

UNIDAD DIDÁCTICA

1

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: CONCEPTOS Y PRINCIPIOS

FCO. JAVIER BIOSCA LÓPEZ

INTRODUCCIÓN

En esta unidad didáctica se dan a conocer los conceptos de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, los Principios Generales que han de regir la actuación económico financiera de las Entidades Locales, así como información de interés para el conocimiento de la materia

1. Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Conceptos

El artículo 135 de la Constitución Española, tras su modificación el 27 de septiembre de 2011, consagra constitucionalmente la Estabilidad Presupuestaria, que ha adquirido un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación de todas las Administraciones Públicas para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

La salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que permitió a España acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo:

- La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que fue modificada sustancialmente por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y fue desarrollada por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre (Reglamento aun vigente).
- Para las Comunidades Autónomas se aprobó la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOC), y también modificada sustancialmente en 2006, por la LO 3/2006, de 26 de mayo.

- El Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (TRLGEP)

En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

Ante la situación económica, y tal y como se establecía en la modificación de la Constitución, se aprobó una única norma para todas las Administraciones Públicas, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en lo sucesivo LOEPSF) que persigue:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española
- Reformar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

La primera novedad de esta ley es que incorpora a su título la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas, y que pretende reforzar la idea de estabilidad **no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente.**

Se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad y sostenibilidad. Introduce, como importante novedad en nuestra legislación, la instrumentación de unos objetivos o reglas fiscales de obligado cumplimiento para las Administraciones Públicas:

- Objetivo de **estabilidad presupuestaria**
- Objetivo de **Regla de gasto**
- Objetivo de **deuda pública** de las Administraciones Públicas

– Objetivo de cumplimiento del **Periodo Medio de Pago**¹

Vamos a abordar los tres primeros, por su especial relevancia y relación con la contabilidad pública, y respecto del cuarto, se facilitará en documentación complementaria.

También se prevén los informes sobre cumplimiento de dichos objetivos en las distintas fases del **ciclo presupuestario**, estableciendo unas **obligaciones de suministro de información**, principalmente contable, que se desarrollan por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015/2012, de 1 de octubre, y se materializan, para las Entidades locales, a través de la página web del Ministerio, en la denominada Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en el siguiente enlace:

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>

¿Qué se entiende por Estabilidad Presupuestaria de una Entidad Local?

El artículo 3 de la LOEPSF titulado: "Principio de estabilidad presupuestaria" establece que:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

¹ Mediante Ley Orgánica 19/2013, de 20 de diciembre, de Control de la deuda comercial en el sector público, se modifica la LOEPSF, entre otros, en sus artículos 4 y 13 para ampliar el concepto de deuda pública incorporando la deuda comercial.

3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

Pero, para entender qué se entiende por Estabilidad Presupuestaria hemos de acudir a la redacción del derogado artículo 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria:

..se entenderá por estabilidad presupuestaria: «...*la situación de **equilibrio o superávit** computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el **Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales***»

Hasta que hace su aparición la normativa sobre estabilidad presupuestaria, se manejaba el principio tradicional de presupuesto equilibrado, un **equilibrio nominal** que se consigue cuando la totalidad de los Ingresos es igual a la totalidad de Gastos. Este planteamiento cambió a partir de los presupuestos elaborados tras el 1 de enero de 2002, desde la entrada en vigor de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que instaura el concepto **de equilibrio económico del presupuesto no financiero**, que en una primera aproximación se representaría, utilizando la clasificación económica del presupuesto de las entidades locales:

INGRESOS		GASTOS
Capítulos I a 7	=	Capítulos I a 7
Capítulos 8 y 9	=	Capítulos 8 y 9

Con un matiz muy importante a tener en cuenta, el equilibrio del presupuesto no financiero debe definirse **en términos de contabilidad nacional**, lo que se consigue aplicando los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC) para ajustar los datos que se extraen de la contabilidad presupuestaria y en las distintas fases del ciclo presupuestario: aprobación, ejecución y liquidación, como se recoge en el artículo 11.1 de la LOEPSF, bajo el título: "Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria"

