

# Trabajo Fin de Grado

## Estabilidad y Sostenibilidad de las cuentas públicas: El Ayuntamiento de Zaragoza

Autora

Olga Martín Peccis

Director

Alain Cuenca García

Facultad de Economía y Empresa  
Grado en ADE  
Año 2017

**RESUMEN:**

La estabilidad presupuestaria es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria. En este trabajo se estudiará el estado actual de la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España y sus previsiones, reformas, actuaciones y efectos sobre el déficit y la deuda pública, con especial atención al posible incumplimiento de las reglas fiscales en las distintas Administraciones Públicas; y para ello, partiremos desde el estudio de la Administración Central hasta llegar al nivel de la Administración Local, e intentaremos realizar (en la última parte del trabajo) un análisis particular de las cuentas del Ayuntamiento de Zaragoza a modo de ejercicio empírico. Comprobaremos en estos análisis, que en muchas ocasiones se camuflan resultados negativos particulares con los positivos del sector. La aplicación práctica de la ley conlleva dificultades que pueden dar lugar a diferentes interpretaciones.

**ABSTRACT:**

The budgetary stability is the key to boost both the growth and the creation of employment within the Spanish economy, in order to ensure the welfare of the citizens, provide opportunities for the entrepreneurs and hold a fairer, more prosperous and solidarity future perspective. In this project, it will be studied the current state of stability and sustainability of the Spanish Public Accounts, coupled with its forecasts, reforms, performances and effects on the deficit and the Public Debt. It will be focused on the possible non-compliance with fiscal regulations in different Public Administrations. To do so, this project is based on a study from the Central Administration to the Local one, supported by a specific analysis of Zaragoza's Town Hall Accounts as an empiric example. Furthermore, it will be proved that, on many occasions, the negative results are hidden by the positive ones from the sector. However, the practical application of the law involves difficulties that could lead to different understandings.

**ÍNDICE**

1. INTRODUCCIÓN .....	Pág.4
1.1. Justificación del Trabajo .....	Pág. 6
1.2. Objetivos perseguidos. ....	Pág. 7
2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Pág. 7
2.1. Análisis histórico de la actual normativa de Estabilidad Presupuestaria. ....	Pág. 7
2.2. Conceptos clave en el estudio. ....	Pág. 9
2.3. Trascendencia de la Sostenibilidad de la deuda pública. ....	Pág. 15
2.4. Estado actual del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública y de la regla del gasto de las Administraciones Públicas en España. ....	Pág. 18
2.4.1. Administración Central y Seguridad Social. ....	Pág. 23
2.4.2. Comunidades Autónomas. ....	Pág. 26
2.4.3. Entidades Locales.....	Pág. 30
2.5. Previsiones para los próximos años.....	Pág. 31
3. ANÁLISIS DE LA ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA.....	Pág.34
3.1. Las peculiaridades de las Entidades Locales.....	Pág. 34
3.2. Análisis de la estabilidad en el Ayuntamiento de Zaragoza desde el año 2009 hasta el año 2016.....	Pág.36
3.2.1. Ejercicios 2009 a 2014. ....	Pág. 37
3.2.2. Ejercicios 2015 y 2016.....	Pág.42
3.3. Previsiones para el ejercicio 2017.....	Pág. 50
4. CONCLUSIONES.....	Pág.52
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	Pág.55
6. ÍNDICE DE CUADROS .....	Pág.57

## 1. INTRODUCCIÓN

La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria.

La salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

De esta forma comienza el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrolla el art. 135 de la Constitución Española, dando cumplimiento al mandato constitucional de aprobar una ley orgánica que señalara el método para medir el déficit público y las responsabilidades de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento.

Con su aprobación, se introdujeron importantes novedades en nuestra legislación en lo relativo a la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en su aplicación práctica. Así, todas las Administraciones Públicas debían presentar equilibrio o superávit, sin que pudieran incurrir en déficit estructural (el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos, es el déficit que persiste en presencia del pleno empleo), salvo situaciones excepcionales y tasadas en la ley (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). Las Administraciones Locales deberán presentar Equilibrio Presupuestario.

Se incorpora, además, la regla del gasto, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB.

Se fija también el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá ser superior al valor de referencia del 60% del PIB establecido en la normativa europea, salvo en las situaciones excepcionales tasadas en la ley y anteriormente citadas.

Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, lo que constituye una garantía rotunda ante los inversores.

Se contemplan los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, que deberán incorporarse en los proyectos de Presupuesto, así como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución, en todas las Administraciones Públicas.

Se extiende la obligación de presentar un límite de gasto, previsto hasta entonces solo para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como a la dotación en sus Presupuestos de un Fondo de Contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales.

El destino del superávit presupuestario se regula y deberá aplicarse a la reducción del endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

Se establece un horizonte temporal o periodo transitorio de adaptación hasta el año 2020, tal como establece la Constitución. Durante este periodo se reducirán los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos, es decir, el equilibrio estructural y la deuda pública del 60% del PIB.

Esto hace que la LOEPSF sea considerada la regla fiscal que regula la estabilidad interna, pero España también está sometida al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. En abril de 2009 el Consejo de la UE abrió un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) al amparo de lo previsto en el art. 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En junio de 2013, el plazo para corregir el déficit excesivo se extendió hasta 2016 atendiendo a que, a pesar de las medidas correctoras adoptadas, la evolución adversa de la economía había impedido cumplir con el calendario inicial. El pasado 8 de agosto el Consejo de la Unión Europea publicó una Decisión relativa a la necesidad de adoptar las medidas para la corrección del déficit excesivo, para fortalecer el marco de la gobernanza de la política fiscal y de la contratación pública.

El esfuerzo de reducción del déficit público supone aplicar una política de control del gasto público en el conjunto de administraciones públicas que ha de conducir a alcanzar el objetivo de déficit del 2,2% del PIB en 2018, en coherencia con

las recomendaciones dadas por el Consejo Europeo, finalizando el Procedimiento de Déficit Excesivo y, una vez alcanzado este objetivo, seguir avanzando hacia el equilibrio presupuestario a medio plazo.

El 28 de abril de 2017, se ha aprobado la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 (MINHAFP, 2017b). El Consejo de Ministros ha acordado la remisión a la Comisión Europea del Programa de Estabilidad de España 2017-2020 y del Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2017. La remisión se efectúa en cumplimiento de obligaciones europeas: cada año, en el mes de abril, todos los Estados miembros de la Unión Europea tienen que presentar ante la Comisión Europea sus Programas Nacionales de Reformas y sus Programas de Estabilidad. El objetivo de ambas presentaciones es coordinar las políticas económicas nacionales y lograr los objetivos establecidos para la Unión Europea en su conjunto.

La política económica a aplicar, tal y como se establece en la LOEPSF, se basa en dos ejes complementarios que se refuerzan: por un lado la consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública; y, por otro lado, las reformas estructurales.

Pero más allá de esta respuesta inmediata, es necesario consolidar el marco de política económica y fiscal que permite asegurar de forma permanente el crecimiento económico y la creación de empleo. Este es un reto que debemos alcanzar de la mano de Europa, participando activamente en el diseño de las políticas y estrategias económicas.

Un sector público eficiente es un requisito imprescindible para asegurar un crecimiento sostenido y estable, aumentar el bienestar de la sociedad y llevar a cabo las reformas necesarias que favorezcan la creación de empleo de calidad y un reparto equitativo de la renta y la riqueza (Andrés J. y Doménech R., 2015). Para ello, debemos asegurar la sostenibilidad de sus finanzas y el pago de la deuda pública, ya que cualquier duda al respecto genera incertidumbre en las decisiones de los restantes agentes económicos, con importantes efectos negativos sobre el conjunto de la economía.

### **1.1 Justificación del Trabajo.**

En el año 2016 las Administraciones Públicas incurrieron en un déficit del 4,3% del PIB, a pesar de que la economía española registró un crecimiento importante (3,2%). En el año anterior, 2015, fue de 5,1% su déficit y el mismo crecimiento del

3,2%. A pesar de haberse reducido en 6 puntos el nivel de déficit desde su máximo en 2010, sigue elevado en cuanto a las previsiones y ello siembra dudas sobre la capacidad de España para recuperar el equilibrio presupuestario y garantizar la sostenibilidad financiera. La corrección de estos desequilibrios constituye un problema de política económica general que requiere reformas (Cuenca, A., 2016).

En este trabajo se estudiará el estado actual de la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España y sus previsiones, reformas, actuaciones y efectos sobre el déficit y la deuda pública, con especial atención al posible incumplimiento de las reglas fiscales en las distintas Administraciones Públicas; y para ello, partiremos desde el estudio de la Administración Central hasta llegar al nivel de la Administración Local, e intentaremos realizar (en la última parte del trabajo) un análisis particular de las cuentas del Ayuntamiento de Zaragoza a modo de ejercicio empírico.

## **1.2 Objetivos perseguidos.**

El objetivo perseguido en este trabajo es realizar un estudio de la situación actual y de las previsiones futuras en cuanto a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas. Se pretende llevarlo a cabo de una forma y clara y comprensible, enfocando el estudio de arriba a abajo, es decir, desde la Administración Central a las Territoriales.

