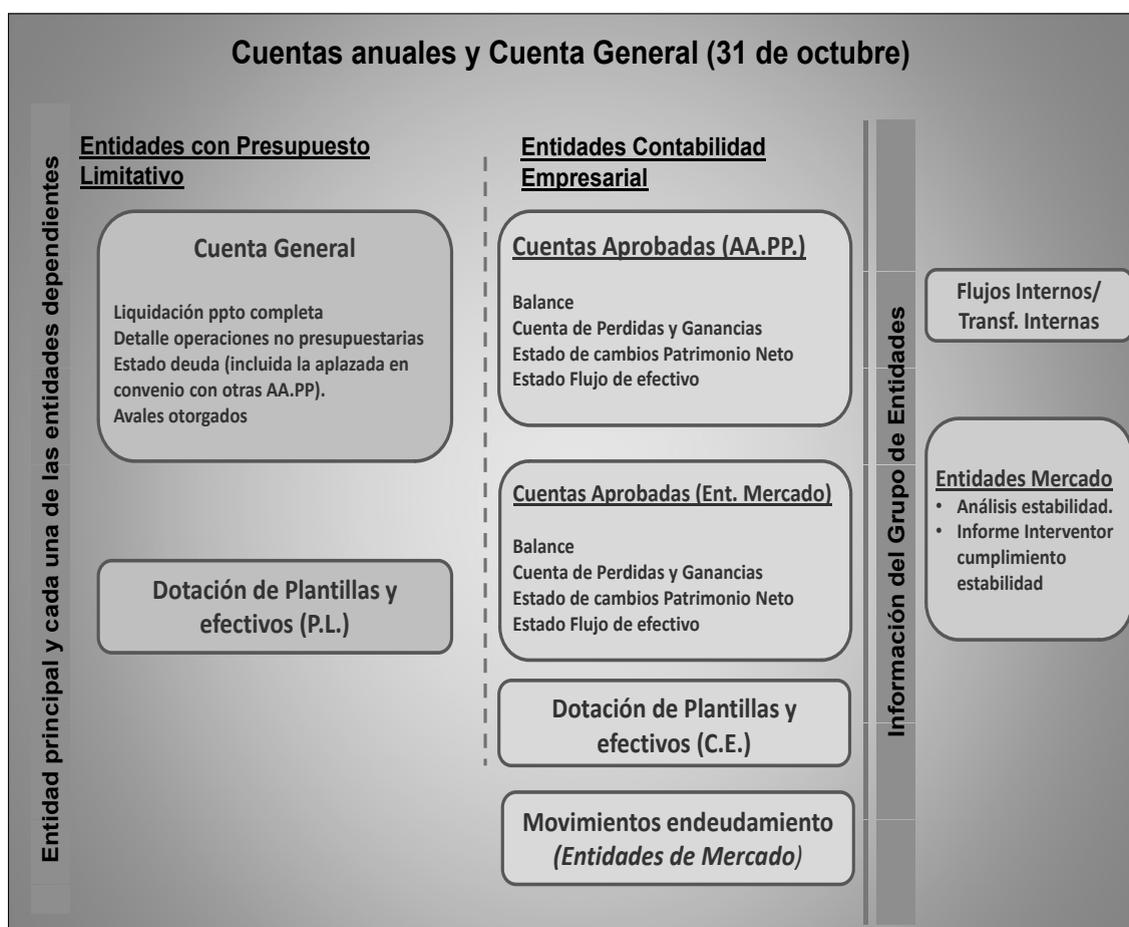
Se informará, asimismo, de las obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar a presupuesto, y de la situación de la deuda viva a 31 de diciembre anterior, incluidos los cuadros de amortización.

El desglose de la información a remitir es el que recoge el siguiente cuadro:



- ❖ Por último, antes de 31 de octubre del año siguiente al ejercicio al que vayan referidas, y para todos los sujetos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Orden (Corporación local y sus entidades dependientes cualquiera que sea el sector institucional de clasificación), deben remitirse las **cuentas anuales aprobadas** por la Junta General de Accionistas u órgano competente, acompañadas, en su caso, del correspondiente informe de auditoría; así como copia de la Cuenta General, y la información que en materia de personal establece el artículo 7 de la Orden.

El contenido de la información a comunicar se sintetiza en el gráfico siguiente:



- ❖ Adicionalmente a la información anterior, las Corporaciones locales y sus entidades dependientes incluidas en el ámbito subjetivo de la Orden, deberán comunicar al MHAP, en el plazo máximo de un mes desde su formalización, cancelación o modificación, las **operación de crédito o riesgo**, en cualquiera de sus modalidades, que concierten, incluidas las emisiones de deuda y operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras operaciones que afecten a su posición financiera futura. La comunicación informará de las condiciones financieras de la operación y de su cuadro de amortización.

12. INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

El incumplimiento de los plazos, contenido, idoneidad o mecanismos de envío de las obligaciones de información reguladas en la Orden, con independencia de las posibles responsabilidades personales, dará lugar a la formulación de un requerimiento de cumplimiento, en el que se indicará un plazo a tal fin, no superior a 15 días naturales, con apercibimiento de que caso de no ser atendido

en plazo, se procederá a publicar el incumplimiento y a aplicar las medidas automáticas de corrección establecidas en el artículo 20 de la LOEPSF.

13. PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA GENERAL CONOCIMIENTO

El refuerzo de la transparencia que, tanto la LOEPSF como su Orden de desarrollo persiguen, se potencia con la apuesta por la publicidad activa de una información más completa, homogénea y accesible, que contribuya a generar confianza en el correcto funcionamiento del sector público.

La competencia para dar publicidad a la información económico-financiera de las Administraciones territoriales, se centraliza en el MHAP, que la llevará a efecto a través de su portal web. En el ámbito de las Corporaciones locales, esta información se hará pública a través de la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Por lo que respecta a estas Entidades locales, el artículo 18 de la Orden distingue entre dos tipos de publicaciones: publicaciones de carácter periódico y publicaciones no periódicas.

➤ PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Dentro de éstas cabe, a su vez, distinguir entre:

a) Publicaciones periódicas de información anual:

- 1) Los Presupuestos Generales y/o estados financieros iniciales, a comunicar antes del 31 de enero de cada año, se publicarán en el segundo y tercer trimestre del año, en cuanto a sus datos de avance, y en el cuarto trimestre en cuanto a sus datos definitivos.
- 2) Las liquidaciones presupuestarias del ejercicio anterior y las cuentas anuales de las entidades sometidas a contabilidad empresarial, se harán públicas en el segundo y tercer trimestre del año, en cuanto a sus datos de avance de liquidaciones y cuentas formuladas, y en el cuarto trimestre en cuanto a sus datos definitivos de liquidaciones y cuentas aprobadas.
- 3) La información anual, en términos de Contabilidad Nacional, del subsector Corporaciones locales de un año, se publicará en el mes de abril del año siguiente. En el cuarto trimestre de este año se actualizará la información, y se dará publicidad a la clasificación funcional del gasto.
- 4) Los informes relativos al cumplimiento de las tres reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla del gasto), se harán públicos en los plazos establecidos en el artículo 17 de la LOEPSF.

b) Publicaciones periódicas de información trimestral:

- 1) La información trimestral de ejecución acumulada de los presupuestos y de los ingresos/gastos de las entidades sujetas a contabilidad empresarial, se publicará en el segundo mes siguiente a la finalización del plazo para su remisión.
- 2) El informe trimestral del cumplimiento de los plazos de pago, regulado en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, se hará público en el mes siguiente a la finalización del plazo para la remisión trimestral.
- 3) La información trimestral, en términos de Contabilidad Nacional, del subsector Corporaciones locales, se publicará dentro del trimestre siguiente al que se refieran.
- 4) En el primer trimestre de cada año natural, se publicará, en base a los datos del Banco de España, el Informe sobre la Deuda Viva (según el Protocolo de Déficit Excesivo) de las Corporaciones locales, a 31 de diciembre del año anterior.

- c) Publicaciones periódicas de información de suministro no periódico:** La información sobre las Corporaciones locales y sus entidades participadas y dependientes, incluida en la Base de Datos de Entidades Locales y en el Inventario Entes del Sector Público Local, se actualiza y está disponible de forma continua.

➤ **PUBLICACIONES NO PERIÓDICAS**

Se regulan en el apartado 3 del artículo 18 de la Orden y son las siguientes:

- 1) Los Planes de ajuste acordados el MHAP, el día siguiente a su aprobación.
- 2) Las advertencias de riesgo de incumplimientos de cualquiera de los tres objetivos reguladas en el artículo 19 de la LOEPSF, el día siguiente a ser formuladas.
- 3) Los Planes económico-financieros de las Corporaciones Locales, dentro de los cinco días naturales siguientes a su recepción/aprobación por el MHAP, según corresponda.
- 4) Los informes semestrales de seguimiento de los Planes económico-financieros de las Entidades locales, dentro de los dos meses siguientes desde la finalización del semestre al que se refieran.



PLANES DE AJUSTES Y PLANES ECONÓMICOS-FINANCIEROS DE ESTABILIDAD

José Manuel Farfán Pérez

*Tesorero General Diputación de Sevilla
y del Organismo Autónomo de Recaudación (OPAEF)*



SUMARIO:

1. Gestión financiera pública y planificación.
2. Tipologías de planes.
3. Requisitos de la planificación financiera.
4. El marco presupuestario.
5. Referencia al marco legal de endeudamiento de las Entidades Locales.
6. Estabilidad presupuestaria y planes económicos-financieros.
7. Medidas extraordinarias de liquidez y Planes de Ajuste.
8. Planes de Ajustes en las Entidades Locales.
9. Seguimiento y control de los Planes de Ajuste en las Entidades Locales.



1. GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN

Este capítulo de la obra: “La Administración en tiempo de crisis, la Administración como deudora”, tiene por objeto resaltar la importancia del cumplimiento de los objetivos de la gestión financiera, la obtención del verdadero equilibrio financiero, y como contribuye a ello la técnica de la planificación financiera.

La gestión financiera pública surge como consecuencia de la existencia de flujos operativos, tanto de carácter presupuestario como extrapresupuestario, y de la existencia de flujos financieros, consecuencia de las necesidades de inversión y financiación de las Administraciones Públicas. De ahí que se hable de forma diferenciada de ciclo presupuestario o financiero de las Entidades Locales. De forma sintética, se habla de Gestión Financiera, como la conjunción de la gestión de tesorería y la gestión del endeudamiento pero el concepto es más amplio.

La Gestión Financiera Local precisa la sincronización de dos factores necesarios para que el ciclo presupuestario no interfiera en el ciclo financiero produciendo ineficiencias. Estos factores son: la elaboración rigurosa de los presupuestos y el control de su ejecución. En definitiva, existe una interrelación entre la gestión económica y presupuestaria y la gestión financiera. La diferencia entre el concepto económico y financiero en la Gestión Pública, permite a la planificación financiera, disponer de los elementos necesarios para realizar un análisis, que explique la posible asincronía entre ambos conceptos.