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

Podemos decir que una administración pública tendrá capacidad de financiación cuando sus ingresos no financieros del presupuesto sean iguales o mayores a sus gastos no financieros. En caso contrario, es decir cuando la suma de capítulos 1 a 7 de ingresos sea inferior a la suma de capítulos 1 a 7 de gastos, con los ajustes que analizaremos, la **capacidad de financiación** no es tal, sino **necesidad de financiación** y se impone la elaboración de un Plan económico-financiero para recuperar la estabilidad.

El objetivo de estabilidad presupuestaria, se establece en el artículo 11 LOEPSF, distinguiendo por Administraciones, y concretando para las Corporaciones Locales:

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

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

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

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

4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Llegado este punto, hemos de hacer una mención a la situación actual respecto de las Reglas Fiscales, en la situación de pandemia debida al Coronavirus. Por acuerdo del Congreso de los Diputados del 20 de octubre de 2020, se aprueba, a solicitud del Gobierno en acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de octubre, el informe declarando una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y **quedan en suspenso los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y endeudamiento financiero** aprobados en acuerdo de 11 de febrero, para 2020 y 2021. No se ha suspendido la sostenibilidad financiera, el objetivo de Periodo Medio de Pago.

En cuanto al objetivo de estabilidad, como ha informado el Ministerio de Hacienda en el documento emitido para dar respuesta a las dudas surgidas para la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales, los presupuestos de las EELL consolidados de 2021 podrán presentar una situación de déficit de hasta el 0,1% del PIB, en términos de contabilidad nacional, aunque la de equilibrio presupuestario debería ser la situación deseable.

Aunque, como indica el citado documento, esto se enmarcaría en la comunicación que el Gobierno ha trasladado a las distintas Administraciones, indicando, sin ser obligatorios, los niveles y tasas de referencia del déficit a considerar en 2020 y 2021 por las Administraciones Territoriales para el funcionamiento ordinario de las mismas.

¿Y, qué se entiende por Sostenibilidad financiera de una Entidad Local?

Por **sostenibilidad financiera** se entiende la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo que establecen la LOEPSF, la normativa sobre morosidad y la normativa europea. Lo que se instrumentaliza a través del control del **nivel de deuda pública financiera** del conjunto de Administraciones Públicas, estableciendo un nivel máximo sobre ingresos no financieros, y ahora también a través del control de la deuda comercial, concretamente se entiende que existe **sostenibilidad de la deuda comercial** cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supera el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, que en estos momentos se ha fijado en treinta días **desde la aprobación de las facturas**, para lo que también se ha establecido un plazo de treinta días desde su presentación en el Registro de Facturas.

Así se recogió en el artículo 4.2 de la LOEPSF, tras la modificación operada por el apartado uno del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público

2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

2. Principios Generales de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera

Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera vienen obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los que enuncia en su Capítulo II como **Principios Generales**, y que a nuestros efectos se pueden clasificar como **Principios de programación y de ejecución presupuestaria**, y que condicionan cada vez más la actuación de las Administraciones Públicas.

¿Cuáles son los principios que establece la LOEPSF?:

a) Principio de Estabilidad Presupuestaria. Como hemos apuntado anteriormente, la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos dentro de ámbito de la ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas **la situación de equilibrio o superávit estructural**.

Para las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público no administración, se entenderá por estabilidad la posición de equilibrio financiero.

b) Principio de sostenibilidad financiera

Constituye una novedad que introduce la Ley Orgánica 2/2012. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos a los que resulta de aplicación esta la Ley estarán sujetas a este principio, entendiéndose por sostenibilidad financiera, como ya hemos apuntado, la capacidad de financiar compromisos de gasto presentes

y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a dicha ley y a la normativa europea. Principio cuyo objeto va a resultar reforzado incluyendo entre la deuda pública la deuda comercial, o lo que es lo mismo, el incumplimiento de los plazos de pago, vía modificación de la LOEPSF, elevando a la categoría de objetivo de la misma ley dicho cumplimiento.