Por último, realizaremos un ejercicio particular de estas variables en el Ayuntamiento de Zaragoza, que resulta ser uno de los más endeudados y el único que la Autoridad Fiscal (AIReF) estima pueda presentar, al cierre de 2017, una ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados por encima del 110% (AIReF, 2016a). Se estudiarán las causas que originan esta valoración.

## **2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.**

### **2.1 Análisis histórico de la actual normativa de Estabilidad Presupuestaria.**

Los factores que explican que en España se hayan aprobado reglas fiscales formales son los siguientes:

En primer lugar, el proceso de formación de la Unión Europea en el que España ha asumido compromisos por pertenecer a ella y debe seguir las directrices marcadas para el conjunto de países comunitarios. Entre ellas las Políticas de convergencia encaminadas a la reducción de los déficits públicos hasta llegar al déficit

presupuestario “cero” (Maastricht 1992 y Sta. M<sup>a</sup> da Feira 2000), recomendaciones para protegerse de evoluciones presupuestarias imprevistas como el equilibrio en el ciclo y disminución de la deuda.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, (Ámsterdam, 1997) limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica. Se concreta en que el déficit sea inferior al 3% siempre, con tendencia al superávit o equilibrio presupuestario. La razón de esta cifra, algunos autores la encuentran en que venía a representar el nivel típico de gasto en inversión, y teniendo en cuenta la “golden rule o regla de oro” de las finanzas, de acuerdo con la cual, para garantizar la estabilidad financiera sólo deben permitirse los déficits que no superen la tasa de inversión pública, parecía una cifra adecuada (Ruiz Almendral, V., 2008).

Otro de estos factores se encuentra en la tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria a la que España accede en 1999. En ella se acuerda más rigor en el ámbito fiscal que permita la sostenibilidad presupuestaria y estabilidad en los precios, y se establece como objetivo que la deuda pública pueda ser inferior al 60% PIB.

El Pacto Fiscal Europeo, a través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (Acuerdo de 2 marzo 2012, de los 25 países UE), establece los mecanismos de coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria.

En cuanto a la evolución de la normativa española podemos destacar, en primer término, la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (reformada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo) y su complementaria la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (reformada por la Ley Orgánica 3/2006).

Al año siguiente entra en vigor el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales. Seguidamente por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por último, hasta llegar a la actual Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), se produjo la trascendental reforma del art.135 de la CE (BOE 27 septiembre de 2011), que tiene como fundamentos los siguientes:



- ✓ El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
- ✓ Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.
- ✓ El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado, no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- ✓ Se requiere de una aprobación de una Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria antes del 30 de junio de 2012, con el fin de señalar el método para medir el déficit y las responsabilidades de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento.

Es así como se llega al desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que deroga expresamente las anteriores de los años 2007 y 2001. Con la reforma constitucional del artículo 135, España había introducido al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que, como hemos señalado anteriormente, limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia establecido por las autoridades europeas.

## **2.2 Conceptos clave en el estudio.**

Podemos definir la Estabilidad Presupuestaria, como lo hace la LOEPSF, como la situación de equilibrio o superávit estructural. Es decir, la situación de no déficit estructural.

Pero, ¿qué se entiende por déficit estructural?

“Es el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos. Es el déficit que persiste en presencia del pleno empleo” (Santafé Pomed, M.P., 2016).

La ley establece que, de acuerdo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 (denominado SEC-2010), el sector público comprende:

1. La Administración Central (el Estado y sus organismos).
2. Las Comunidades Autónomas.
3. Las Corporaciones Locales.
4. Las Administraciones de la Seguridad Social.

Ahora bien, y ¿qué es el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-2010)? Es el sistema de “Contabilidad Nacional” adoptado en la Unión Europea. Se trata de una norma jurídica directamente aplicable y obligatoria en todos y cada uno de sus Estados miembros (Santafé Pomed, M.P., 2016).

El SEC establece el procedimiento para la elaboración de las cuentas de los Estados miembros de la Unión Europea, que permite disponer de datos comparables, actualizados y fiables sobre la estructura y la evolución de la situación económica de cada país y/o región.

Debemos señalar que, la finalidad de la contabilidad nacional es distinta a la de la contabilidad de las unidades públicas, ya que mientras esta última pretende ofrecer la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de estas entidades, el fin de la contabilidad nacional es ofrecer una representación de la actividad económica de las administraciones públicas. Por tanto: exige una transformación o conversión de datos del presupuesto, de la contabilidad pública o de la contabilidad empresarial a términos de contabilidad nacional.

Asimismo, el concepto de Administraciones Públicas en contabilidad nacional no tiene por qué coincidir con el concepto de Administración Pública según nuestro ordenamiento jurídico. Es el comportamiento económico lo que caracteriza al sector de las Administraciones públicas en contabilidad nacional, no la forma jurídica de las unidades que lo integran. Así, por ejemplo, un ente de derecho público puede ser o no una Administración pública en contabilidad nacional. De la misma forma, una sociedad mercantil pública puede ser una Administración pública en contabilidad nacional.

Según el SEC, las unidades institucionales públicas que se financien principalmente mediante pagos obligatorios, efectuados por unidades pertenecientes a

otros sectores y/o que tengan como función principal redistribuir renta y riqueza, o bien, que sean “productores no de mercado”, quedarán clasificadas en el sector Administraciones públicas.

Por el contrario, las unidades institucionales públicas que realicen actividades comerciales y vendan sus productos y/o presten servicios percibiendo precios económicamente significativos, entendiendo como tales, con carácter general, aquellos que permitan que las “ventas” cubran al menos el 50% de sus costes de producción, quedarán fuera del sector Administraciones públicas. Estas unidades son denominadas “productores de mercado”. Por tanto, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales siempre serán “no de mercado”, es decir, Administraciones Públicas.

Hemos definido la Estabilidad Presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural. A este respecto, la ley en su art. 15.1 establece que: “En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros... fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC)”.

Y en su art.27.1 establece: “Los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

De esta forma, entendemos que la Estabilidad Presupuestaria se mide en términos de capacidad o necesidad de financiación y que si aplicamos los criterios SEC para hacer el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación (Santafé Pomed, M.P., 2016), haríamos el siguiente cálculo:

Ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos)

- gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos)

---

= Saldo Presupuestario No Financiero

El presupuesto de una Administración se encontrará en situación de Equilibrio o Superávit en términos de Estabilidad, cuando el saldo presupuestario no financiero así obtenido sea igual o mayor que cero. Es decir, cuando tenga capacidad de financiación.

Se trata de un concepto distinto al tradicional de equilibrio presupuestario, donde el equilibrio se mide en función de la nivelación entre los ingresos y gastos presupuestarios, con arreglo a la legislación presupuestaria nacional.

A partir del Saldo Presupuestario no Financiero, inicialmente obtenido y considerando las diferencias existentes entre los criterios presupuestarios aplicados y los preceptos del SEC, se requiere efectuar una serie de Ajustes para determinar el Déficit o Superávit de contabilidad nacional.

Todas las Administraciones Públicas, de acuerdo a la LOEPSF, deben presentar equilibrio o superávit a efectos de contabilidad nacional, sin que puedan incurrir en Déficit Estructural, salvo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, que podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando éste fuera inferior. (No se contemplan para el caso de las Entidades Locales).

El destino de este superávit, establece la ley en su art.32, será la reducción del nivel de endeudamiento neto, la deuda pública a efectos del PDE, es decir, la deuda financiera, no incluida ni la deuda entre Administraciones ni la deuda comercial. Este endeudamiento neto es la deuda viva una vez deducida la previsión de amortización ordinaria del ejercicio (Santafé Pomed, M.P., 2016).

Pero el disponer de capacidad de financiación y cumplir con este art. 32 supone tener un Remanente de Tesorería para Gastos Generales (RTGG) positivo, que nos permita en el ejercicio presupuestario siguiente realizar una amortización extraordinaria de deuda.

Otro concepto importante es la Regla del Gasto. A este respecto el art.12 de la LOEPSF determina que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Entidades Locales (EELL), no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española (calculada y publicada por el Ministerio de Economía y Competitividad). De esta forma la LOEPSF limita el crecimiento del gasto público. Si bien, cuando existan desequilibrios estructurales en las cuentas o bien, una deuda pública superior al objetivo

establecido, el crecimiento del gasto público se ajustará a lo que se establezca en sus respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en la ley.

Se entiende por gasto computable: Los empleos no financieros definidos en términos del SEC (Capítulos 1 a 7 del Presupuesto +/- Ajustes SEC) excluidos:

1. Los intereses de la deuda.
2. El gasto no discrecional en prestaciones por desempleo.
3. La parte del gasto financiado con fondos procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.
4. Las transferencias a las CCAA y a las EELL vinculadas a los sistemas de financiación.

La tasa de variación (TV) del gasto computable de un ejercicio se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula (IGAE):

$$\text{TV Gasto computable (\%)} = \left( \frac{\text{Gasto computable año } (n)}{\text{Gasto computable año } (n-1)} - 1 \right) * 100$$

La referencia a utilizar serán las obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio (o una estimación de las mismas si no se dispone de la liquidación presupuestaria).

En cuanto a la Deuda Pública, podemos definirla como el conjunto de deudas que mantiene un estado frente a los particulares u otro país, es decir, conjunto de deudas que mantiene una entidad pública frente al resto de agentes económicos, particulares u otros entes públicos (Porquet ,J., 2014).