La Gestión Financiera Pública debe cumplir dos objetivos esenciales:

1º.-Liquidez y solvencia: capacidad de una Entidad Local de hacer frente a sus obligaciones de pago, sin sufrir pérdidas, a corto y largo plazo respectivamente.

2º- La optimización de los recursos financieros: la captación externa de recursos financieros, a un menor coste, y la inversión de éstos, a una mayor rentabilidad. No obstante, este objetivo va a estar condicionado por la clasificación crediticia de riesgo que detente la Administración Pública local, y por los riesgos financieros, fundamentalmente de tipo de cambio y de tipo de interés que

se quiera asumir. Este objetivo está relacionado con la sostenibilidad financiera o capacidad de financiación de los gastos públicos.

Cuatro características esenciales contemplan la Planificación financiera, entendida esta como el proceso de establecimiento de objetivos futuros mediante la adopción de las medidas necesarias para alcanzar una previsión futura deseada y realista del equilibrio financiero, a partir del análisis de los datos históricos, a saber:

- a) Puede ser reactiva (para volver a la senda de equilibrio financiero) o proactiva, (como técnica de gestión no motivada por una norma legal, por ejemplo los planes de austeridad); en ambos supuestos la planificación financiera como medio de anticiparse al futuro debe ser en elemento esencial de la gestión financiera. Desafortunadamente en la actualidad en la actualidad prima la planificación reactiva, con el objeto de alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas, disminuir el déficit público y los niveles de endeudamiento.
- b) La planificación financiera implica la anticipación en el tiempo, a posiciones futuras del comportamiento de los recursos financieros. En esta anticipación del futuro, no es necesario que a posteriori las previsiones establecidas sean exactas, sino que posibilite la toma de decisiones anticipadas, mediante el conocimiento actual de nuestras posiciones a corto, medio y largo plazo.
- c) Cualquier tipología de plan económico-financiero, será el instrumento que nos anticipará el grado de posible cumplimiento del objetivo de liquidez y solvencia.
- d) El éxito de esta técnica de la gestión financiera (planes económicos-financieros o de ajuste) obedece a la propia naturaleza económica de las Administraciones Públicas, estas a diferencia de la empresa privada no tienen riesgo comercial, es decir no van a bajar las ventas excesivamente o los niveles de cobro van a disminuir de forma desproporcionada de forma que pongan en entredicho su solvencia, y por ello, si tomamos medidas presupuestarias, tributarias y financieras en el medio plazo se volvería al equilibrio.

Ahora bien, como todo método técnico o camino en el proceder para alcanzar los objetivos debe de cumplir una serie de requisitos insoslayables, una fase de elaboración y ejecución acertada, una formulación de objetivos coherentes y un seguimiento del plan, con unas características concretas que pasaremos a enumerar.

La planificación financiera es el único instrumento que nos anticipará el grado de posible cumplimiento de los objetivos de la Gestión Financiera, y por ello estos instrumentos de planificación se están recogiendo de forma continuada en las últimas modificaciones legislativas.

El modelo hacendístico en la actualidad ha afectado al objetivo último de la gestión financiera que es el equilibrio financiero, entendido este como capacidad para asegurar la liquidez de las Administraciones Públicas y mantener su solvencia a medio y largo plazo.

Actualmente el concepto de equilibrio financiero en el ordenamiento jurídico se desarrolla en la Ley 2/2011 de 4 de marzo sobre “Economía Sostenible” y especialmente en su *Artículo 32*, “Sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas” donde se establece con total claridad que “...todas las **Administraciones Públicas** deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida ésta como la *capacidad para financiar los compromisos de gastos presentes y futuros*”.

La falta de equilibrio financiero esta produciendo una crisis de liquidez en las Administraciones Públicas⁽¹⁾, con aumentos incesantes de costes financieros, debido a los incumplimientos en los compromisos de pago, (de proveedores, entidades financieras, hacienda pública, etc.), y no es posible optimizar nuevamente los recursos cuando no tenemos contemplado el objetivo del mantenimiento de la liquidez y sobre todo el objetivo de solvencia largo plazo, que en definitiva nos permita hacer frente a nuestros compromisos de pago tanto a corto como a largo plazo, sin sufrir pérdidas.

Estas circunstancias están produciendo una pérdida de imagen de las Entidades Públicas hacia terceros, (ciudadanía, entidades financieras, proveedores, etc...), y esta motivando una demanda incesante de planes de reequilibrio en la mayoría de las estas Entidades.

En este sentido todas las CCAA han presentado ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sus Planes Económicos Financieros correspondiente a los ejercicios 2012 a 2014.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha aprobado planes de ajuste de Entidades Locales que se adhirieron al real decreto Ley 4/2012,

(1) De forma elocuente se observa en las CCAA y EELL, por ello se promulgan los Reales Decreto-ley 4/2012 y 7/2012, 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 y por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

relativo a medidas de financiación para que las administraciones salden deudas con sus proveedores a cambio fundamentalmente de medidas económicas-financieras en materia de gasto corriente e inversión pública.

2. TIPOLOGÍAS DE PLANES

La planificación financiera⁽²⁾ puede ser de varios tipos:

1. Planificación a largo plazo o planificación estratégica

El plan podría tener un horizonte temporal de cuatro años coincidiendo con los mandatos de legislatura, aunque se aconseja un periodo de ocho años, revisado anualmente. Se construiría, en gran medida, a partir del plan de inversiones, de la capacidad de autofinanciación y de la posibilidad legal y real de acudir al crédito a largo plazo o a alternativas de financiación de inversiones, en el caso de que no exista formación de ahorro.

Las previsiones que contiene son anuales y, por tanto, revisables todos los años. Es conveniente realizarlo tanto en términos de caja, como de devengo contable. Su estructura será de masas financieras, que tengan un comportamiento homogéneo, de ahí, que pueda tener similitud su estructura con la clasificación económica del presupuesto. Teniendo en cuenta la lejanía del horizonte temporal, la precisión de sus datos va a depender de los distintos escenarios de simulación que se realicen.

El análisis de resultados se va a centrar en cuatro variables:

a) Ahorro Bruto: Nos indica la capacidad de autofinanciación de nuestras inversiones, y como se contribuye a la formación de Ahorro del Sector Público.

b) Ahorro Neto: Nos indica la capacidad de endeudamiento de la Entidad Local, que incluso se puede calcular, capitalizando este valor al tipo de interés medio del mercado para el periodo considerado, obteniéndose, en términos financieros, el límite teórico de deuda a emitir en el periodo. Si esta magnitud arroja un valor negativo, en algún periodo de la simulación futura, se analizarán los flujos de carga financiera, la vida media de la cartera, y se estudiará una posible refinanciación de la Deuda, con antelación al periodo donde se produzca el ahorro negativo, al objeto de que esta variable vuelva a tener valor positivo.

(2) El lector interesado en la Planificación Financiera puede consultar la obra de FARFÁN PÉREZ J. M. Y VELASCO ZAPATA, ALFREDO. "Guía práctica para la planificación presupuestaria de las Entidades Locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento". 2ª Edición. 2011. Editorial Aranzadi.

c) Excedente de Funcionamiento: Se obtiene sumando al Ahorro neto, los intereses del periodo. Indica la posibilidad de hacer frente a los compromisos de las operaciones de crédito, en el periodo considerado.

d) Capacidad y Necesidad de Financiación: Se obtiene al estructurar el documento final, de acuerdo con la Cuenta de Renta, Capital y Financiera, que se recoge en el SEC-95 (Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad) elaborado por Eurostat, que entiende por déficit (superávit) público, la Necesidad (Capacidad) de financiación. La Emisión Neta de Deuda (variación neta de pasivos financieros), va a depender de la Capacidad/Necesidad de financiación que obtengamos en el periodo considerado. De forma que, una Capacidad de Financiación, puede suponer un decremento de Endeudamiento de la Entidad Local, y una Necesidad de Financiación, nos determinará el volumen de Deuda a Emitir. Actualmente este tipo de Plan se le denomina Plan Económico-Financiera de Estabilidad Presupuestaria. Por su importancia de dedicaremos un desarrollo más exhaustivo.

La conclusión más importante que tenemos de este instrumento de planificación, es que nos anunciará mediante el análisis de sus ratios más significativos, y especialmente del análisis del ahorro neto (ahorro bruto menos carga financiera efectiva), las problemáticas que puedan devenir en el futuro si no corregimos la acción, y sus implicaciones en el objetivo financiero de liquidez.

En la elaboración del plan financiero a largo plazo, va a influir significativamente, que existan unos objetivos previos formulados, o que carezcan de estos. En el primer caso el documento se enmarcaría en una base estratégica de actuación. En el segundo caso, como no se han definido unos objetivos previos, el plan financiero se elabora teniendo en cuenta lo que se realizó en el pasado, obteniéndose un modelo de simulación retrospectivo.

En el mundo local son normalmente planes con un horizonte mínimo de tres años, periodo obligatorio desde un punto de vista legal: por ahorro neto negativo (Plan de saneamiento financiero), por falta de estabilidad presupuestaria (Plan económico financiero) o por ahorro neto negativo y/o deuda viva superior al 75%; en entidades locales de población superior a 200.000 habitantes tenemos los escenarios de consolidación presupuestaria. También se pueden hacer de forma voluntaria planes de saneamiento de ámbito temporal superior al año, para reorientar la situación económica o como simple proyección presupuestaria (Planes proactivos). Los mecanismos de pago a proveedores que se han puesto en marcha para las CCAA y EELL delimitan otra nueva tipología de plan: Plan de Ajuste.

En síntesis, nos vamos a encontrar con varios modelos de planificación presupuestaria a largo plazo: los *planes económico financieros* (por falta de estabilidad presupuestaria), los *planes de saneamiento financiero* (por ahorro neto negativo o reducción de endeudamiento) y la conjunción de ambos (por falta de estabilidad y ahorro neto negativo) en lo que se le suele denominar *planes de saneamiento económico financieros*, que se refundiría en un solo documento. Por otro lado tenemos los nuevos planes creados “ex novo” en las medidas extraordinarias de liquidez: los planes de ajuste.

Otro tipo de planes son los *Escenarios de consolidación presupuestaria* regulados en el artículo 53.4 RD 2/2004 para Entidades locales de población superior a 200.000 habitantes, que pueden sustituir por un escenario a largo plazo las autorizaciones de préstamos que lleven aparejadas ahorro neto negativo y/o deuda consolidada superior al 75% de sus ingresos corrientes.

Dentro de la planificación a largo plazo nos podemos encontrar con planes de carácter extraordinario, como el regulado en el *RD 5/2009 de saneamiento del remanente de tesorería del año 2008*, cuya principal novedad respecto a los anteriores es que el ámbito temporal son seis años, su objetivo el saneamiento de remanente de tesorería negativo del año 2008 y su limitación más importante viene recogida en el artículo 9.2 RD 5/2009 con la prohibición de endeudamiento para financiar inversiones en el periodo del plan cuando se generen nuevos remanentes de tesorería negativos.