Se refuerza la gestión financiera en las Administraciones Públicas, al establecerse la necesaria coordinación entre la gestión del gasto y la capacidad de pago.

La instrumentación de este principio la encontramos en el artículo 13 LOEPSF, también en la redacción dada por la modificación mediante la Ley Orgánica 9/2013, estableciendo:

1. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el **Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo**, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

*Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y **3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales**. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.*

El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

2. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

3. Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

4. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el [artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre](#), de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

5. La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el [artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

6. Las Administraciones Públicas deberán publicar su *periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.*

Cuando el período medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

***a)** El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.*

***b)** El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.*

Como vemos se hace referencia al objetivo de límite de deuda, que abordamos en la unidad didáctica 4 y al Periodo Medio de Pago, que se aborda en documentación complementaria.

c) Principio de Plurianualidad. De acuerdo con el artículo 5 de la LOEPSF, la elaboración de los presupuestos se encuadrará en un **marco presupuestario** a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea, novedad que introduce la LOEPSF, que establece la obligatoriedad de aprobar y actualizar cada año, un marco presupuestario coherente con los objetivos de estabilidad y de regla de gasto aprobados. Tras la modificación de la LOEPSF por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre de Control de la Deuda Comercial del Sector público, se modificó el artículo 29 en el que se desarrolla este principio, pasando a definirse este instrumento como **Plan Presupuestario**, que se regula, como detalla este artículo:

***1.** Se elaborará un plan presupuestario a medio plazo que se incluirá en el Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los*

presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto.

2. El plan presupuestario a medio plazo abarcará un periodo mínimo de tres años y contendrá, entre otros parámetros:

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

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

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

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

3. Las proyecciones adoptadas en el plan presupuestario a medio plazo se basarán en previsiones macroeconómicas y presupuestarias elaboradas conforme a las metodologías y procedimientos establecidos en el proceso presupuestario anual.

4. Toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto al mismo deberá ser explicada.

d) Principio de Transparencia. Este principio ha sido posiblemente el que más desarrollo normativo y por tanto más cambios ha sufrido desde su aparición.

Como se ha recogido en el artículo 6 de la LOEPSF, la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos incluidos en el ámbito de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, así como los

Presupuestos y sus Liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada que permitan verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia². A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Este principio ha sido especialmente reforzado por esta ley respecto de la normativa anterior, las Administraciones Públicas **suministrarán toda la información necesaria** para el cumplimiento de esta ley así como las normas y acuerdos que se dicten en su desarrollo, garantizando la coherencia de normas y procedimientos contables, y la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

Igualmente están sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.

La instrumentación de este principio la encontramos en el artículo 27 de la LOEPSF, que a su vez ha sido desarrollado por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas nº 2105, de 1 de octubre de 2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley. En el artículo de la ley se detallan gran parte de las obligaciones de suministro de información:

² Podemos ver en qué línea avanza la implementación de este principio en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea al Reino de España de 29.05.2013 encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo:

*(14) Por lo que se refiere a la gobernanza presupuestaria, se ha avanzado considerablemente en la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria a los niveles subcentrales de la administración. No obstante, las disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre los mecanismos de alerta temprana y de corrección para limitar las desviaciones presupuestarias no han sido plenamente eficaces y **cabe mejorar la transparencia de su aplicación**. A pesar de los avances realizados en lo que atañe a la rendición de cuentas presupuestaria a nivel regional, para lograr una mayor transparencia presupuestaria sería necesario que la rendición de cuentas se realizase de forma más exhaustiva, coherente y en el momento pertinente, también en lo que respecta a los planes presupuestarios, con carácter consolidado a escala de las administraciones públicas de conformidad con el sistema SEC-95. La creación de un Consejo Fiscal, con plena independencia institucional y financiera, está aún pendiente.*