Según el Banco de España por deuda pública "se entenderá la totalidad de los pasivos contraídos por las administraciones públicas, con independencia de su naturaleza (emisión de moneda, valores distintos de acciones, créditos no comerciales a corto y a largo, créditos comerciales y otras obligaciones pendientes de pago".

Según el PDE (artículo 1.5 del reglamento 479/2009, DOUE 06/10/2009) por deuda pública se entenderá "el valor nominal de las obligaciones brutas del sector administración pública pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector público ", y matiza:

Deuda pública (según PDE) = emisión de moneda metálica + obligaciones y bonos + préstamos y créditos – derivados financieros.

No se incluyen los créditos comerciales ni los pasivos de las Administraciones Públicas en poder de otras Administraciones (Porquet, J., 2014).

De la mano de la Estabilidad Presupuestaria va la Sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en las leyes. Existe sostenibilidad de deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a proveedores no supera el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Para el cumplimiento de la Sostenibilidad Financiera, todas las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

Para instrumentar este principio, se establece un límite en el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), del conjunto de las Administraciones Públicas y que no superará el 60% del PIB. Este límite deberá cumplirse en 2020 (D.T.1ª de la LOEPSF) y estará distribuido de la siguiente manera:

- Un 44% para la Administración Central.
- Un 13% para las Comunidades Autónomas.
- Un 3% para las Corporaciones Locales.

Así, la Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Estos límites sólo pueden superarse en los casos de déficit estructural, en cuyo caso, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita ajustarse a dicho límite. Quedan excluidas las Corporaciones Locales como se ha mencionado anteriormente.

A este respecto, también obliga la ley a que las Administraciones públicas publiquen su periodo medio de pago a proveedores (pmpp) 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. Todo ello, siempre, con especial previsión para el pago de los intereses y del capital de la deuda, que gozan de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

En el primer semestre de cada año, el Gobierno fijará el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de

Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Se expresará en términos porcentuales del PIB nacional nominal.

Una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los distintos proyectos de Presupuestos de las diferentes Administraciones Públicas se deberá acomodar a dichos objetivos aprobados.

Los Planes Económicos-Financieros (los llamados PEF) tendrán que aprobarse, por la Administración correspondiente, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del de deuda pública o de la regla de gasto.

La Administración que incumpla, debe formular un PEF que permita en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con un contenido mínimo, como las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto, las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, un calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan y previsiones.

Los Planes de Reequilibrio que la ley menciona en su art.22, están pensados para aquellas Administraciones Públicas que hubieran incurrido en déficit estructural de forma excepcional por las razones enumeradas en la ley (catástrofes naturales, recesión económica...) en los que además de contener lo previsto para el PEF, recogerán la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

### **2.3 Trascendencia de la Sostenibilidad de la deuda pública.**

La financiación del gasto público con deuda está justificada cuando el rendimiento económico y social de este gasto trasciende a las generaciones presentes (Andrés J. y Doménech R., 2015). El sector público no funciona ni se financia adecuadamente cuando existe un riesgo de impago debido a un endeudamiento excesivo.

En España la deuda pública ha aumentado considerablemente desde 2007 por encima de los 60 puntos porcentuales, tal y como se aprecia en el Cuadro 1.

*Cuadro 1: Evolución de la Deuda Pública (% del PIB).*

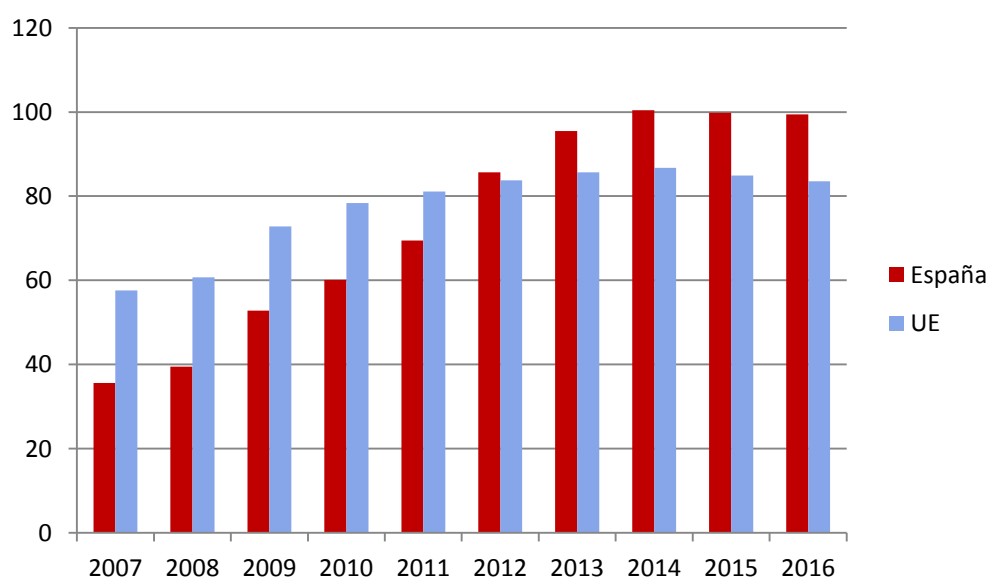
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>España</b>	35,6	39,5	52,8	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,8	99,4
<b>UE</b>	57,6	60,7	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	84,9	83,5

*Fuente Eurostat.*

Este fenómeno es común a la mayoría de los países desarrollados que han visto incrementarse su deuda pública sobre el PIB durante la reciente crisis, (Andrés J. y Doménech R., 2015). Nuestro país se ha caracterizado por un bajo nivel de deuda que tiende a crecer con fuerza en las recesiones. En 2016, han registrado los mayores niveles de deuda en la Unión Europea, Grecia (179% PIB), Italia (132,7%), Portugal (130,4%), Chipre (107,8%) y Bélgica (105,9%). España es el sexto país de la UE con mayor deuda pública.

En el Gráfico 1 podemos observar la trayectoria de la deuda española desde 2007 en comparación con la media de la UE: Es a partir de 2012, donde se dispara nuestro nivel de deuda pública por encima de la media europea, alcanzando el punto máximo en 2014.

En 2016, la deuda pública del total de las Administraciones Públicas en España se situaba en el 99,4% del PIB, lo que equivaldría aproximadamente a unos 23.000 euros por habitante (Andrés J. y Doménech R., 2015).

*Gráfico 1: Evolución de la Deuda Pública.*

*Fuente Eurostat.*



Si repartiéramos la deuda pública entre la población, antes de que estallara la crisis a finales de 2007, cada español debía 8.484,35 euros por persona, proveniente del pasivo del sector público. Nueve años más tarde, cada habitante tiene un pasivo de 23.733 euros con origen público. Es decir, durante la crisis la factura pública de cada español ha subido en 15.248 euros, un alza del 180%.

Para entender la importancia de la sostenibilidad financiera de la deuda, vamos a suponer que la deuda pública se renueva continuamente, con lo cual, cada año se debe financiar un volumen muy elevado de deuda. Cuando surgen dudas sobre si el sector público puede devolver su deuda viva, es cuando los inversores van a exigir un interés más elevado como prima de riesgo para compensar esa incertidumbre (Andrés J. y Doménech R., 2015).

Esta prima de riesgo es la diferencia entre el tipo de interés que hay que pagar por la emisión de nueva deuda pública y el tipo de la deuda libre de riesgo de países que no generan incertidumbre a los inversores, como por ejemplo, Alemania. Si sigue aumentando, se llega a un momento en que nadie quiere continuar prestando al país y el sector público tiene que reestructurar su deuda, como hizo Grecia en 2012.

Las reestructuraciones son el último recurso por el alto coste que supone para la sociedad y la consiguiente subida de tipos de interés que se sufriría, durante años, hasta recuperar la reputación perdida. Nada de esto ocurrió en España durante la crisis, porque el Banco Central Europeo (BCE) hizo posible que nuestro sector público pudiera seguir financiándose a pesar de la salida masiva de los inversores.

Así pues, nuestra pertenencia a la UE nos permitió disponer de mayor margen de maniobra para sanear nuestras cuentas y asegurar su sostenibilidad a medio y largo plazo. Se realizó un ajuste fiscal gradual y se redujo el déficit a la mitad en cinco años, del 11% en 2009 al 5,5% en 2014, (Andrés J. y Doménech R., 2015). En 2016, el déficit fue del 4,5% y las previsiones más optimistas apuntan a su reducción por debajo del 3% en 2018.

La ecuación de sostenibilidad de la deuda pública, esto es, la ratio *deuda/PIB*, depende de varios factores (Maudos, J., 2014): la tasa de crecimiento del PIB, el tipo de interés de la deuda, el nivel de deuda de partida y la magnitud de déficit/superávit primario, es decir, el que no tiene en cuenta los intereses de la deuda. Así, para que la

ratio disminuya, se deben conseguir superávits primarios y que el PIB nominal crezca por encima del tipo de interés implícito de la deuda pública.