2. Planificación a corto plazo o presupuesto monetario o financiero

Es un plan de duración anual y juega un papel diferente al Plan Financiero. Debe facilitar el estudio de la distribución de cobros y pagos en el curso de un año y prever los volúmenes máximos de financiación a corto plazo u operaciones de tesorería que habrán de formalizarse en el periodo para asegurar la liquidez o rentabilizar los excedentes temporales en su caso. El presupuesto financiero conlleva, generalmente, previsiones de ritmo mensual. Este presupuesto se elabora en términos de caja. Permite conocer el flujo neto, o “cash-flow” de tesorería cuando a tan polémico concepto se le da la acepción de “diferencia entre la corriente de cobros y de pagos del periodo que vengamos considerando”.

El presupuesto financiero incluye, por tanto, las necesidades de financiación globales para el ejercicio, tanto la financiación a largo plazo como la financiación a corto plazo. El volumen máximo de necesidad de financiación a corto plazo, que se obtenga en algunos de los meses de periodificación del presupuesto servirá para cuantificar el importe máximo de operaciones a corto plazo a concertar durante el ejercicio.

El Presupuesto Financiero se elabora a dos niveles:

1º El Presupuesto Financiero Inicial: en el cual se introducen las previsiones iniciales. Se parte del presupuesto económico, y del saldo en Tesorería disponible a 31 de diciembre del ejercicio anterior en fecha valor, y se le añaden posteriormente, los pendientes de cobros y pagos, obtenidos en la liquidación presupuestaria. Estas variables seguirán un comportamiento previsible, en cuanto a flujos de cobros y pagos. Una vez elaborado, no se vuelve a modificar.

2º El Presupuesto Financiero Revisado /Realizado: en el cual se actualizarán las previsiones y registrará el realizado (movimientos reales obtenidos del Presupuesto de Tesorería). Las distintas modificaciones presupuestarias que se produzcan, se irán incorporando al presupuesto financiero inicial y obtendremos el presupuesto financiero revisado, que va a ser la base siempre de nuestro análisis. De este presupuesto revisado, comparando con el presupuesto real o realizado, se extraen las desviaciones del periodo, que analizaremos, normalmente de forma mensual.

En las previsiones de este presupuesto financiero, y en el cálculo de sus desviaciones, se observa un alto grado de certeza en las reglas de comportamiento de las operaciones corrientes (Cuenta de Renta), pero en la ejecución del presupuesto de Operaciones de Capital (Cuenta de Capital) el porcentaje de desviaciones es mayor, de ahí que este presupuesto también se convierta en elemento de control de este tipo de flujos, y de hecho, sin abandonar el principio de unidad de caja, tratamos de correlacionar flujos de cobros y pagos por operaciones de capital.

Todos los resultados que se obtienen de este presupuesto: tanto del inicial, como del revisado (inicial+modificaciones), como del realizado, son en términos de caja y en fecha valor. La información se presenta con los mismos indicadores, que los obtenidos en el plan financiero, que sigue el esquema de cuenta de Renta-Capital-Financiera, de la Contabilidad Nacional (SEC-95).

En el ámbito local el presupuesto se regula en el Artículo 162 T.R.L.R.H.L: “Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la Entidad, y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”. Esta planificación presupuestaria debe empezar por la estimación real de los ingresos (por capítulos económicos), para después adecuar los gastos a los ingresos disponibles, respetando los equilibrios de las masas corrientes y de capital, y no financiando gastos normales con ingresos que

sean de carácter extraordinario, todo ello en términos de flujos de caja. Para el Estado y las CCAA tenemos el denominado Presupuesto Financiero está regulado en la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su** capítulo III. De la gestión de la tesorería del estado, y especialmente en su art. **106 (Presupuesto monetario)**, que establece:

“1. El Ministro de Economía, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, aprobará anualmente, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, un Presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago. También contendrá dicho presupuesto una previsión sobre los ingresos del Estado.

2. Para la elaboración del mismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá recabar del sector público estatal, definido en el artículo 2.1 de esta Ley, cuantos datos, previsiones y documentación estime oportuna sobre los pagos e ingresos que puedan tener incidencia en el presupuesto mencionado.

3. El Presupuesto monetario podrá ser modificado a lo largo de un ejercicio en función de los datos sobre su ejecución o cambios en las previsiones de ingresos o de pagos”.

En fecha 29 de septiembre se ha publicado Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Se añade una nueva disposición adicional cuarta, que dada su importancia vamos a resaltar íntegramente, ésta tiene el siguiente contenido:

«Disposición adicional cuarta. *Cumplimiento del pago de los vencimientos de deudas financieras.*

1. Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

2. La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.”

Esta disposición obliga a las Entidades Locales a elaborar Planes de Tesorería y establece la morosidad de la deuda financiera como medida de cumplimiento forzoso.

Estos planes anuales deben ser ejecutados en periodos más cortos a través de los planes de tesorería.

3. Y finalmente la planificación a muy corto plazo o planes de tesorería

Esta planificación consiste en el análisis de las corrientes monetarias o flujos de cobros y pagos (estado de cash-flow), determinándose los desfases o necesidades transitorias de liquidez que se financian con operaciones a corto plazo, operaciones de tesorería o préstamos a corto plazo que deben ser cancelados al final del ejercicio en algunos supuestos.

El presupuesto Tesorería es uno de los instrumentos fundamentales de información y ayuda para las decisiones del tesorero. Conceptualmente también se le conoce por Plan de Tesorería.

El Presupuesto indica los flujos de tesorería diarios sobre un horizonte móvil, al ser puestos esos datos al día para mejorar su precisión. El horizonte del plan puede variar entre quince días y dos meses o con un máximo de tres. A la vista del mismo, el tesorero puede distribuir las operaciones diarias señalando los movimientos de cada banco, para mantener la situación de equilibrio oportuna.

El Presupuesto de Tesorería tiene tres objetivos esenciales:

1º. Establecer previsiones de los excesos y déficit de dinero, para un período, en el que se reflejan las previsiones de entradas y salidas de fondos en el momento actual y futuro.

2º. Fijar la cuantía de dinero que habrá de mantenerse en Tesorería como disponible. Para ello habrá de analizarse el comportamiento de las fuentes de ingresos de la entidad, el coste del mantenimiento de la liquidez, y las posibles pérdidas causadas por la falta de ésta.

3º. Comparar los movimientos reales, suministrados por las Entidades Financieras, con las previsiones confirmadas existentes en Tesorería. Es lo que denominamos control de gestión de la Tesorería.

El establecimiento del Presupuesto de Tesorería también sirve al objetivo, tanto de la aceleración del proceso de ingresos y de pagos, como del control material y contable de los mismos.

En resumen: la planificación a corto se convierte en un instrumento casi obligado para las Administraciones Públicas, ahora además obligatoria por la Ley 44/2012, siendo por tanto también necesaria al menos una *planificación a largo*

plazo de carácter voluntario que nos ayude a elaborar y planificar los *presupuestos* futuros, así como las *previsiones de tesorería o cash-flow*.

La Jurisprudencia también se ha hecho eco de la necesidad de planificar en las Administraciones Públicas, en este sentido la *Sentencia 6807/2008 del Tribunal Supremo, Sala III de lo Contencioso Administrativo de 20 de Noviembre de 2008 (aprobación definitiva de presupuesto general)*, introduce una nueva tipología de Planes en las Entidades Locales: los destinados al saneamiento del remanente de tesorería, cuando las medidas planteadas en el artículo 193 del TRLRHL sean de imposible cumplimiento.

3. REQUISITOS DE LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA

Todo Plan Económico-Financiero⁽³⁾ debe tener un contenido mínimo. En sentido amplio, el Plan Económico-Financiero debe contener las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la gestión financiera pública (Por ejemplo: estabilidad presupuestaria), en un período mínimo de tres años. En él se diferenciarán tres partes:

- a. Análisis de la situación actual: información de carácter económico-financiero y causas que han motivado el desequilibrio.
- b. Formulación de objetivos, actividades a realizar y medidas a adoptar para garantizar el retorno a la situación de equilibrio.
- c. Programación temporal de actuaciones y evolución prevista de los principales estados económico-financieros, incluyendo una proyección plurianual de sus efectos sobre los gastos, los ingresos, el ahorro bruto y neto, el nivel de endeudamiento, la evolución del Remanente de Tesorería y la senda de nivelación presupuestaria.

Los requisitos previos de la formulación del plan deben estar establecidos, pero también es muy importante la bondad de las actuaciones en cada una de las fases del Plan para volver a la senda de la liquidez a corto plazo y la solvencia a medio plazo:

1. Todo plan debe partir de la formulación de un diagnóstico económico-financiero que determine como se encuentran las variables financieras

(3) Cuando hablamos de plan económico-financiero es en sentido amplio y abarca toda la tipología de planes: saneamiento, de reducción de deudas, de ajuste, de estabilidad presupuestaria, etc...

claves. No se pueden dar recetas e imponer tratamientos si no sabemos realmente nuestra situación departida.

2. Formulación de objetivos y elaboración de proyecciones, que puedan ser asumidas por la organización, y si son medidas drásticas: subidas de impuestos y reducción de gastos, estén garantizadas su aprobación y ejecución, con capacidad para aprobarlas y ejecutarlas, porque en caso contrario es preferible graduarlas más en el tiempo aunque el objetivo final de equilibrio financiero se demore. Estos objetivos de reducción de gastos y aumentos de ingresos en su caso deben ser tomado por los órganos competentes una vez aprobado el plan.

En un plan aprobado por el Órgano Competente de la Comunidad Autónoma o el Pleno de una Entidad Local, debe determinarse claramente la fase de seguimiento y control, como mínimo con carácter anual y que ponga de manifiesto las posibles desviaciones que se han producido en la ejecución del plan y sus causas. El éxito de un plan depende de esta fase. Observamos en nuestra realidad planes técnicamente bien elaborados pero que no son eficaces por la ausencia de esta fase de control.

4. EL MARCO PRESUPUESTARIO

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) establece un Marco de Planificación Presupuestaria nuevo para las Administraciones Públicas:

“Artículo 29. Marco presupuestario a medio plazo.

1. Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

2. Los marcos presupuestarios a medio plazo abarcarán un periodo mínimo de tres años y contendrán, entre otros parámetros:

- a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las respectivas Administraciones Públicas.

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

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

Para entender el efecto de la LOEPSF en el ámbito subjetivo de las Corporaciones locales, es preciso tener en cuenta además el RD 4/2012 de “pago a proveedores”, así como el RD 7/2012, de 9 de marzo, por el que se aprueba el fondo para la financiación de los pagos a proveedores

Un aspecto importante de la nueva ley (LOEPSF), es la introducción de dos mecanismos de reducción de la deuda, que contribuirán al cumplimiento futuro de los objetivos de deuda y de estabilidad presupuestaria y ayudará a la ejecución de los Planes de Ajuste de las Administraciones Públicas:

1. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, aplicando la regla de gasto, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública (artículo 12.5).
2. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit (artículo 32), este se destinará a reducir el endeudamiento neto. Dicho superávit se debe calcular en términos de estabilidad presupuestaria según SEC 95. Dicho superávit financiará pasivos financieros de gastos por la amortización correspondiente, mediante el oportuno expediente de crédito extraordinario o suplemento de crédito, siendo necesario para ello, la existencia de saldo suficiente de remanente de tesorería positivo para gastos generales.