2. *Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre **las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos**, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.*

3. *El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.*

La información suministrada contendrá, como mínimo, los siguientes documentos en función del periodo considerado:

a) *Información de los **proyectos de Presupuestos iniciales** o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos.*

b) *Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.*

c) *Liquidaciones de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las **Corporaciones Locales** en los términos que se desarrollen reglamentariamente.*

d) *Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.*

e) *Con carácter no periódico, detalle de todas las Corporaciones dependientes de las Comunidades Autónomas y **Corporaciones Locales** incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.*

f) *Cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.*

4. *La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y **Corporaciones Locales**, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, serán objeto de desarrollo por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos.*

5. *Con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia y a las obligaciones de publicidad derivadas de las disposiciones de la Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias.*

6. *Las Administraciones Públicas y todas sus entidades y organismos vinculados o dependientes harán público su **periodo medio de pago a los proveedores en los términos que se establezcan por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.***

El artículo 27.7 de la LOEPSF prevé la aplicación de medidas en caso de incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia que se prevén en la misma, y éstas se recogen en el artículo 20, que, para las Corporaciones Locales, se reduce a establecer el carácter preceptivo de la autorización del órgano de tutela financiera para todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo.

Un paso más lo constituyó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno, que elevó a la categoría de infracción muy grave (art. 28 Ley de Transparencia) la falta de cumplimiento de las obligaciones de suministro de información prevista en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que, en este último caso, se hubiera formulado requerimiento (como establece el artículo 19 de la Orden Ministerial), y lo sanciona incluso con la destitución del puesto (art.30 Ley de Transparencia).

Otra medida de transparencia se recoge en el artículo 28 LOEPSF, hablamos de la **Central de Información**, cuya regulación establece la intervención de otros operadores, como son las entidades financieras:

1. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de *información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.*

2. A estos efectos, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Con independencia de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los términos que se fijen reglamentariamente.

4. La información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos en que les afecten, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

5. Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas respecto a la información que les afecte, se determinarán los datos y documentos integrantes de la central de información, los plazos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, así como la información

que sea objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse.

e) Principio de Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. 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 gestión de los recursos públicos estará orientada por **la eficacia, la eficiencia presupuestaria, la economía y la calidad**, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Todas normas y las actuaciones de los entes sujetos a la LOEPSF que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

f) Principio de responsabilidad. Por el que aquella Administración que provoque o contribuya a producir el incumplimiento de los compromisos adquiridos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirá en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieren derivado. Y, ni el Estado respecto de los otros niveles de administración territorial y entes vinculados o dependientes, ni las Comunidades autónomas respecto de los Entes locales, asumirán ni responderán de los compromisos de éstos, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Este principio, que introduce como novedad la Ley Orgánica 2/2012, se ha desarrollado por Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

g) Principio de lealtad institucional. Por el que cada Administración deberá:

Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la LOEPSF, pudiera provocar en el resto de Administraciones Públicas, así como

respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas, y ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.

Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la LOEPSF y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.

Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

3. Aplicación de la Estabilidad presupuestaria a las entidades locales

Como hemos apuntado, la estabilidad presupuestaria ha de medirse según los criterios que se han establecido con carácter general a nivel europeo, al efecto de que el Estado Español pueda presentar ante la Unión Europea los datos de los diferentes sectores de la Administración Pública.

¿A qué hace referencia la expresión SEC?

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de 1995, conocido como SEC95, ha constituido el Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales de la Comunidad Europea, recogido en el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, y posteriormente se aprobó el Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010), por el Reglamento nº 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo (DOCE. 26-06-2013).

Es la metodología para la medición de los objetivos del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Constituye una norma jurídica obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro de la Unión Europea, en virtud de los citados Reglamentos. Se desarrolla en la Unidad Didáctica 2.