*Cuadro 2: Objetivos de deuda Pública (% del PIB)*

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

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública 2017 (MINHAFP).*

En consecuencia, de acuerdo a estas previsiones y teniendo en cuenta que la deuda pública en el ejercicio 2016 se ha situado en el 99,4%, podemos estimar, si se cumplen estos objetivos, que el peso de la deuda pública en el PIB dejará de aumentar en el 2017 de forma muy sutil y que realmente se reducirá en el año 2018; pero todavía se situará muy lejos del objetivo final, que es reducir esta ratio por debajo del 60%. Según las estimaciones de la Autoridad Fiscal, España no conseguirá reducir la deuda pública a ese nivel hasta 16 años después al objetivo fijado de 2020, es decir, hasta 2036.

#### **2.4 Estado actual del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública y de la regla del gasto de las Administraciones Públicas en España.**

La LOEPSF establece en su artículo 15.5 que “el Ministerio de Economía y Competitividad elaborará un informe anual, previa consulta al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea, en el que se especifique, por una parte, la tasa de referencia de crecimiento de la economía española a la que se refiere el artículo 12.3 de la Ley de Estabilidad y, por otra, se valore la situación económica prevista para cada uno de los años a los que se refiere el informe”. En cumplimiento de esta disposición, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad presenta el Informe de Situación de la Economía Española 2016, con fecha 2 de diciembre de 2016 (MINHAFP., 2016a).

El informe de situación contiene un escenario macroeconómico de horizonte plurianual que especifica, entre otras variables, la evolución prevista para el Producto Interior Bruto (PIB), la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía

española y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, y la distribución entre sus subsectores.

Este informe destaca, como rasgo común de las proyecciones de los principales organismos nacionales e internacionales, la revisión al alza del crecimiento del PIB real en 2016, y la previsión de una desaceleración en 2017. La Comisión Europea, en sus Previsiones de Otoño de 2016 estimaba un crecimiento del PIB español ese año del 3,2%, en línea con el previsto por el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el Banco de España. Para 2017, estos organismos coinciden en proyectar un crecimiento en torno al 2,3%.

En relación con la composición del PIB, se proyecta un patrón de crecimiento en el periodo 2016-2019 más equilibrado entre la demanda interna y la externa. El motor de crecimiento seguirá siendo la demanda interna, presentando el consumo privado y la inversión productiva un elevado dinamismo durante todo el horizonte de previsión, y el sector exterior mantendrá una contribución positiva al crecimiento (determinada por el dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios debido a la mejora de los mercados de exportación españoles).

En cuanto a las tasas de referencia, que por ley hemos expuesto que fija el Ministerio, se recoge en la siguiente tabla la estimación realizada. Esta tasa, como hemos comentado anteriormente, establece el límite a la variación del gasto computable de las Administraciones. Para obtener dicha tasa, se calcula cada año la media de los crecimientos reales potenciales de dicho año, los cinco anteriores y los cuatro posteriores, obteniéndose así la tasa de referencia real.

*Cuadro 3: Tasas de referencia del PIB*

<b>Tasas de referencia del PIB reales y nominales</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>Tasa de referencia real</i>	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
<i>Tasa de referencia nominal</i>	1,0	1,2	2,1	2,3	2,5

*Fuente: MINHAFP.*

Por otra parte, continuando con el estudio del estado actual de las cuentas en España, el apartado tercero del artículo 17 de la LOEPSF, establece que “antes del 15 de abril de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al

Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Este informe se elaborará sobre la base de la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas”.

A partir de este informe, de fecha 15 de abril de 2017 (MINHAFP (2017a), detallamos el grado de cumplimiento alcanzado para el año 2016:

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2016 se establecieron inicialmente por Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015. No obstante, en agosto de 2016, el Consejo de la UE modificó la senda de consolidación al ampliar los objetivos intermedios de déficit global que permiten la corrección del déficit excesivo para el conjunto de las Administraciones Públicas, estableciendo unos objetivos de déficit del 4,6% del PIB para 2016, 3,1% del PIB para 2017 y 2,2% del PIB para 2018.

Como consecuencia de lo anterior, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2016. En este Acuerdo de 2 de diciembre de 2016 se fijaron, para el conjunto de Administraciones Públicas, los objetivos de déficit y de deuda en el 4,6% del PIB y en el 99,4% del PIB, respectivamente. Por su parte, la variación máxima del gasto computable de las Administraciones (tasa de referencia del PIB nominal), se estableció en el 1,8 por ciento, calculada de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea.

En las primeras previsiones del Gobierno, plasmadas en el Programa de Estabilidad 2016-2019 de abril de 2016, se estimaba una variación media anual del PIB real en 2016 del 2,7 por ciento. Esta previsión se revisó al alza hasta el 2,9% en el plan presupuestario de octubre y nuevamente se volvió a revisar al alza hasta el 3,2% en diciembre de 2016 (con el acuerdo de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y subsectores para el período 2017-2019). Esta última cifra prevista del 3,2% se mantuvo en la actualización del Plan Presupuestario para 2017 que el Gobierno remitió a la Comisión Europea en diciembre de 2016.

Ambas previsiones atribuían la mejora a la contribución positiva del sector exterior al crecimiento, que compensaba la ralentización de la demanda interna.

De este modo, en el año 2016 se registró, por segundo año consecutivo, un avance del PIB del 3,2 por ciento consolidando la fase de recuperación de la economía española iniciada en 2014.

En cuanto al objetivo de estabilidad presupuestaria, se constata que en el ejercicio 2016 se ha registrado un déficit en términos de contabilidad nacional de 50.576 millones de euros, incluyendo las ayudas financieras netas, cifra que representa el 4,54 por ciento del PIB, que ha sido estimado por el INE en 1.113.851 millones de euros. Dicha información ha sido, igualmente, remitida a la Comisión Europea en aplicación de la normativa comunitaria que regula el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

El déficit del ejercicio 2016 recoge el importe neto de las operaciones resultantes de apoyos financieros, realizadas en el marco de la crisis financiera por la Administración Central, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y Banco Financiero y de Ahorro (BFA), que ascienden a 2.389 millones, cuya incidencia no se tiene en cuenta para el análisis del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. También habría que incluir en su exclusión los gastos generados por el terremoto de Lorca en 2016, que ascienden a 21 millones de euros.

Por tanto, teniendo en cuenta estos importes a descontar, el déficit a considerar para el ejercicio 2016 asciende a 48.166 millones de euros, cifra equivalente al 4,32% del PIB estimado para dicho año, lo que supone el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno para ese ejercicio, que fue del 4,6 por ciento del PIB (desviación positiva de 0,3 puntos).

En el Cuadro 4 se muestra el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, diferenciando el déficit de Contabilidad Nacional para los diferentes subsectores y el déficit resultante descontando la ayuda neta al sector financiero y los gastos derivados del terremoto de Lorca, así como el cálculo de la desviación de cada una de las previsiones por subsectores.

*Cuadro 4: Cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria del ejercicio 2016.*

Subsectores	Déficit en Contabilidad Nacional		Déficit a efectos de cumplimiento del OEP*		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	Desviación
	En mill. de euros	En % PIB	En mill. de euros	En % PIB		
Administración Central	-30.408	-2,73	-28.019	-2,52	-2,2	-0,3
Comunidades Autónomas	-9.155	-0,82	-9.134	-0,82	-0,7	-0,1
Corporaciones Locales	7.083	0,64	7.083	0,64	-	0,6
Fondos de Seguridad Social	-18.096	-1,62	-18.096	-1,62	-1,7	0,1
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>-50.576</b>	<b>-4,54</b>	<b>-48.166</b>	<b>-4,32</b>	<b>-4,6</b>	<b>0,3</b>
<b>PIB utilizado</b>	<b>1.113.851</b>					

Fuente: IGAE

*\*A efectos de cumplimiento del OEP para el año 2016, no se ha incluido en el déficit de las CCAA la ayuda neta al sector financiero por importe de 2.389 millones, cifra que equivale a 0,21 puntos del PIB, así como los gastos de carácter extraordinarios derivados del terremoto de Lorca por importe de 21 millones registrados en la Comunidad Autónoma de Murcia.*

En cuanto al cumplimiento de la Regla de Gasto, de acuerdo con el apartado tercero del artículo 17 de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, también debe informarse del grado de cumplimiento de la regla de gasto para el ejercicio 2016 para cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas, con la excepción de los Fondos de Seguridad Social.

En este sentido, la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, calculada para 2016 por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea, se fijó, como ya se ha expuesto anteriormente, en el 1,8%. Por tanto, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no puede superar dicha tasa.

En el siguiente cuadro se recogen las cifras de los gastos computables en el ejercicio 2016 y su variación respecto a 2015.

*Cuadro 5: Cumplimiento de la Regla de Gasto: Administraciones Públicas. Ejercicio 2016*

(Apartado 3 del art. 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera)

	2015	2016	Tasa de Variación
<i>Administración Central</i>	98.270	101.068	2,8
<i>Comunidades Autónomas</i>	140.347	140.314	0,0
<i>Corporaciones Locales</i>	49.393	49.106	-0,6

*Fuente: MINHAFP.*

En cuanto al cumplimiento del objetivo de deuda pública, podemos señalar que el Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016 aprobó un Acuerdo por el que se establecía, para el año 2016, el objetivo de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores.

Posteriormente, en los Acuerdos de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2016, se fijaron los objetivos individuales de deuda pública de las Comunidades Autónomas de régimen común y de régimen foral, respectivamente.