Por otro lado, la Disposición Adicional primera de la LOEPSF establece que: el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas reguladas en los artículo 25 y 26 de dicha ley.

5. REFERENCIA AL MARCO LEGAL DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

El control del endeudamiento de las Entidades Locales por el poder central no es una cuestión nueva. El TRLRHL establecía ya unas ratios máximas de endeudamiento a las que debían adaptarse las corporaciones locales. Sin embargo, desde la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁽⁴⁾, se establece una limitación superior al endeudamiento, que deberá analizarse además ponién-

(4) La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, introdujo, a partir del 1 de enero de 2002, un nuevo criterio, que es la existencia de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los objetivos que fije el Gobierno de la Nación.

dolo en relación con los antiguos criterios limitadores del endeudamiento. Se publicó posteriormente en el BOE de 31 de diciembre de 2007, 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.

Pues bien la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPYSF) publicada en el BOE de 30 de abril deroga la normativa anterior de estabilidad presupuestaria y especialmente el RD Legislativo 2 /2007.

Así pues poniendo en relación la actual redacción del artículo 53 del TR-LRHL con la LOEPYSF, se establecen los siguientes criterios de limitación al Endeudamiento:

1.- Contar con AHORRO NETO POSITIVO.

2. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO

El cálculo del porcentaje pasa del 110% al 75% si lo calculamos para el año 2011 y 2012.

Es la Ley 39/2010 de presupuestos generales del Estado para el año 2011, se comienza a reducir el porcentaje de endeudamiento al 75%, y se amplía el concepto de capital vivo: “a efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta...los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos...”

Esta situación sigue vigente para 2012, ya que la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2012: *Modificación del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estableció:*

Se prorroga para el año 2012, el apartado Dos del artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en la redacción dada por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, con las actualizaciones de las referencias temporales que, a continuación, se detallan.

Para la determinación del ahorro neto y de los ingresos corrientes a efectos de calcular el nivel de endeudamiento, en los términos del precepto citado en el párrafo anterior y del artículo 53 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se tendrán en cuenta la liquidación del presupuesto del ejercicio 2011

y, en su caso, las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción a aquella norma y a la de estabilidad presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2011, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestas y en el importe de la operación proyectada o proyectadas en 2012.

Lo que indica que en 2012 las Entidades Locales sólo se podrán endeudar a largo plazo para la financiación de inversiones, siempre que se cumplan los tres requisitos siguientes:

- a) Tener liquidado el presupuesto del año 2011.
- b) Ahorro neto positivo, incluida la anualidad teórica de la operación proyectada.
- c) Volumen de capital vivo inferior al 75% de los ingresos corrientes liquidados consolidados, incrementado en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestas⁽⁵⁾ y en el importe de la operación proyectada

Las magnitudes de ahorro neto y ratio de endeudamiento deberán tener además en cuenta los efectos de los ingresos afectados.

Estamos actualmente en un periodo transitorio de restricción para la formalización de operaciones de endeudamiento, donde no tiene virtualidad alguna la elaboración de planes de saneamiento o de reducción de deuda con el objetivo que tenía anteriormente de poder autorizar la operación de crédito.

3. REQUISITO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. Al tercer criterio de tutela financiera como es la Estabilidad Presupuestaria, le dedicaremos el epígrafe siguiente, si bien son tres criterios diferenciados que las Entidades Locales, deben cumplir, para que no sea necesario solicitar autorización al órgano competente del Estado o Comunidad Autónoma.

6. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y PLANES ECONÓMICOS-FINANCIERIOS

Aunque, como se pone de manifiesto, los efectos de la estabilidad presupuestaria no deben circunscribirse exclusivamente a la limitación del endeudamiento

(5) La Ley 39/2010 de 22 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado 2011, amplía el concepto de deuda viva para el año 2011 con las operaciones formalizadas no dispuestas.

to público, sí es cierto que la misma es una de las consecuencias más patente y más radical que la LOEPYSF trata de establecer.

Los sujetos comprendidos en el artículo 2 de la LOEPYSF son todo el sector de Administraciones Públicas y regula la estabilidad presupuestaria como equilibrio presupuestario y por ende como equilibrio financiero.

Simplificando aún más la anterior explicación de la estabilidad presupuestaria, se llega a la conclusión de que, al menos en muchas ocasiones que el único endeudamiento permitido para alcanzar el equilibrio, será por un importe inferior al gasto en amortización de deuda del ejercicio (equiparación del capítulo IX de gastos e ingresos). Es decir, podrá compensarse el flujo de amortización de deuda con nuevo endeudamiento, sin salirse del déficit cero.

En caso de incumplirse la estabilidad presupuestaria en las Entidades Locales deberá aprobarse un plan económico-financiero en que se justifique ese desequilibrio mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, que deberá ser remitido al Ministerio de Hacienda (sin perjuicio de las competencias conferidas a la Comunidades Autónomas para corporaciones incluidas en el artículo 111 y 135 del TRLRHL-grandes entidades locales-).

Esta formulación trae, sin embargo, una consecuencia paradójica y es el hecho de que las situaciones de desequilibrio serán más restrictivas en aquellas Entidades Locales más saneadas, o con menor volumen de endeudamiento, mientras que aquellas que hayan basado su política en mayores endeudamientos, al tener mayor volumen de amortizaciones anuales, tendrán también más margen para acudir al préstamo, salvo que incurriese en ahorro neto negativo o superase el límite del 110 por ciento⁽⁶⁾, estancando los niveles de endeudamiento de las Entidades Locales.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las obligaciones presentar los planes económicos-financieros o de reequilibrio conlleva medidas coercitivas o medidas de cumplimiento forzoso en su caso.

En la LOEPYSF se establece que la concepción de estabilidad presupuestaria se va a medir en términos de un Reglamento de la Unión Europea que recoge el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad conocido como SEC-95 (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, Diario Oficial 310, de 30.11.1996) y que está confeccionado en

(6) Actualmente el 75% y con el concepto de deuda viva más restrictivo.

aras a un conocimiento más estadístico que contable, de ahí la enorme dificultad de aplicación de esta norma, por el cálculo de la Capacidad o Necesidad de Financiación, en las distintas Entidades Locales.

Cumplimiento del criterio de estabilidad presupuestaria, es decir, que con una nueva operación de crédito pretendida, los capítulos 1 a 7 del estado de ingresos financien los capítulos 1 a 7 del estado de gastos, o lo que es lo mismo, que los ingresos financieros del presupuesto, no sean inferiores a los gastos financieros.

A tenor del artículo 11.4 de la LOEPYSF para las Entidades Locales se debe mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario.

El BOE de 27 de Septiembre de 2011 se publicó la reforma constitucional del artículo 135, ese mismo día entra en vigor dos aspectos muy relevantes desde el punto de vista económico- financiero para las Administraciones Públicas, a saber:

1. Eleva el principio de equilibrio presupuestario a rango constitucional, de ahí que nos obliga por un lado a adecuar todas nuestras actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (no generar déficit en términos de SEC 95) y por ello presentarán sus presupuestos y liquidaciones bajo el principio de equilibrio presupuestario.
2. 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. Esto supone romper el tradicional esquema de prioridad de pagos, pasando los pagos correspondientes al endeudamiento público a tener carácter prioritario.

El desarrollo del artículo 135 de la CE española es la LOEPYSF que ha fijado por Ley Orgánica la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

Procederá la elaboración de un plan económico-financiero cuando el resultado de la evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria, sea de incumplimiento o del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumpli-

dora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en los informes que emita el Gobierno.

e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

La situación fiscal de los Gobiernos y el contexto económico exigen restablecer el equilibrio fiscal y el cumplimiento de los objetivos fijados en el Programa de Estabilidad y Convergencia de España presentado el 29 de abril del 2011, acordado por el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de abril del 2011 y revisados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 6 de marzo de 2012.

Los escenarios 2012-2014 presentados por las CCAA tratarán de conseguir el objetivo de consolidación fiscal en el horizonte del 2014.

Concretamente, la senda de déficit marcada para las Comunidades Autónomas es de un déficit del 1,5% del PIB para 2012; del 1,1% del PIB para 2013, y del 1% del PIB para 2014.

7. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LIQUIDEZ Y PLANES DE AJUSTE

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disposición adicional primera. "Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales".

“1. Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

2. El acceso a estos mecanismos vendrá precedido de la aceptación por la Comunidad Autónoma o la Corporación Local de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

3. El plan de ajuste será público e incluirá un calendario preciso de aprobación, puesta en marcha y supervisión de las medidas acordadas. El cumplimiento del calendario establecido determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida.

4. Durante la vigencia del plan de ajuste, la administración responsable deberá remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para general conocimiento, información con una periodicidad trimestral, sobre los siguientes extremos:

a) Avales públicos recibidos y líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto.

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

c) Operaciones con derivados.

d) Cualquier otro pasivo contingente.

5. La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma o Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero.

6. Las Comunidades Autónomas con periodicidad trimestral y las Corporaciones Locales con periodicidad anual deberán presentar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste”

Es importante reseñar que las medidas de ajustes extraordinarios irían acompañadas de medidas coercitivas como establece la LOEPYSF: “En caso de incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma o Corporación Local se aplicarán las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero”, artículos que se refieren a medidas coercitivas y medidas de cumplimiento forzoso.

En el ámbito local el Plan de pago a proveedores, arroja los siguientes guarismos:

El Gobierno pagó a finales de mayo todas las facturas pendientes de las Entidades Locales con 106.283 proveedores, dentro de la primera fase del Mecanismo extraordinario de Pago a Proveedores, puesto en marcha el 24 de febrero para cancelar las obligaciones pendientes de pago de las Administraciones Territoriales con sus contratistas.

El importe total de las deudas pagadas asciende a 9.263.151.895 euros, que corresponden a 1.715.121 facturas procedentes de 3.774 Entidades Locales (Ayuntamientos y Diputaciones provinciales).

De los 106.283 proveedores a los que se les han abonado facturas pendientes, 36.904 son personas físicas, 68.768 pequeñas y medianas empresas y 611 grandes empresas. Es decir, de cada 100 proveedores a los que se les han abonado sus facturas pendientes, 65 eran pymes, 35 personas físicas y una gran empresa

8. PLANES DE AJUSTES EN LAS ENTIDADES LOCALES

De 2.619 municipios, 315 municipios tienen informe desfavorable del plan por el Ministerio (les sería de aplicación las medidas coercitivas por valoración desfavorable de la LOEPYSF) y 2.304 municipios deben cumplir con los objetivos de sus planes de ajuste para que no sea de aplicación las medidas coercitivas por incumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF).

Respecto al Plan de Ajuste debemos hacer las siguientes matizaciones:

1. Es un verdadero plan de saneamiento (plan financiero) que permitirá la sostenibilidad de las finanzas locales y que determinará el número de años que la nueva operación sea factible financieramente.
2. Se deberá calcular la evolución de los ingresos efectivamente recaudados desde 2009 a 2011.