Básicamente, en el SEC se recogen los criterios de registro contable de operaciones de ingresos y gastos en términos de contabilidad nacional.

La diferencia entre ingresos y gastos, equivalente al superávit/déficit, como ya hemos apuntado, es la capacidad/necesidad de financiación.

¿Cómo se comprueba si una administración local tiene capacidad o necesidad de financiación?

En la práctica, ni en la LOEPSF, ni en la normativa previa a la misma, se establece cómo se ha de efectuar este cálculo.

El primer instrumento para garantizar una correcta aplicación del marco de referencia conceptual que es el Sistema Europeo de Cuentas, con el fin de obtener estadísticas fiables y comparables para evaluar la convergencia lo constituyó el **Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública**, en su segunda edición (2002), y actualmente la propia publicación del SEC 2010 que ha ampliado su contenido respecto al SEC 95, desarrollando en los diferentes capítulos los criterios aplicables.

En lo que hace referencia a las entidades locales españolas, el instrumento que ha recogido la concreción de los ajustes ha sido el **"Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales"**, para los entes sometidos a contabilidad pública, elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado en 2007. Y como leemos en su introducción el propósito de esta publicación es:

"... el de servir de ayuda a las distintas administraciones, una guía que pueda utilizarse como método de cálculo sencillo para obtener de forma directa, a partir de los datos conocidos de sus cuentas públicas, una buena aproximación al déficit

valorado de acuerdo a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (denominado SEC 95)."

Muy posteriormente, en marzo de 2013, se publicó el documento **"Cálculo del déficit en Contabilidad Nacional de las Unidades Empresariales que aplican el Plan General de Contabilidad Privada o alguna de sus adaptaciones Sectoriales"**.

Y, tras establecer la LOEPSF el cumplimiento el objetivo de la Regla de Gasto, se publicó por la Intervención General de la Administración del Estado la **"Guía para la determinación de la Regla del Gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para Corporaciones Locales"**, en la que se explicitan además de las magnitudes a utilizar, los ajustes que resultan de aplicación para el cálculo del cumplimiento de este objetivo.

Han sido los documentos informativos de los sucesivos formularios diseñados por la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales desde 2013 (Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), a partir de la Orden Ministerial que desarrolla las obligaciones de suministro de información para las Entidades Locales, y algunos modelos específicos (con la denominación F.1.1.B1. y F.1.1.B2) los que han concretado, por remisión a las Guías y documentos citados en los párrafos anteriores, los ajustes a realizar al saldo entre ingresos y gastos no financieros para relacionarlo con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC, así como los ajustes para el cálculo de los Empleos no financieros según el SEC en el análisis de cumplimiento de la Regla de Gasto, que más adelante desarrollamos.

RESUMEN

En esta unidad didáctica hemos introducido la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello hemos situado la evolución normativa que regula esta materia desde su aparición en España, así como qué se persigue con ella:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española
- Reformar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Se ha definido el concepto de estabilidad presupuestaria, como igualdad entre ingresos y gastos no financieros, que en una primera aproximación se identifica con los capítulos 1 a 7 de los presupuestos de gastos e ingresos.

Se ha concretado el sentido de sostenibilidad financiera, como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros, y que se ha instrumentalizado mediante el control a la deuda pública.

Se han presentado los Principios generales que han de regir la actuación económico-financiera de las administraciones públicas, y que son:

- Principio de Estabilidad Presupuestaria.
- Principio de Sostenibilidad financiera
- Principio de Plurianualidad
- Principio de Transparencia
- Principio de Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos
- Principio de Responsabilidad
- Principio de lealtad institucional

Se ha detallado la documentación elaborada por los organismos competentes en la materia y que resultan de aplicación a las entidades locales, para la remisión de la información sobre el cumplimiento de los objetivos que establece la LOEPSF.