Según los datos del Banco de España (BDE), la deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas ha alcanzado el 99,4 por ciento del PIB, coincidiendo con el objetivo fijado. Por tanto, el conjunto de las Administraciones Públicas ha cumplido el objetivo de Deuda Pública.

*Cuadro 6: Cumplimiento de la Deuda Pública para el conjunto de Administraciones en 2016 (Art. 17.3 LOEPSF)*

	Deuda Pública	Objetivo	Desviación
Administración Central y Fondos de Seg.Social	71,6	72,0	0,4
Comunidades Autónomas	24,9	24,4	-0,5
Corporaciones Locales	2,9	3,0	0,1
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>99,4</b>	<b>99,4</b>	<b>0,0</b>

*Fuente MINHAFP 2017.*

#### **2.4.1. Administración Central y Seguridad Social**

El objetivo de estabilidad presupuestaria de la Administración Central, para el ejercicio 2016, se fijó en una cifra de déficit equivalente al 2,2 por ciento del PIB. El déficit, en términos de contabilidad nacional, registrado por la Administración Central

en dicho ejercicio, alcanza la cifra de 30.408 millones de euros que equivale al 2,73 por ciento del PIB. Una vez deducido el importe neto de las ayudas concedidas a las entidades de crédito, se sitúa en el 2,52 por ciento del PIB, lo que supone el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria porque se ha producido una desviación negativa de casi 0,3 puntos del PIB.

Para el subsector de Fondos de Seguridad Social se estableció como objetivo de estabilidad presupuestaria una cifra de déficit equivalente al 1,7 por ciento del PIB para 2016. Dado que en este ejercicio se ha obtenido un déficit de 1,62 por ciento del PIB, este subsector ha cumplido el objetivo fijado inicialmente, al producirse una desviación positiva equivalente a casi 0,1 puntos del PIB.

En cuanto a la Regla de Gasto, en el caso de la Administración Central, los gastos computables del ejercicio 2016 han resultado superiores en un 2,8% a los registrados en el año anterior, variación que implica el incumplimiento de la regla de gasto. A efectos de esta valoración del gasto computable, se han deducido los gastos derivados de las ayudas concedidas a las Entidades Financieras durante el ejercicio 2016, que se ha elevado a la cantidad de 2.865 millones de euros (el efecto en el déficit público ha sido de 2.389 millones de euros, ya que se tienen en cuenta los ingresos aportados por las operaciones en el marco de la crisis financiera, como son los ingresos por intereses, dividendos, etc., por importe de 476 millones).

En el aumento del gasto computable de la Administración Central ha influido la reducción, durante este año, de las transferencias efectuadas por el Estado al SPEE para la financiación de las prestaciones por desempleo (en 2016 se han abonado por este concepto 6.115 millones menos que en 2015). Otro factor que igualmente ha contribuido al aumento de los gastos computables ha sido el impacto que ha tenido la reforma tributaria, que ha supuesto la reducción permanente de los ingresos tributarios de 820 millones de euros.

En el siguiente cuadro se desglosa la Regla de Gasto para la Administración Central:



*Cuadro 7: Cumplimiento de la Regla de Gasto en la Administración Central en 2016  
(Aptdo.3 art.17 LOEPSF)*

	2015	2016	Tasa de Variación
1. Empleos no financieros(*)	221.364	220.764	-0,3
De los cuales: ayuda financiera	1.268	2.865	125,9
2. Empleos no financieros excluida ayuda financiera	220.096	217.899	-1,0
3. Intereses	29.841	28.135	-5,7
4. Gastos financiados por la Unión Europea	1.328	520	-60,8
5. Gastos financiados por otras Administraciones Públicas	425	552	29,9
6. Transferencias por sistema de financiación a CCAA	63.423	67.106	5,8
7. Transferencias por sistema de financiación a EELL	16.811	17.455	3,8
8. Cambios normativos con incrementos de recaudación permanente		-820	-
9. Gastos no discrecional en prestaciones por desempleo	9.998	3.883	-61,2
<b>Total a efectos de la Regla de Gasto (2-3-4-5-6-7-8-9) (*)</b>	<b>98.270</b>	<b>101.068</b>	<b>2,8</b>

*Fuente: MINHAFP.*

(\*) Los empleos no financieros de 2015 incluyen los ingresos derivados de la subasta de los servicios de televisión, radio y telefonía móvil, por importe de 1.643 millones de euros (en contabilidad nacional se registran como menores gastos en 2015). No obstante, Eurostat ha comunicado el cambio de criterio en el registro de estos ingresos que deberá incorporarse en la siguiente notificación (antes del uno de octubre), contabilizándose como ingresos en concepto de rentas de activos no producidos a lo largo de la duración del contrato y, por tanto, no afectará a los empleos no financieros de la contabilidad nacional. Si se incorpora este cambio de tratamiento contable a los datos actuales, el gasto computable de la Administración Central aumentaría el 1,2%, es decir, que se cumpliría la regla de gasto de este subsector.

Si analizamos el objetivo de deuda pública, la Administración Central y los Fondos de Seguridad Social han alcanzado una deuda conjunta del 71,6 por ciento del PIB, frente al objetivo del 72 por ciento. Por tanto, podemos concluir que se ha cumplido el objetivo de deuda (desviación positiva de 0,4 puntos porcentuales).

### 2.4.2. Comunidades Autónomas.

En el ejercicio 2016 el objetivo de estabilidad fijado para las Comunidades Autónomas fue de un déficit equivalente al 0,7 por ciento del PIB. El déficit registrado por el conjunto de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de 2016 asciende a 9.155 millones de euros, cifra que ha sido notificada a la Comisión Europea (Procedimiento de Déficit Excesivo).

Sin embargo, el déficit global a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es de 9.134 millones de euros, el 0,82 por ciento del PIB nacional. La diferencia entre ambos déficit se debe, como ya se ha comentado en párrafos anteriores, al efecto económico que sobre el déficit del ejercicio 2016 tiene el gasto realizado por la Comunidad Autónoma de Murcia ocasionado por los efectos del terremoto de Lorca (21 millones de euros de gastos que se han considerado excepcionales al derivarse de acontecimientos que están fuera del control de las Administraciones Públicas).

*Cuadro8. Cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria 2016 para CCAA.  
(Apartado 3 del art. 17 de la LOEPSF)*

CCAA	Déficit en millones de euros		Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de estabilidad presupuestaria	Desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria
	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2016	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2016		
C.A del País Vasco	-489	-489	-0,71	-0,71	-0,7	0,0
C.A de Cataluña	-1.968	-1.968	-0,93	-0,93	-0,7	-0,2
C.A de Galicia	-315	-315	-0,54	-0,54	-0,7	0,2
C.A de Andalucía	-965	-965	-0,65	-0,65	-0,7	0,1
C.A del Principado de Asturias	-106	-106	-0,49	-0,49	-0,7	0,2
C.A de Cantabria	-184	-184	-1,47	-1,47	-0,7	-0,8
C.A de la Rioja	-42	-42	-0,52	-0,52	-0,7	0,2
C.A de la Región de Murcia	-484	-463	-1,70	-1,62	-0,7	-0,9

CCAA	Déficit en millones de euros		Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de estabilidad presupuestaria	Desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria
	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2016	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2016		
Comunidad Valenciana	-1.609	-1.609	-1,53	-1,53	-0,7	-0,8
C.A de Aragón	-373	-373	-1,08	-1,08	-0,7	-0,4
C.A de Castilla La Mancha	-275	-275	-0,72	-0,72	-0,7	0,0
C.A de Canarias	-140	-140	-0,33	-0,33	-0,7	0,4
Comunidad Foral de Navarra	-128	-128	-0,67	-0,67	-0,7	0,0
C.A de Extremadura	-285	-285	-1,61	-1,61	-0,7	-0,9
C.A de Illes Balears	-116	-116	-0,41	-0,41	-0,7	0,3
C.A de Madrid	-1.331	-1.331	-0,63	-0,63	-0,7	0,1
C.A de Castilla y León	-345	-345	-0,62	-0,62	-0,7	0,1
<b>Total CCAA</b>	<b>-9.155</b>	<b>-9.134</b>	<b>-0,82</b>	<b>-0,82</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>

Fuente: MINHAFP.

\*A efectos de cumplimiento del OEP para el año 2016, no se ha incluido en el déficit de las CCAA los gastos de carácter extraordinarios derivados del terremoto de Lorca por importe de 21 millones registrados en la Comunidad Autónoma de Murcia.

Por lo tanto, cabe concluir que no se ha cumplido el objetivo para el conjunto del subsector de Comunidades Autónomas, si bien es importante destacar que la situación difiere para cada Comunidad.

Así, podemos decir que las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco han cumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria. Por el contrario, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana han registrado déficits superiores al objetivo fijado.

Si valoramos la Regla de Gasto en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se observa que el gasto computable del ejercicio 2016 para todo el subsector es inferior en 33 millones de euros al del año 2015, lo que implica una tasa de variación del 0,0% con relación al año anterior. Por tanto, el conjunto de este subsector cumple el objetivo fijado para la regla de gasto (la tasa de variación objetivo era del 1,8%).