3. Se solicitará al gobierno local la modificación de la organización de la corporación local y las reformas que vayan a implementarse para la sostenibilidad del plan. Todo ello en los términos que se estableció por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
4. El plan de ajuste aprobado se extenderá durante el período de amortización previsto para la operación de endeudamiento establecida en el artículo 10, debiendo los presupuestos generales anuales que se aprueben durante el mismo, ser consistentes con el mencionado plan de ajuste.
5. Debe recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma. El Resultado presupuestario ajustado de las proyecciones en principio deber ser positivo. A tal efecto el equipo de gobierno establecerá las decisiones en materia de gastos e ingresos para incluir en el plan y conseguir los objetivos.
6. Debe tener una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación. Los responsables de los servicios financiados con tasas o precios a través de la Presidencia emitirán los informes económicos de éstas, y en todo caso el equipo de gobierno determinará las actuaciones a realizar en el periodo de ejecución del plan. Todo ello debe quedar detallado en dicho plan.
7. Es importante tener en cuenta que si en el periodo de amortización de la operación, se generase remanente de tesorería negativo, restringiría el endeudamiento a futuro por la imposibilidad de concertar nuevas operaciones.

Por la parte relativa a las Administración Local, en primer lugar, se acompasa la atención a los compromisos que asumen a la realidad de su situación financiera, fijándose para ellas un plazo de 10 años con 2 de carencia, lo cual es necesario para que la operación sea sostenible.

Lo anterior tiene reflejo en las disposiciones que estos Reales Decreto-ley (4 y 7 de 2012) contienen en relación, tanto con la posibilidad de retención de la participación en los ingresos del Estado correspondientes a las Entidades locales, como con el seguimiento de sus planes de ajuste, verdadera clave de bóveda de la sostenibilidad del sistema en su conjunto y garantía de que la solución que ahora se arbitra devenga en definitiva.

El Ministerio en sus valoraciones ha emitido informes desfavorables cuando el nivel de endeudamiento ha sido excesivo o bien no se ha tenido en cuenta el plazo máximo de la operación entre otras cuestiones.

A veces se olvida que el objetivo financiero del RD ha sido transformar deudas a corto exigible (proveedores) en deudas a largo plazo (endeudamiento), para mejorar la situación de liquidez de las EELL.

Las Entidades Locales padecen un déficit de liquidez de carácter estructural no transitorio, y nos está indicando que existe un déficit económico, es el caso de las pólizas de tesorería que se encuentran siempre dispuestas además del incumplimiento de los plazos de la Ley de Morosidad, y por ello ese déficit es necesario determinarlo y financiarlo. Sería muy importante velar por el incumplimiento del artículo 193 del TRLRHL cuando alude a la obligatoriedad de financiar el remanente de tesorería negativo, ya que es un condicionante de la necesidad de ahorro neto futuro para garantizar los pagos en los plazos de la ley de morosidad de las Administraciones Públicas. Además en el mundo empresarial privado es posible transformar deuda a corto plazo en deuda a largo plazo como forma de aumentar el fondo de maniobra, en el ámbito de las Entidades Locales esta solución estaría fuera del marco legal aplicable. Al no existir esa posibilidad de vez en cuando aparecen medidas de este tipo como la de 1996 que transformaba un máximo del 56% del corto plazo (operaciones de tesorería) en largo plazo (préstamo a largo plazo), o actualmente las medidas del 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 a largo plazo para el pago a los proveedores de las entidades locales, cuyo objetivo financiero es transformar deudas a corto exigible (proveedores) en deudas a largo plazo (endeudamiento a 10 años con 2 de carencia), para mejorar la situación de liquidez de las Entidades Locales.

El éxito de esta técnica de la gestión financiera – planes de ajuste- obedece a la propia naturaleza económica de las Entidades Locales.

El RD 4/2012 contempla la financiación de dos tipos de deudas con proveedores: 1) las reconocidas e incluidas en el remanente de tesorería como pendiente de pago; 2) y aquellas otras pendientes de reconocer con registro de entrada anterior a 1 de Enero de 2012.

La operación de endeudamiento supone para la primera modalidad una mejora del superávit del ejercicio al incluirse el ingreso en el capítulo IX y encontrarse el gasto reconocido, lo que coadyuva a cumplir los objetivos del Plan. La financiación de las Deudas no reconocidas tiene un efecto nulo en el resultado presupuestario del ejercicio, al incluirse el ingreso en el capítulo IX y reconocerse el gasto en compra de bienes y servicios y/o en inversiones.

Para distintos autores en cierta forma cuando hablamos de mantenimiento de la liquidez y la optimización de recursos financieros, este último como subob-

jetivo, estamos aludiendo al mismo concepto. La falta de liquidez, produce aumentos de costes financieros, debido a los incumplimientos en los compromisos de pago (de proveedores, entidades financieras, hacienda pública, etc...), no es posible optimizar los recursos financieros cuando no tenemos contemplado el objetivo del mantenimiento de la liquidez, lo que se denomina objetivo de Equilibrio Financiero.

El objetivo de liquidez no implica que permanentemente en el ejercicio económico (un año), obtengamos el objetivo de tesorería cero o mayor que cero, sino que en determinado momento el saldo pueda ser negativo si se tiene la fuente de financiación de este déficit permanentemente prevista y cubierta, fundamentalmente por operaciones de tesorería. La solvencia a largo plazo, supondrá que en la ejecución presupuestaria y la planificación financiera durante el horizonte temporal previsto el ahorro neto financiero sea positivo, y en caso contrario se determinen medidas para restablecer la senda favorable.

La planificación financiera (Plan de Ajuste en este caso) es el instrumento que nos anticipará el grado de posible cumplimiento del objetivo de liquidez y solvencia.

En definitiva, el objetivo del Plan de Ajuste son los objetivos de la gestión financiera: a corto plazo (liquidez) y a largo plazo (solvencia).

Para entender el efecto de la LOEPSF en el ámbito subjetivo de las Corporaciones locales, es preciso tener en cuenta además el RD 4/2012 de "pago a proveedores", así como el RD 7/2012, de 9 de marzo, por el que se aprueba el fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Por otro lado, la Disposición Adicional primera de la LOEPSF establece que: el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas reguladas en los artículos 25 y 26 de dicha ley.

La remisión del plan de ajuste supone la aprobación por el pleno de la Corporación de las medidas que se van a llevar a cabo y el compromiso de su ejecución.

La ejecución del plan de ajuste debe implicar la aprobación de medidas por el lado de los gastos y por el lado de los ingresos de forma tal que la entidad local genere capacidad para financiar tanto sus gastos corrientes como la anualidad de amortización derivada de la operación de endeudamiento.

El modelo de Plan de Ajuste se publicó en la Orden HAP/537/2012 de 9 de Marzo (BOE 16 de marzo), con el objeto de transmitir una información ho-

mogénea y que se pueda evaluar de la misma forma la ser miles de planes los sometidos a supervisión.

Las ventajas que obtenemos del proceso de planificación financiera (Plan de Ajuste) son:

1. Eliminar la incertidumbre hacia el futuro.
2. En los planes reactivos, delimita el componente de deuda futura a emitir así como las medidas tributarias, financieras, de personal que se van a establecer al ser un documento aprobado por el pleno.
3. Prepara a la entidad local hacia las posibles contingencias futuras.
4. Involucra a la organización en el esquema de la gestión financiera y la planificación.
5. Reduce los riesgos financieros y esencialmente ante los cambios de ciclos económicos, y se aprovechan las oportunidades de los ciclos económicos expansivos.
6. Proporciona elementos necesarios para el control de las variables financieras claves.

El siguiente gráfico expone de forma esquemática los contenidos del Plan de Ajuste del RD 4/2012:

CONTENIDO DEL PLAN DE AJUSTE

- SITUACIÓN ACTUAL Y PREVISIONES
 - A.1 INGRESOS
 - A.2 GASTOS
 - A.3 MAGNITUDES FINANCIERAS Y PRESUPUESTARIAS
 - A.4 ENDEUDAMIENTO
- AJUSTES PROPUESTOS EN EL PLAN
 - B.1 DESCRIPCIÓN MEDIDA DE INGRESOS
 - B.2 DESCRIPCIÓN MEDIDA DE GASTOS
 - B.3 OTRO TIPO DE MEDIDAS
 - B.4 DETALLE DE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS

La información se detalla en términos consolidados conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria (grupo local).

1. Divide los ingresos entre corrientes y de capital, financieros y no financieros en los términos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

2 Parte de la estimación de los Derechos Reconocidos previstos del ejercicio 2011⁽⁷⁾. Todo ello con criterios de prudencia porque se toma como base la recaudación líquida de los ejercicios 2009 a 2011 (principio de caja). Introduce el concepto de crecimiento medio del periodo que no es significativo por la alta volatilidad que puedan tener sus componentes (ejemplo: subvenciones FEIL).

3. En relación con los años 2012-2022(horizonte temporal de la planificación) se indicaban los importes previstos de los derechos reconocidos netos una vez realizados los ajustes detallados:

- a. Medida 1: Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias,
- b. Medida 2: Refuerzo de la eficacia de la recaudación ejecutiva y voluntaria (firma de convenios de colaboración con Estado y/ó CCAA),
- c. Medida 3: Potenciar la inspección tributaria para descubrir hechos imposables no gravado
- d. Medida 4: Correcta financiación de tasas y precios públicos.
- e. Medida 5: Otras medidas por el lado de los ingresos.

Se sumaba por cada ejercicio previsto: el ahorro total generado por las medidas relativas a ingresos, y de éste ahorro se cuantificaba lo que afectaría a ingresos corrientes, que es la masa presupuestaria⁽⁸⁾ realmente importante para financiar los gastos de los servicios públicos locales

Cada Ayuntamiento establecía el conjunto de medidas de ingresos de acuerdo con sus características, no obstante el Plan le daba mucha importancia a la corrección del déficit de los servicios públicos financiados con Tasas o Precios Públicos.

(7) Téngase en cuenta que a la fecha de aprobación del Plan, aún no había vencido el plazo previsto en el TRLRHL de la aprobación de la liquidación del presupuesto.

(8) Entendida como agrupación de capítulos de la estructura presupuestaria.

4. De idéntica forma clasificaba los gastos previstos (reconocimiento de obligaciones) en el horizonte temporal máximo (10 años) y con un conjunto de medidas de reducción de gastos, donde la reducción del capítulo 1 del presupuesto aparecía en primer lugar. Tanto en ingresos como en gastos faltaría que se hubiese detallado la tasa de referencia prevista del crecimiento del PIB que serviría de base para planificar las proyecciones

5. El seguimiento y control de estas medidas de ingresos y gasto va ser crucial en esta fase anual. Pensamos que se han emitido informe favorable a Ayuntamientos que pueden tener mucha dificultad en ejecutar este conjunto de medidas.

6. El ahorro bruto y el ahorro neto lo calcula de forma consolidada, con lo cual utiliza unas variables que no son identificativas y concluyentes en sus valores consolidados, sino para cálculo de valores individuales, además las realiza en términos financieros⁽⁹⁾.