En el cuadro siguiente se recoge el cumplimiento de la Regla de Gasto para las CCAA en su conjunto:

*Cuadro 9: Cumplimiento de la Regla de Gasto de CCAA en 2016  
(Aptdo.3 art.17 LOEPSF)*

	2015	2016	Tasa de Variación
1. Empleos no financieros	170.941	167.491	-2,0
2. Intereses	4.419	4.397	-0,5
3. Gastos financiados por la Unión Europea	3.609	1.858	-48,5
4. Gastos financiados por otras Administraciones Públicas	11.530	11.478	-0,5
5. Transferencias a Cabildos Insulares por Sistema de Financiación	209	214	2,4
6. Transferencias a CCLL de Navarra por Sistema de Financiación	201	204	1,5
7. Transferencias al Estado por Sistema de Financiación	10.587	8.932	-15,6
8. Gastos terremoto Lorca	39	21	-46,2
9. Cambios normativos con incrementos de recaudación permanentes		73	-
<b>Total a efectos de la Regla de Gasto (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)</b>	<b>140.347</b>	<b>140.314</b>	<b>0,0</b>

*Fuente: MINHAFP.*

Ahora bien, ocurre lo mismo que con el objetivo de Estabilidad Presupuestaria que si desglosamos el cumplimiento de forma individual (Cuadro 10), podemos afirmar que Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, La Rioja y Valencia han cumplido la Regla de Gasto, mientras que Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia y el País Vasco no la han cumplido en el ejercicio 2016.

Hay que poner de manifiesto que, tanto en el año 2015 como en 2016, se han producido gastos excepcionales en situaciones concretas (denominados one-off) como los ocurridos por reclasificación de asociaciones público privadas, entre otras de menor importancia, que repercuten en la fórmula de la Regla de Gasto. Estas operaciones

singulares y de carácter excepcional podrán ser objeto de consideración, junto con otras circunstancias, en la senda del gasto público computable para la aplicación de la regla de gasto que se considere en los Planes Económico-Financieros a presentar en aplicación del artículo 21 de la LOEPSF.

*Cuadro 10: Cumplimiento de la Regla de Gasto por cada CCAA en 2016  
(Aptdo.3 art.17 LOEPSF)*

	2015	2016	Tasa de Variación
C.A del País Vasco	9.222	9.577	3,8
C.A de Cataluña	26.955	25.210	-6,5
C.A de Galicia	7.880	8.334	5,8
C.A de Andalucía	21.326	22.466	5,3
C.A del Principado de Asturias	3.561	3.449	-3,1
C.A de Cantabria	2.116	2.136	0,9
C.A de La Rioja	1.121	1.134	1,2
C.A de la Región de Murcia	4.146	4.252	2,6
Comunitat Valenciana	13.857	13.852	0,0
C.A de Aragón	4.264	4.163	-2,4
C.A de Castilla La Mancha	5.546	5.410	-2,5
C.A de Canarias	5.784	6.026	4,2
Comunidad Foral de Navarra	2.691	2.676	-0,6
C.A de Extremadura	3.754	3.736	-0,5
C.A de Illes Balears	3.403	3.259	-4,2
C.A de Madrid	17.259	17.156	-0,6
C.A de Castilla y León	7.571	7.556	-0,2
Transferencias internas entre CCAA	109	78	-
<b>Total Comunidades Autónomas</b>	<b>140.347</b>	<b>140.314</b>	<b>0,0</b>

Fuente: MINHAFP.

Estos objetivos se fijaron considerando un incremento neto del endeudamiento derivado de la financiación del objetivo de déficit, de las cuotas anuales correspondientes a la devolución al Estado de las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009 del sistema de financiación autonómico de las Comunidades de régimen común, más el endeudamiento por los pagos en 2016 de las dotaciones del Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas de 2015 destinadas al pago de deuda anteriores a ese año.

En los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de diciembre y 23 de diciembre de 2016, en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común, se previó expresamente la posibilidad de rectificar los objetivos de deuda pública o de contemplar como excepciones (a los efectos de su cumplimiento) el incremento del endeudamiento

contraído con el Estado en el marco de nuevas dotaciones de los mecanismos adicionales de financiación.

Para la comprobación del grado de cumplimiento del objetivo de deuda pública de las Comunidades Autónomas del ejercicio 2016, se ha de partir de los datos oficiales del Banco de España relativos a la Deuda Pública de las Administraciones Públicas, según el Protocolo de Déficit Excesivo. El volumen de deuda pública así computada que se ha registrado para el conjunto de las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2016, asciende a 276.899 millones de euros (según datos de Banco de España) cifra que representa el 24,9 por ciento del PIB nacional.

Realizados los ajustes a los objetivos de deuda pública de las Comunidades Autónomas fijados para el ejercicio 2016, la ratio deuda PDE sobre PIB de las CCAA a 31 de diciembre de 2016 (computable a efectos de la verificación del objetivo) ascendería al 25,1 por ciento del PIB nacional.

Por lo tanto, el conjunto de las Comunidades Autónomas ha cumplido el objetivo de deuda pública del ejercicio 2016 (de acuerdo a la información facilitada por el Banco de España,).

#### **2.4.3. Entidades Locales.**

El objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado para las Corporaciones Locales se basaba en alcanzar una situación de equilibrio. En este ejercicio 2016, el resultado para el conjunto de Entidades Locales ha sido de un superávit de 7.083 millones de euros, que representa el 0,64 por ciento del PIB. Por lo tanto, podemos decir que se ha cumplido el objetivo previsto para el conjunto de las Entidades Locales, habiéndose registrado una desviación positiva de 0,64 puntos del PIB.

Si estudiamos el seguimiento del objetivo de la Regla de Gasto en el ámbito de las Corporaciones Locales, el Informe de cumplimiento nos constata que el conjunto de las Corporaciones Locales ha registrado una disminución del 0,6% en el gasto computable del ejercicio 2016, lo que supone el cumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio, ya que la tasa de variación permitida era del 1,8%.

*Cuadro 11: Cumplimiento de la Regla de Gasto de Entidades Locales en 2016  
(Aptdo.3 art.17 LOEPSF)*

	2015	2016	Tasa de Variación
1. Empleos no financieros	64.699	63.757	-1,5
2. Intereses	722	665	-7,9
3. Gastos financiados por la Unión Europea	277	171	-38,3
4. Gastos financiados por otras Administraciones Públicas	3.249	3.102	-4,5
5. Transferencias al País Vasco por Sistema de Financiación	8.234	8.500	3,2
6. Transferencias al Estado por Sistema de Financiación	2.140	1.329	-37,9
7. Cambios normativos con incrementos de recaudación permanentes	-	187	-
8. Inversiones financieramente sostenibles	684	697	1,9
<b>Total a efectos de la Regla de Gasto (1-2-3-4-5-6-7-8)</b>	<b>49.393</b>	<b>49.106</b>	<b>-0,6</b>

*Fuente: MINHAFP.*

En cuanto al objetivo de deuda hay que señalar que, para el ejercicio 2016, el subsector de Corporaciones Locales ha registrado una deuda al final del ejercicio del 2,9 por ciento del PIB, lo que supone el cumplimiento del objetivo fijado (que era del 3,0 por ciento del PIB).

## **2.5 Previsiones para los próximos años.**

La actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (MINHAFP., 2017b) mejora las previsiones de crecimiento del PIB y del empleo respecto de la anterior revisión. Estas previsiones, si se cumplen, mantendrán a España en la senda del crecimiento entre los países desarrollados y permitirían situar el déficit público por debajo del 3 por 100 en 2018 con superávit primario.

La nueva proyección estima un crecimiento medio anual en estos cuatro años del 2,5 por 100 (desde el 2,7 por 100 este año hasta el 2,4 por 100 en 2019 y 2020). Y la tasa de paro, si se cumplen las previsiones, bajará unos dos puntos más al año, lo que permitirá la creación de medio millón de puestos de trabajo anuales, hasta situarse en el 11,2 por 100 de la población activa a finales de 2020, el nivel más bajo desde mediados de 2008, es decir, al inicio de la recesión.

El déficit público se situará por debajo del 3 por 100 en 2018, lo que permitirá cerrar el Procedimiento de Déficit Excesivo y en 2020 España se encontrará en una situación próxima al equilibrio presupuestario.

La estrategia fiscal proyectada para el período 2017-2020 tiene como objetivo fundamental conseguir unas finanzas públicas saneadas, para mantener la deuda pública en una dinámica decreciente y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas como elemento fundamental para seguir reforzando la credibilidad de la economía española, fomentar el crecimiento y la creación de empleo.

El Programa de Estabilidad mantiene el compromiso con la senda de consolidación fiscal fijada, cumpliendo con las recomendaciones del Consejo Europeo de agosto de 2016 y reduciendo el déficit público por debajo del umbral del 3 por 100 del PIB en 2018. Así, los objetivos de déficit para los ejercicios 2017, 2018, 2019 y 2020 serán:

*Cuadro 12: Senda de reducción del déficit (recomendaciones Comisión Europea)  
Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010 (En porcentaje del PIB)*

	2016	2017	2018	2019	2020
Administración Central	- 2,2	- 1,1	- 0,7	- 0,3	0,0
Comunidades Autónomas	- 0,7	- 0,6	- 0,3	0,0	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	- 1,7	-1,4	-1,2	-1,0	-0,5
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,5</b>

Fuente MINHAF 2017.