7. Si utiliza de forma correcta⁽¹⁰⁾ con la información base del Plan, el concepto de Saldo de operaciones no financieras, Ajustes SEC (en términos de Contabilidad Nacional) y por ende el resultado final: Capacidad o necesidad de financiación (superávit o déficit presupuestario tras los ajustes).

8. El Remanente de tesorería gastos generales, las Obligaciones pendientes de pago ejercicios cerrados, los Derechos pendientes de cobro ejercicios cerrados y los Saldos de dudoso cobro, son variables muy importante a corregir para obtener el deseado equilibrio. Es más, el modelo de plan de ajuste delata la falta de consistencia de la dotación de los saldos de dudoso cobros en la situación actual. El Plan, al no recoger el Resultado Presupuestario del ejercicio, no permite calcular correctamente las Previsiones futuras de Remanente de tesorería gastos generales, lo que obliga a hacerlo en documento anexo. El RTGG del ejercicio $n = \text{RTGG ejercicio } n-1 + \text{Resultado Presupuestario ejercicio } n$.

9. El añadir el Saldo obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto al 31/12 es muy importante ya que es un déficit oculto, parte de ello se subsana con el mecanismo del RD, pero otra parte que son los pagos pendientes de aplicar a Presupuesto que debían estar en el saldo de la cuenta 413 (pero muchos Ayuntamientos no la recogen), y es necesario por tanto financiarlos.

(9) Sin tener en cuenta la Anualidad Teórica

(10) Estos conceptos si se deben realizar de forma consolidada.

10. El Periodo medio de pago a proveedores en días tiene como objeto ver la graduación hacía el cumplimiento de los plazo de la Ley de Morosidad, objetivo primario final y último del Plan de Ajuste.

11. El último apartado del Endeudamiento es básico, ya que es la variable que se quiere controlar con la incorporación de la operación endeudamiento RD 4/2012.

12. El Plan con buen criterio determinaba que se detallasen en documento anexo este conjunto de medias y además que se totalizasen los ahorros de gastos y subidas de ingresos que podrían producir. El reflejar las medidas minimiza las dudas interpretativas en el horizonte de planificación.

13. En cada medida se incluyen las fechas previstas de incorporar las medidas o el ente público que la va aprobar (soporte jurídico).

14. Los servicios públicos tenían un detalle anexo y exhaustivo, donde los estudios de coste cobraban una especial relevancia. Parte del supuesto del bajo nivel de financiación propia (vía tarifa) de los servicios públicos locales.

15. Por último se añadía el Compromiso adquirido por la Entidad local y el carácter favorable o desfavorable del informe del Interventor.

16. Se detallan a continuación las declaraciones expresas del acuerdo de aprobación en el Pleno:

- a) Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a adoptar las medidas previstas en el plan de ajuste para garantizar la estabilidad presupuestaria, límites de deuda y los plazos de pago a proveedores, por un periodo coincidente con el de amortización de la operación de endeudamiento que se prevea concertar en el marco del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero (que será como máximo de 10 años de duración).
- b) Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a aplicar las medidas indicadas en el presente plan de ajuste.
- c) Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a remitir toda la información que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considere necesaria para el seguimiento del cumplimiento de este plan de ajuste, así como cualquier otra información adicional que se considere precisa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, los límites de deuda pública y las obligaciones de pago a proveedores.

A veces se olvida que un Plan Financiero⁽¹¹⁾ es un acto administrativo, y por tanto aplicable la normativa de estos, y entre otras cosa vincula a la Corporación Local presente y futura, además de que se asume un compromiso de cumplimiento.

En épocas pretéritas se realizaron muchos planes como parte del expediente de autorización de endeudamiento y la falta de tutela efectiva desvirtuó los objetivos de la planificación financiera.

Además se alude en estas declaraciones a suministrar información para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, los límites de deuda pública y las obligaciones de pago a proveedores.

Nuestra experiencia en elaboración de planes económicos-financieros nos hace poner de manifiesto las siguientes conclusiones:

1. Quizás el corto espacio de tiempo dado el volumen de medidas de ingresos y gastos que debían de considerar, ha podido limitar el elenco final de estas en los planes aprobados.
2. El Plan de Ajuste, para su elaboración se requiere de unos medios, y el tratamiento de una información anexa, que la mayoría de las Entidades Locales medianas y pequeñas no han dispuesto.
3. Observamos algunos Ayuntamientos que han incorporado un conjunto de medidas, que tienen informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pero que en la práctica va a ser muy difícil su cumplimiento

9. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PLANES DE AJUSTE EN LAS ENTIDADES LOCALES

Es una fase fundamental, y por ello respecto a esta fase, se regula en el Título III del RD 7/2012, de 9 de Marzo con un único artículo el seguimiento de los planes de ajuste, previendo un informe periódico que deberá ser presentado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual podrá evaluarlo y someter el resultado de ello al Ministerio de Economía y Competitividad

Ese artículo es el 10º y establece que: las Entidades que formalicen las operaciones de endeudamiento deberán presentar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes

(11) Cualquier tipología de estos aprobados por el Pleno Corporativo.

de ajuste. Dicho informe será de periodicidad trimestral para las Entidades locales del 111 y 135, y de periodicidad anual para el resto de Entidades locales.

En este sentido respecto a la fase de seguimiento y control es conveniente analizar el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, y más exactamente su artículo 10:

“Artículo 10. Obligaciones de información de Entidades Locales.

Con carácter general, las Entidades locales que concierten las operaciones de endeudamiento previstas en este real decreto-ley, deberán presentar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste contemplados en el artículo 7 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.

En el caso 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, se deberá presentar el informe anterior con periodicidad trimestral.

Del informe del interventor se dará cuenta al Pleno de la Corporación Local.

Dicho informe, cuyo contenido se determinará reglamentariamente, se someterá a requerimiento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a la valoración por los órganos competentes de éste, que informarán del resultado de dicha valoración al Ministerio de Economía y Competitividad.

Asimismo, con el fin de garantizar el reembolso de las cantidades derivadas de las operaciones de endeudamiento concertadas, las Entidades locales que las hayan concertado podrán ser sometidas a actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. La Intervención General concretará los controles a realizar y su alcance, en función del riesgo que se derive del resultado de la valoración de los informes de seguimiento.

Para la ejecución de dichas actuaciones de control, la Intervención General podrá recabar la colaboración de otros órganos públicos y de empresas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que determine aquélla. La financiación necesaria para ello se realizará con cargo a los recursos del Fondo”.

Estamos ante un sistema de control y seguimiento de los planes de ajuste que es necesario para la bondad del mecanismo de pago a proveedores y para obtener la sostenibilidad financiera futura de las finanzas locales.

En fecha 29 de septiembre se ha publicado Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y entre los aspectos más relevantes determina el carácter público del Plan de Ajuste, la remisión de la información trimestral (avales, deudas, etc...) y la presentación anual del informe del Interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste. En el supuesto de Entidades Locales del art. 111 y 135 del TRLRHL el informe se remitirá con periodicidad trimestral.

El viernes 5 de octubre se ha publicado la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. En dicha orden en su artículo 9.2 amplía el contenido del artículo 21.2 de la LOEPYSF:

“ Artículo 9. Plan económico-financiero y plan de reequilibrio.

.....

2. Cuando se den las circunstancias previstas en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, la Corporación Local aprobará **un plan económico-financiero que, además de lo previsto en el artículo 21.2 de la mencionada Ley Orgánica, contendrá, al menos, la siguiente información:**

a) Las medidas correctoras aprobadas, cuantificadas y fundamentadas, señalando la fecha de su implementación. Estas medidas deberán ser coherentes con la variación interanual de sus previsiones presupuestarias respectivas.

b) La estimación y justificación de los ajustes de contabilidad nacional y la coherencia con el límite de gasto no financiero, calculado en la forma que establece la regla del gasto.

c) La evolución de la deuda, el cumplimiento del límite de deuda, las magnitudes de ahorro bruto y neto, la estimación de los saldos de tesorería, el exceso de financiación afectada y el remanente de tesorería para gastos generales.

En el plazo de cinco días naturales desde la aprobación del plan económico-financiero la Corporación Local o la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera, según proceda, lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación y/o publicación en su portal web, según corresponda.

La obligación de remisión de esta información a la Comisión Nacional de Administración Local se entenderá cumplida con el envío, dentro de los dos primeros meses de cada año, de la indicación de que los planes han sido publicados en el portal web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el envío de un resumen de los planes recibidos en el ejercicio inmediato anterior en el Ministerio, así como un resumen de los planes de los que se haya obtenido información, distinguiendo: los aprobados por el mencionado Ministerio o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera de las Entidades Locales, los planes desestimados y los que no necesitan aprobación de alguno de estos órganos.

En los dos meses siguientes a la finalización de cada semestre del año, las Comunidades Autónomas que ejerzan la tutela financiera de sus Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el resultado del seguimiento efectuado de los planes económicos-financieros.

**CONCLUSIONES DE LA JORNADA
«MARCO REGULADOR DE LA ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA. LOS PLANES DE AJUSTE
DE LAS ENTIDADES LOCALES. SITUACIÓN
ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO»**

Redacción de El Consultor
de los Ayuntamientos y de los Juzgados



Es indudable el interés que ha suscitado la jornada organizada, como lo demuestra el éxito de asistencia.

El Secretario General de la FEMP, Ángel Fernández, anunció la próxima puesta en marcha de un servicio de la Federación para facilitar a los Gobiernos Locales la elaboración de sus planes de ajuste. Estas son las conclusiones que pueden extraerse de tan fructífera jornada.

La primera conclusión que puede extraerse es que el principio rector que debe guiar la actuación económico-financiera de la Administración y, en concreto, de las entidades locales, es el de sostenibilidad financiera que, como bien se dijo en la jornada, ha pasado de ser una obligación a ser una necesidad. Los entes locales deben adoptar las medidas necesarias para asegurar su capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Para coadyuvar a esta sostenibilidad de los entes locales, se establecen los siguientes límites:

- El de estabilidad presupuestaria: las entidades locales deben aprobar y ejecutar sus Presupuestos en situación de equilibrio o superávit.
- Regla de gasto: la variación del gasto computable de las corporaciones locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, establecida para los ejercicios 2013 y 2014 en un 1,7%, y para 2015 en un 2%.
- Objetivo de deuda: las entidades locales, en su conjunto, no podrá sobrepasar para el trienio 2013-2015 el límite del 3,8 % del PIB.

Pero, también, para lograr esta sostenibilidad financiera de las entidades locales, es necesario un cambio tanto a nivel normativo como de modelos de gestión. En este sentido, se deben adoptar las siguientes medidas:

- La modificación del ámbito competencial de las entidades locales. El proyecto de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, debe clarificar y especificar las competencias que deben asumir las entidades locales; porque, como se puso de manifiesto

en la jornada, uno de los problemas principales que arrastran las entidades locales es la asunción y prestación de servicios que no les corresponden, de forma que se han estado prestando servicios sin una financiación adecuada. Y este problema no es menor, si se tiene en cuenta que el dato que se maneja es que el gasto impropio de las entidades locales asciende al 30% de su gasto total.

- A la anterior modificación va unida, indefectiblemente, una modificación del sistema de financiación de las entidades locales y del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Locales. Como se apuntó por alguno de los ponentes, es necesario, sobre todo, establecer un sistema análogo al de la participación en los tributos del Estado en los ingresos de las Comunidades Autónomas, para que las entidades locales tenga capacidad de decisión sobre el empleo de estos ingresos. Precisamente, una de las causas de la falta de sostenibilidad de muchas instalaciones y dotaciones que han llevado a cabo las entidades locales durante los últimos 25 años, ha sido el sistema de subvención finalista para inversiones de las Comunidades Autónomas (y en menor medida de otras Administraciones). Y, ello, porque las entidades locales, para no perder esas subvenciones que financiaban un porcentaje muy elevado de la inversión, llevaron a cabo la ejecución de instalaciones y dotaciones por el solo hecho de tener asegurada la financiación, sin ningún estudio de viabilidad ni ninguna previsión sobre los gastos corrientes que se generarían en el futuro para el mantenimiento de esas instalaciones. Problema que también se está poniendo de manifiesto en la prestación de servicios cuando esas subvenciones finalistas para los mismos, dada la situación de las Comunidades Autónomas, están eliminándose o reduciéndose.
- En lo que se refiere a los modelos de gestión, se impone la planificación plurianual. Como señala la propia Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Aspecto que también se materializa en la obligación de elaborar un marco presupuestario a medio plazo —que abarcará un periodo mínimo de tres años— en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales; y, a través del cual, se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Por lo que se refiere a los Planes de Ajuste, se expuso un resumen del marco regulador de los mismos, así como de los problemas que plantean, tanto en lo

que se refiere a su elaboración como en lo referente a su cumplimiento. Se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Los Planes de Ajuste son instrumentos de condicionalidad fiscal y financiera, vinculados a medidas adicionales de financiación o de apoyo a la liquidez de las entidades locales. Se pueden clasificar con arreglo a las medidas de financiación a las que están asociados en los siguientes:
 - o Planes de Ajuste del mecanismo de pago a proveedores.
 - o Planes de Ajuste vinculados a la ampliación del período de reintegro de los saldos a cargo de las entidades locales de las liquidaciones definitivas de su participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009.
 - o Planes de Ajuste asociados a los anticipos de las liquidaciones definitivas de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado de ejercicios futuros.
 - o Planes de Ajuste vinculados a medidas adicionales de financiación, distintas de las anteriores, para las entidades locales.
- Los Planes de Ajuste, aun teniendo puntos de conexión con los planes económico-financieros, presentan notas características que los diferencian. Así, mientras que los planes económico-financieros constituyen una medida correctora de un desequilibrio financiero que viene dado por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del límite de deuda pública o de la regla de gasto; los Planes de Ajuste son instrumentos que deben aprobarse para que las entidades locales puedan optar a mecanismos adicionales de financiación o de liquidez.
- La finalidad fundamental de esos Planes de Ajuste es determinar y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales, que podrían formalizar las citadas operaciones de préstamo con entidades de crédito.
- El propio Plan de Ajuste, al tener en su contenido una previsión de ingresos y gastos futuros, debe constituir el marco presupuestario a medio plazo; de forma que los Presupuestos anuales se ajusten al mismo.

Como hemos dicho, los Planes de Ajuste son consecuencia de los mecanismos adicionales de financiación. En el ejercicio 2012, el Gobierno ha puesto en marcha tres mecanismos adicionales de financiación: el mecanismo de pago a proveedores, la ampliación del período de reintegro de los saldos a cargo de las entidades locales de las liquidaciones definitivas de su participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009 (pasando de 60 a 120 mensualidades) y el

anticipo del 50% de la liquidación definitiva del ejercicio 2010. Estas medidas solo pueden merecer una valoración positiva por lo siguiente:

- En cuanto al mecanismo de pago a proveedores aprobado por el Real Decreto-ley 4/2012 de 24 de febrero, ha cumplido un triple objetivo:
 - o En primer lugar, ha cumplido con la finalidad primordial del Real Decreto-ley; que era dejar a cero la deuda comercial de las entidades locales acumulada hasta el 31 de diciembre de 2011, además de la finalidad de inyectar dinero a los acreedores.
 - o En segundo lugar, supone una mejora en la liquidez del Ayuntamiento; ya que, financieramente, se han transformado deudas a corto plazo (las de los proveedores) en deudas a largo plazo (endeudamiento). Y de ahí su naturaleza excepcional; ya que el medio habitual para hacer frente a los desfases de liquidez hubiera sido la operación de tesorería a corto plazo que se recoge en el TRLRHL; instrumento claramente insuficiente para la situación en la que se encontraban muchas entidades locales, porque si no eran capaces de asumir la deuda comercial tampoco habrían sido capaces de amortizar la operación de tesorería en el plazo legal.
 - o Por último, en una parte de esa deuda, la operación va a tener efectos beneficiosos en el Resultado Presupuestario del ejercicio 2012. En efecto, dentro del mecanismo de financiación existían dos tipos de deudas con proveedores: 1) las reconocidas e incluidas en el remanente de tesorería como pendiente de pago; 2) y aquellas otras pendientes de reconocer con registro de entrada anterior a 1 de enero de 2012. La operación de endeudamiento supone, para la primera modalidad, una mejora del superávit del ejercicio, al incluirse el ingreso en el capítulo IX y encontrarse el gasto reconocido, lo que coadyuva a cumplir los objetivos del Plan. La financiación de las deudas no reconocidas tiene un efecto nulo en el resultado presupuestario del ejercicio, al incluirse el ingreso en el capítulo IX y reconocerse el gasto en compra de bienes y servicios y/o en inversiones.
- Respecto a las otras dos medidas, también tiene un doble efecto positivo:
 - o Mejoran la liquidez de las entidades locales en el ejercicio 2012 y siguientes.
 - o Influyen positivamente sobre el resultado presupuestario del ejercicio 2012, al incrementarse los derechos reconocidos netos.

Pero, también, deben ponerse de manifiesto las sombras de esta regulación, sobre todo en lo que se refiere a los Planes de Ajuste:

- En primer lugar, la premura con la que se ha llevado a cabo la elaboración de los Reales Decretos-leyes, ha dado lugar, durante el proceso, a la necesidad de sucesivas rectificaciones y aclaraciones por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en respuestas a los problemas de aplicación práctica y a las dudas que se iban planteando.
- Por otra parte, el plazo para la elaboración de los Planes de Ajuste ha sido objeto de crítica general. Y aquí debe hacerse una mención especial a los pequeños y medianos municipios, por la escasez de medios con que cuentan los secretarios-interventores y los interventores para ejercer sus funciones. En efecto, como se puso de manifiesto por uno de los ponentes, para su elaboración se requiere de unos medios, y el tratamiento de una información anexa, que la mayoría de las entidades locales medianas y pequeñas no han dispuesto. En estos casos, aquellos Ayuntamientos que han tenido la suerte de contar con Diputaciones Provinciales que tienen establecido un servicio de asistencia en estas materias, han podido hacer frente a esta obligación; pero sabemos que, en muchos municipios, no se han presentado Planes de Ajuste por la imposibilidad material para su elaboración. De hecho, de los 4600 Ayuntamientos que presentaron certificaciones de facturas pendientes de pago, 2000 no presentaron Plan de Ajuste.
- En tercer lugar, y en relación con las dos circunstancias señaladas anteriormente, los Planes de Ajuste presentados, en muchas ocasiones, no han sido todo lo rigurosos que deberían haberlo sido; de forma que, como también se puso de manifiesto en las ponencias, algunos Ayuntamientos han incorporado un conjunto de medidas, que tienen informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pero que en la práctica va a ser muy difícil, por no decir imposible, su cumplimiento.
- Por otra parte, también se ha insistido en que lo esencial para que un Plan de Ajuste tenga éxito y cumpla con las finalidades previstas, es que exista un verdadero compromiso de los gestores políticos de llevarlos a cabo. De nada sirve la aprobación de un Plan de Ajuste con la sola intención de obtener la financiación requerida, si luego no se adoptan las medidas necesarias para llevarlas a cabo. En este sentido, se puso sobre la mesa el carácter vinculante, para el equipo de gobierno o la corporación municipal en su conjunto (según se detente o no la mayoría absoluta), del acuerdo aprobatorio del Plan de Ajuste. Se dijo que ese acuerdo era vinculante y que los incumplimientos del mismo pueden conllevar las medidas coercitivas

contenidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este sentido, se echa de menos una norma que hubiera establecido exigencia de responsabilidad personal a los concejales que con su voto impidan adoptar las medidas que en su día aprobaron en el Plan de Ajuste.

- En la misma línea, es necesario que los presupuestos que se aprueben con posterioridad al Plan de Ajuste sean consistentes con el mencionado Plan. Es importante destacar este carácter de consistencia que, por un lado, implica conexión entre los Planes de Ajuste y los Presupuestos generales de las entidades locales, y, por otro, que éstos deben tender a la consecución de los objetivos contemplados en dichos Planes, así como incluir medidas idénticas o de efecto financiero equivalente a las previstas en los mismos. De lo contrario, el Plan de Ajuste no tendrá ninguna virtualidad.
- Por último, en relación con los Planes de Ajuste, se puso de manifiesto cuál iba a ser el criterio del Ministerio para determinar cuándo se producía su incumplimiento. Y se llegó a la conclusión de que se utilizarán criterios de importancia relativa y de razonabilidad, considerándose como elemento relevante la reiteración en los incumplimientos y el desarrollo negativo de las desviaciones que se presenten.

Otro gran bloque de la jornada fue dedicado al análisis de la normativa sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el que se pusieron de manifiesto una serie de ideas, conclusiones y problemas que trataremos de esbozar.

Hay que destacar que la nueva normativa incluye, junto al objetivo de estabilidad presupuestaria, y en coherencia con la normativa europea, dos grandes reglas fiscales que las Administraciones Públicas han de respetar en sus decisiones presupuestarias: el límite de deuda pública, como instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, y la regla del gasto, según la cual el gasto no financiero computable no podrá crecer por encima del crecimiento a medio plazo del Producto Interior Bruto nacional (PIBn). Como complemento a la regla del gasto, y a efectos de evitar que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinen a financiar mayores gastos, se introduce la obligación de destino de éstos, en su integridad, a la reducción del nivel de endeudamiento.

Es en este apartado, donde más problemas se plantean:

- En primer lugar, se puso de manifiesto que toda la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha supuesto una profunda modificación de la normativa presupuestaria y contable de las entidades locales, sin que se haya procedido a introducir modificación alguna en el

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, ni en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley en materia de presupuestos; lo que plantea muchas dudas y problemas a la hora de aplicar esta normativa.