Como novedad se establece un objetivo de déficit para el año 2020 en el -0,5 por 100 del PIB (apreciando sólo déficit en los Fondos de la Seguridad Social). De esta manera, al final del período de proyección, España se situaría prácticamente en equilibrio presupuestario.

En cuanto a la deuda pública, como habíamos señalado al principio de nuestro trabajo, se fijan los límites para los próximos años en:

*Cuadro 2: Objetivos de deuda Pública (% del PIB)-Fuente: MINHAFP*

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



El informe de situación que acompaña a esta actualización del Programa de Estabilidad, establece la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. La variación del gasto computable nominal de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar dicha tasa de referencia en este periodo, siguiendo la Ley Orgánica de Estabilidad y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento:

<i>Cuadro 13: Tasa de referencia nominal(% variación anual)</i>		
<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
2,1	2,3	2,5

*Fuente: MINHAFP.*

Éstas son las previsiones planteadas y los objetivos de la estrategia europea para 2020, pero habrá que estar muy atentos a su consecución a través de los distintos programas, reformas planteadas y políticas que deberán llevarse a cabo.

En particular, las encaminadas al fomento del consumo e inversión como motores de este crecimiento económico que se espera continúen en alza para los próximos años, con una media de crecimiento del 2,5% hasta 2020. Ello repercutiría en una mayor capacidad de creación de empleo y el descenso de la tasa de paro. El Programa Nacional de Reformas 2017 da cuenta de las medidas adoptadas para cumplir los compromisos asumidos por España en el marco europeo. Habrá que esperar para valorar su efectividad y grado de cumplimiento.

El Programa de Estabilidad mantiene el compromiso con la senda de consolidación fiscal fijada (eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública). Consideramos que hay que evitar que sea excesivamente rápida, sobre todo cuando se parte de una situación, como la española, con una tasa de desempleo tan elevada. La estrategia más adecuada, que denominamos consolidación fiscal inteligente, consiste en mantener este esfuerzo de consolidación en niveles razonables, llevando a cabo, al mismo tiempo, las reformas apropiadas que permitan reducir la tasa de desempleo estructural (Andrés J. y Doménech R., 2015).

### **3. ANÁLISIS DE LA ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Partimos del estudio general que hemos hecho del estado actual de las cuentas públicas en España y vamos a abordar el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, describiendo su proceso de consolidación fiscal en los últimos años. Para ello vemos, en primer lugar, las peculiaridades de las Entidades Locales en el ámbito de la estabilidad, lo que se les exige y cómo se calculan las variables. En segundo lugar, comenzamos el análisis de la estabilidad presupuestaria en el Ayuntamiento de Zaragoza, realizando un primer estudio más general desde 2009 hasta 2014 y un segundo análisis más detallado de los ejercicios 2015 y 2016 que nos ayudan a explicar la situación actual de esta Entidad Local.

#### **3.1. Las peculiaridades de las Entidades Locales.**

Como hemos analizado en el apartado anterior, el subsector de las Entidades Locales (EELL), en su conjunto, tiene una amplia holgura en los objetivos de déficit y deuda pública y su cumplimiento está garantizado por el nivel y naturaleza de sus ingresos y por la aplicación de la regla de gasto. Pero ha de tenerse en cuenta que la LOEPSF se aplica individualmente a cada Entidad Local. Desde esta perspectiva no puede aceptarse una aplicación laxa de la ley amparándose en los buenos resultados del conjunto del subsector (AIREF, 2016a).

Así, a pesar de que el subsector se encuentra próximo al objetivo de deuda del 3%, 789 ayuntamientos tienen una ratio deuda/ingresos corrientes superior al 75%, lo que significa que necesitan autorización para endeudarse; y casi la mitad (377) no pueden endeudarse por exceder del límite del 110% que marca la legislación vigente (art.53.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

La Autoridad Fiscal ya alertaba de esta situación heterogénea del subsector que hacía necesario el seguimiento individualizado previsto en la LOEPSF a través de los mecanismos de prevención y corrección. Así, el 7 de diciembre de 2016 informaba que, de acuerdo con los últimos datos publicados, de las 973 EELL que tenían que elaborar en 2015 un Plan Económico-Financiero (PEF), por incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2014, sólo la mitad lo habían presentado debido, en muchos de los casos,

a la existencia de dificultades en su aprobación por el pleno de la corporación. Esto mismo veremos que le sucede al Ayuntamiento de Zaragoza en el año 2016.

En este contexto, la AIREF formula recomendaciones generales en materia de aplicación de la LOEPSF, la regla de gasto y el nivel de deuda pública. Así, se recomienda el establecimiento de un procedimiento que permita superar el bloqueo que pueda producirse en la tramitación de los PEF e insiste en la necesidad de coordinación (entre los distintos órganos de tutela de las EELL y el MINHAFP). En nuestro estudio del Ayuntamiento de Zaragoza veremos que ejerce como órgano de tutela la Comunidad Autónoma de Aragón.

Respecto a la regla de gasto, la AIREF recomienda que el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto deben reforzarse mutuamente, para lo cual, los presupuestos aprobados de las EELL deben proporcionar información del cálculo de la regla de gasto e insiste en que se clarifiquen las condiciones y criterios de su cálculo y aplicación dentro del marco legal actual. Todo ello sin perjuicio de que en los próximos meses se revise su diseño en el seno del grupo de trabajo que el MINHAFP prevé crear con esta finalidad y en el que participará el propio Ministerio, las CCAA, EELL y la AIREF.

Esta revisión del diseño de la Regla del Gasto se encuentra fundamentada además en la paradoja que se da, en la actualidad, cuando se producen situaciones en Corporaciones Locales (como el Ayuntamiento de Madrid o el de Zaragoza, entre otros) donde se cumple con los objetivos de estabilidad y no así con el objetivo fijado para la Regla de Gasto (a veces uno es efecto del otro); derivando todo ello en la obligación de aprobar, por imperativo legal, un Plan Económico Financiero (PEF) para corregir el incumplimiento de la Regla de Gasto. Este crecimiento del gasto, en más de alguna ocasión, resulta inherente en la formación de esos superávits. Por tanto, observamos que en este subsector con superávit consolidados, es más restrictiva la aplicación de la regla del gasto que el cumplimiento del objetivo de equilibrio.

En lo relativo al endeudamiento, la Autoridad Fiscal recomienda que se defina un límite individual de deuda cuyo incumplimiento dé lugar a los mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF. Tenemos que hacer constar que, aunque la actual normativa de estabilidad presupuestaria fija un objetivo de deuda para el conjunto del subsector, este límite no es trasladable a cada Corporación, al no existir un PIB local. Por tanto, los límites de endeudamiento para cada una de las Entidades Locales serán

los establecidos para la concertación de operaciones de endeudamiento (art. 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), o la normativa específica aprobada al efecto, como las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años).

Estos límites generales de endeudamiento de las Entidades Locales se recogen en el cuadro siguiente:

*Cuadro 14: Límites Generales de Endeudamiento de las EELL*

AHORRO NETO	ENDEUDAMIENTO A L/P
NEGATIVO	No se pueden concertar operaciones de crédito a l/p
POSITIVO: Tres casos en función del capital vivo.	Capital Vivo <75% Ingresos Corrientes: Se pueden concertar operaciones de crédito a l/p sin autorización.
	75%<Capital Vivo<110% Ing.Corrientes: Se pueden concertar operaciones de crédito a l/p con autorización del órgano de tutela
	Capital Vivo >110% Ing.Corrientes: No se pueden concertar operaciones de crédito a l/p

*Fuente: AIReF.*

Se consiera Ahorro Neto, la diferencia entre los Ingresos Corrientes (derechos reconocidos de los capítulos 1 a 5 del presupuesto) menos los Gastos Corrientes (capítulos 1, 2 y 4) y la carga financiera (capítulo 3 y 9). Exclusivamente habrá posibilidad de endeudamiento si este ahorro neto es mayor que cero, lo que indica que la entidad local tiene capacidad de pago suficiente.

### **3.2. Análisis de la estabilidad en el Ayuntamiento de Zaragoza desde el año 2009 hasta el año 2016.**

En cumplimiento de lo previsto en la legislación vigente en cada momento, el Ayuntamiento de Zaragoza ha elaborado cada año los informes de seguimiento de la Estabilidad Presupuestaria, conforme a las liquidaciones aprobadas en sus Presupuestos

anuales, las de sus Organismos Autónomos y las cuentas anuales de las Sociedades Municipales que forman parte de su perímetro de consolidación.

Hemos tenido acceso a los informes de estabilidad de la Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza desde el año 2009 hasta la actualidad. En ellos y siguiendo las indicaciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de 11 de noviembre de 2008, se considera que integran el perímetro de consolidación, los presupuestos del Ayuntamiento de Zaragoza, el Patronato Municipal de las Artes Escénicas y de la Imagen, el Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas, el Patronato Municipal de Turismo, el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial, así como las cuentas anuales de la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A, y Zaragoza Deporte Municipal S.A.

Hasta la entrada en vigor de la nueva ley de estabilidad en el año 2012, las liquidaciones anuales medían la estabilidad en función del resultado del Presupuesto Consolidado después de realizar los ajustes SEC 95. El déficit permitido y publicado cada año marcaba el límite para cumplir con el Pacto de Estabilidad. Y las entidades locales que necesitaran financiación por encima de ese techo tenían que aprobar un Plan Económico Financiero (PEF).