- Un caso concreto, es la aplicación de los ajustes SEC. En este punto, se indicó que, al igual que la normativa local actual regula claramente los ajustes que deben hacerse para el cálculo del resultado presupuestario ajustado y el remanente de tesorería para gastos generales, debería haberse modificado la normativa señalada y las instrucciones de contabilidad para haber establecido sistemáticamente los ajustes que deben realizarse. Sin embargo, esta modificación normativa se ha sustituido por el «Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales» de la Intervención General de la Administración del Estado; que, además de no tener la consideración de norma, su conocimiento y posibilidades de aplicación por muchas entidades locales pequeñas y medianas se antoja muy complicado.
- En relación con los ajustes que «autoriza» el Manual, se puso sobre la mesa el problema del ajuste por inexecución del Presupuesto de Gastos que, como sabemos, el Estado lo realiza y, sin embargo, el citado Manual no lo prevé para las corporaciones locales. Según el Ministerio, si el Manual no lo prevé, no puede realizarse; con la argumentación, de tan poco peso, de que, además, en los formularios que esta elaborando no se contiene la casilla para incluir ese ajuste. Y entre los técnicos de las entidades locales hay discrepancias en cuanto a su aplicación: desde los que consideran que no es aplicable porque no está previsto; hasta los que, de hecho, ya lo han aplicado, argumentando que si el Estado lo utiliza, las entidades locales también pueden utilizarlo. Se añadió un argumento de más peso, al decir que si el primer ajuste que debe realizarse es el de los ingresos siguiendo criterios de caja, sería razonable también que se incluyera un ajuste por la falta de ejecución del presupuesto de gastos.
- Por otra parte, en cuanto a la aplicación de la regla de gasto, también se puso de manifiesto las dudas sobre la magnitud que debería tenerse en consideración para su aplicación a los Presupuestos del ejercicio 2013. Pues bien, a fecha de hoy —cuando, si se cumplen las fechas fijadas por la normativa local, los proyectos de presupuestos deberían estar aprobados provisionalmente— no está claro si la regla de gasto debe aplicarse sobre los Presupuestos iniciales del ejercicio anterior o sobre una previsión de la liquidación presupuestaria. El Ministerio se inclina por esta segunda posibilidad. Sin embargo, lo cierto es que las entidades locales que la

han aplicado lo han hecho sobre los créditos iniciales del Presupuesto del ejercicio 2012. Por otra parte, creemos que aplicar la regla de gasto sobre una «previsión» de la liquidación, generaría problema añadidos a su aplicación.

- Tampoco termina de aclararse cuál es la incidencia que tiene la regla de gasto sobre las modificaciones presupuestarias; ya que su aplicación rigurosa conduciría a la imposibilidad de realizar modificaciones de crédito que supusieran un incremento de los créditos presupuestarios totales por encima del techo de gasto; con lo que las opciones para modificar los presupuestos se verían reducidas en gran medida.
- En relación con lo anterior, se sigue planteando el problema de la incorporación de los remanentes de créditos. Y la respuesta del Ministerio sigue siendo la misma: que debe presupuestarse mejor. Y, si bien es cierto que las entidades locales deberían tener mas rigor en la presupuestación de los gastos plurianuales, lo cierto es que por mucho que se quieran ajustar los créditos del Presupuesto a su previsible ejecución, no deja de ser una previsión cuyo cumplimiento está sujeto a muchas circunstancias que pueden producir el retraso en la ejecución del gasto.
- También, muy relacionado con las dificultades que se plantean de ahora en adelante para realizar modificaciones de crédito, se habló sobre el Fondo de Contingencia que el artículo 31 de la Ley prevé para las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de los arts. 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Desde nuestro punto de vista, este fondo de contingencia adquiere una importancia esencial, no sólo en las entidades locales a las que se refiere la Ley, sino en todas; por la simple razón de que permitirá atender necesidades no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Y, en esta materia, se apuntaron dos datos de interés:
 - o En primer lugar, que el Fondo de contingencia se configurará para las entidades locales de la misma forma que está previsto para el Estado. Es decir, se creará un nuevo capítulo del gastos en los Presupuestos de las entidades locales —el capítulo V— con un único artículo, el 50, y con un único concepto, el 500, denominado fondo de contingencia. Esta configuración implica la necesaria modificación de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y la consiguiente adaptación de las aplicaciones informáticas que utilizan las entidades locales.

- o En segundo lugar, se señaló que, con cargo al crédito presupuestario del fondo de contingencia, no puede ejecutarse directamente el gasto; sino que será necesaria la correspondiente modificación de crédito, de forma que se minore el fondo de contingencia y se dote de consignación la partida con cargo a la cual deba realizarse el gasto.
- A la vista de los ajustes que deben aplicarse al Presupuesto de ingresos, se trajo a colación la idea de que lo que debe realizarse es una modificación en la forma de presupuestar; en el sentido de que lo más adecuado es ir a un Presupuesto de Caja o Tesorería. Es decir, no se debe presupuestar el gasto en función de los derechos que se prevén reconocer en el Presupuesto de ingresos, sino que se debe presupuestar en función de los recursos efectivos, que no son otros que la recaudación obtenida durante el ejercicio. Y, ello, porque se ha demostrado que la actual forma de presupuestar, lleva a las entidades locales a generar déficit; por la sencilla razón de que, habitualmente, existe un mayor grado de ejecución en el presupuesto de gastos que en el de ingresos. En pocas palabras, se está ejecutando el gasto con cargo a recursos que nunca van a ser efectivos; por lo que, aunque exista crédito, no existe tesorería para hacer frente a esos gastos reconocidos. Circunstancia que se ha puesto de manifiesto, precisamente, en la deuda comercial que han aflorado las entidades locales en el Plan de pago a proveedores.
- Por la misma razón, debe revisarse la forma de cálculo del remanente de tesorería para gastos generales. En concreto, el ajuste por dudoso cobro. Como se puso de manifiesto, las corporaciones locales que hacen este ajuste (que no son todas) establecen unos porcentajes de dudoso cobro en función de la antigüedad de la deuda. Ajuste que, aunque sigue uno de los criterios establecidos legalmente, en la mayoría de los casos no es un ajuste real. Es decir, teniendo en cuenta los derechos liquidados pendientes de cobro y su antigüedad, se dotan provisiones insuficientes para dar cobertura a los saldos de dudoso cobro; con lo que se está considerando como recursos para financiar nuevo gasto lo que no lo es. Y esta situación se complica con la obligación de destinar el superávit a la reducción del endeudamiento neto. De forma que puede suceder que se dé superávit presupuestario, que exista remanente de tesorería para gastos generales positivo, pero que, sin embargo, se carezca de liquidez para hacer frente a esas amortizaciones anticipadas. Por tanto, se debe ser más riguroso para determinar ese dudoso cobro; y una de las posibilidades es tener en consideración el porcentaje medio de cobro de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, de forma que se declare de dudoso cobro el tanto por ciento que no se cobra habitualmente.

- Se planteó la polémica sobre la reducción del endeudamiento neto en su aplicación a las entidades locales. Y, resumiendo, en este punto se planteó lo siguiente:
 - o En primer lugar, que muchas entidades locales son las grandes perjudicadas por esta norma. Porque, como ocurre siempre que se legisla, no se ha tenido en cuenta la diversidad de las entidades locales.
 - o Esto implica que se está obligando a amortizar deuda a entidades locales que no tienen ninguna necesidad de amortizar deuda anticipadamente, porque están saneadas y sus niveles de deuda se encuentra por debajo del máximo legal permitido y con unas condiciones en los préstamos concertados que ya no se van a obtener en un futuro.
 - o Y porque, con los mayores ingresos, se está obligando a las entidades locales a amortizar deuda de las entidades financieras, cuando se podría destinar a reducir deuda comercial.
- Por último, para cerrar este bloque, se constató la imposibilidad material de cumplir el plazo de un año que se prevé para el cumplimiento de los planes económico-financieros en el artículo 21 de la Ley; habida consideración que la efectividad de las medidas, sobre todo en materia de ingresos, requieren modificación de ordenanzas que no van a ser aplicables hasta el ejercicio siguiente al que se detecta el incumplimiento, con lo que el plazo mínimo se iría a 2 años.

Un último bloque en el que se incidió fue en el principio de transparencia, a raíz de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Así, el principio de transparencia se configura como base del funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, e instrumento indispensable para una mayor efectividad del seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de estabilidad presupuestaria, desde una doble perspectiva:

- Mejorando la cantidad y calidad de la información disponible, ampliando las obligaciones de información de las Administraciones territoriales y la periodicidad de su remisión.
- Potenciando la publicidad de la información económico-financiera de las Administraciones Públicas, que se centraliza en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ampliando la información a publicar para general conocimiento y los plazos de publicación.

La importancia del principio de transparencia viene determinada por la necesidad de mejorar la credibilidad y confianza en el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas; dado que es un instrumento indispensable para llevar a cabo un seguimiento más riguroso de su situación económico-financiera, así como del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales de la Unión Europea, con las que España está plenamente comprometida.

El principio de transparencia ha sido ampliado y reforzado en la nueva Ley, desde una triple perspectiva:

- Información a remitir por los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación: mayor cantidad de información, de mayor calidad (homogeneidad y comparabilidad), y con una mayor frecuencia de remisión.
- Información a publicar para general conocimiento: mayor cantidad, calidad y frecuencia de publicación.
- Regulación de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento de las obligaciones de suministro de información.

En este apartado, podemos señalar las siguientes conclusiones:

- En relación a la información del ejercicio 2012, será de aplicación a la comunicación de la liquidación de este año; y en relación al año 2013, será aplicable a todas las fases del ciclo presupuestario posteriores a su entrada en vigor.
- La Orden centraliza la competencia para el envío de la información de todas las unidades dependientes de cada entidad local, en las Intervenciones locales o unidades que ejerzan sus funciones. Son pues, en el ámbito local, los interventores locales o secretarios-interventores, los competentes para la remisión de la información. Sin que quepa interpretar que, por analogía con la regulación para el ámbito autonómico, en los municipios de gran población, con órganos diferenciados para la realización de las funciones de fiscalización y contabilidad (artículo 134 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local), son los órganos contables los encargados del cumplimiento de estas obligaciones. Si el legislador hubiera querido homogeneizar la regulación de estas competencias en ambos ámbitos, no la hubiera establecido de forma diferenciada, y en dos apartados distintos, para cada nivel de Administración.
- Esta normativa refuerza el control a posteriori del cumplimiento de las tres reglas fiscales; mediante la regulación de los informes de cumplimiento de

los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de la regla del gasto, que habrán de informar del cumplimiento de estos tres objetivos en los distintos momentos del ciclo presupuestario. La advertencia de riesgo de incumplimiento, a través de estos informes, en las fases previas o en la ejecución presupuestaria, permitirá una actuación preventiva, que evite que se verifique el incumplimiento.

- Se plantearon dudas sobre la capacidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para realizar un análisis y seguimiento de toda esa información. No obstante lo anterior, el contar con una información homogénea, recopilada por medios electrónicos, tal y como exige el artículo 5 Orden HAP/2105/2012, facilita la aplicación de los mecanismos de seguimiento.
- En fin, se puso de manifiesto la carga de trabajo que supone esta continua remisión de información para los interventores y secretarios-interventores, y los problemas con que se van a encontrar, sobre todos en los pequeños y medianos municipios, para poder remitir toda esta información.