Realizamos en un primer apartado una síntesis de los informes de estabilidad consultados desde los años 2009 hasta 2014 con sus conclusiones. En un segundo término, analizamos con más detalle los ejercicios 2015 y 2016.

### 3.2.1. Ejercicios 2009 a 2014

Partimos de la liquidación del Presupuesto Consolidado de cada año para medir la estabilidad. Los datos para cada año fueron los siguientes:

<i>Cuadro 15: Medición de la Estabilidad de 2009 a 2014(en millones de euros)</i>						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resultado Presupuesto Consolidado	-8,40	26,81	-25,45	-44,97	47,19	10,47
+ Ajuste SEC= Capacidad/Nec de financiación	-40,64	-103,44	-56,75	13,53	92,26	71,43
Ahorro Neto	12,15	14,42	19,94	-25,18	73,01	56,67
Coefficiente de endeudamiento	124,39%	120,67%	No consta	No consta	122,78%	121,70%
RTGG	10,03	-1,70	-4,67	19,81	4,12	4,97

*Fuente: Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza (IGAZ 2017).*

En el año 2009 estaba en vigor el PEF aprobado para el período 2008-2010. Durante el ejercicio de 2009 se obtuvo un déficit de 40,64 millones y el ahorro neto resultó una cifra de 12,15 millones. La Ley de Presupuestos Generales para 2010 había elevado el coeficiente de endeudamiento para solicitar autorización a los órganos de tutela hasta el 125% de los ingresos corrientes consolidados y liquidados. Este informe se emitió el 17 de febrero de 2010 por lo que se acogió a la previsión con el fin de cumplir con el límite de endeudamiento (máxime cuando debido a la grave crisis que sufre la economía en esos momentos ese Presupuesto de 2010 se vio reducido de 762 millones a 728 millones, debido a la bajada en la participación de los tributos del Estado). Por lo tanto, en el ejercicio 2009 no se cumplió el objetivo de estabilidad al tener un déficit de 40,64 millones pero su nivel de endeudamiento estaba dentro de los límites permitidos por la ley de presupuestos.

En el ejercicio 2010 existía el acuerdo recién aprobado de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal, de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), de 28 de abril de 2011, en virtud del cual se establecía el 5,53% de los ingresos no financieros consolidados como porcentaje equivalente al déficit.

De todo esto se deducía que las Entidades Locales que presentaran una financiación superior al 5,53% de sus ingresos no financieros consolidados debían presentar Planes Económicos Financieros (PEF).

Este año 2010, la liquidación del Presupuesto nos arroja un déficit estructural de 103,44 millones. En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, ya se disponía de un PEF aprobado para este periodo pero claramente no se cumplía, pues aplicando este porcentaje del 5,53% fijado por la CNAL a sus ingresos no financieros consolidados resultaba la cifra de 40,63 millones como permitida, muy lejos de los 103,44 millones que reflejaban sus cuentas.

Así, en 2010, se informó por parte de la IGAZ de que el Ayuntamiento de Zaragoza no había cumplido con el Plan Económico Financiero 2008-2010 a su vencimiento, el 31 de diciembre de 2010 (el plan preveía que en esa fecha se hubiese generado una capacidad de financiación de 7,443 millones de euros).

Por tanto, el Ayuntamiento de Zaragoza se encontraba en situación de inestabilidad presupuestaria, y resultaba necesario proceder a la aprobación de un nuevo Plan Económico Financiero para alcanzar el reequilibrio a 31 de diciembre de 2014.

En 2011 sus cuentas no se sanearon de manera suficiente. Presentó una liquidación con un resultado presupuestario ajustado negativo de 25,450 millones de

euros y un RTGG negativo de -4,667 una vez consolidado. En cuanto al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, se procede a realizar los ajustes requeridos por el SEC y resulta una necesidad de financiación de 56,75 millones de euros. Los ingresos no financieros consolidados del Ayuntamiento ascienden a 642,76 millones de euros, lo que da lugar a que el resultado de la medición de estabilidad sea de un 8,83% de los mismos, sin que se supiera en esos momentos cuál iba a ser el porcentaje equivalente de los ingresos consolidados y liquidados (con respecto al del PIB permitido como déficit para el sector local), por tanto había que esperar al acuerdo de la CNAL sobre este punto antes de adoptar cualquier medida correctora.

Es a partir de 2012 cuando se aprecia una evolución positiva en la estabilidad. Entramos en la etapa de la nueva legislación en la materia. Desde 2009, año en el que ha comenzado nuestro análisis, es la primera vez, en el ejercicio 2012, que el Ayuntamiento de Zaragoza finaliza un ejercicio con superávit en términos de contabilidad nacional (con capacidad de financiación), en concreto de 13,53 millones de euros. Ahora bien, su ahorro neto es negativo (debido a la carga financiera soportada) y eso significa que no puede concertar operación de crédito a largo plazo.

Se ha de indicar que, con fecha 30 de abril de 2012, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informó favorablemente un Plan de Ajuste para la deuda del Ayuntamiento con un horizonte hasta el ejercicio 2022, cuyas características que interesan a estos efectos son las siguientes:

*Cuadro 16: Contenido del Plan de Ajuste (en millones de euros)*

Plan de Ajuste	31/12/13	31/12/14	31/12/15	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19
Ing.Ctes. liquidados	64,48	67,19	69,88	71,98	74,11	76,19	78,29
Ingresos Financieros	49,57	25,83	32,54	38,22	37,07	37,03	36,81
Deuda Viva a 31 de Dic. (es a L/P)	897,19	873,64	855,69	820,12	840,11	820,12	795,77

*Fuente: IGAZ.*

De este Plan de Ajuste, de acuerdo con lo establecido en la normativa (Art.10 del R.D-ley 7/2012, de 9 de marzo por el que se crea el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores), el Ayuntamiento presenta trimestralmente al MINHAFP un

informe del interventor sobre la ejecución de este plan de ajuste (contemplados en el art.7 del RD-ley 4/2012, de 24 de febrero).

Siguiendo con nuestro estudio de la estabilidad, en el año 2013 el Ayuntamiento de Zaragoza liquida el ejercicio con superávit de nuevo, esta vez de 92,26 millones de euros. Ha cumplido con el objetivo de estabilidad.

A lo anterior hay que añadir que, en el informe a la liquidación del Presupuesto Municipal de ese año, la Intervención General manifestó que una vez conocidas todas las magnitudes y considerando que el nivel de endeudamiento municipal a 31 de diciembre de 2013 era del 122,78%, el Ayuntamiento estaba obligado a destinar el Remanente de Tesorería para Gastos Generales para reducir su deuda, en coherencia con lo establecido en el art. 32 y el apartado 2,a de la DA 6ª de la LOEPSF: “Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el RTGG a reducir el endeudamiento neto, entendiendo por tal, la deuda pública”.

El Ayuntamiento Pleno aprueba el 31 de octubre de 2014, un plan de reducción de deuda en aplicación del art.3 del R.D.Ley 8/2014 de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, para el periodo 2014-2018. En este art.3 del R.D Ley se contempla la posibilidad de cancelación de las operaciones de préstamo formalizadas por las entidades locales con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP). Entre otros requisitos exige que, para la formalización de las nuevas operaciones de endeudamiento, será necesario solicitar autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si el periodo medio de pago a proveedores supera el máximo permitido por la normativa sobre morosidad, el ahorro financiero generado por la nueva operación de endeudamiento autorizada deberá destinarse a reducir su deuda comercial.

En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, por haber incumplido el nivel de endeudamiento por encima del 75% en 2013, debía aprobar un plan de saneamiento o plan de reducción de deuda, para corregirlo en un plazo máximo de cinco años. El Ayuntamiento, examinados los requisitos, aprueba el 31 de octubre de 2014 este plan de reducción de deuda 2014-2018, con el objetivo de establecer el nivel de deuda viva por debajo del 110% (como establece el art.53.2 del TRLRHL) en el año 2017 de acuerdo a sus previsiones.



En la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 el Ayuntamiento de Zaragoza cumple con la obligación impuesta por la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera así como con lo dispuesto en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de Octubre, por el que se desarrollan las obligaciones de suministro de Información previstas en la LOEPSF. Liquida el ejercicio 2014 con una capacidad de financiación o superávit de contabilidad nacional de 71,43 millones de euros. Es el tercer ejercicio consecutivo en el que finaliza con superávit.

En la medición de la Regla de Gasto a 31 de diciembre de 2014 resulta un crecimiento del gasto del 1,37% frente a lo autorizado para ese año del 1,50%, por lo que se cumple el objetivo establecido por el MINHAFP. En este cálculo se han considerado todas las entidades que la IGAE entiende que integran el perímetro de consolidación.

El nivel de endeudamiento del Ayuntamiento de Zaragoza es calculado a partir de los saldos de las operaciones de crédito a l/p vivas a 31 de diciembre de 2014 y los límites de las operaciones de Tesorería que conforman las operaciones a c/p. De esta forma, se obtiene el coeficiente de endeudamiento al que se refiere el art.53 del TRLRHL y que en 2014 resultó ser del 121,70%. El Ayuntamiento mantenía su deuda viva por encima del 110% de sus ingresos corrientes consolidados. Se ponía en marcha el plan de reducción de deuda aprobado cuyo horizonte era 2014 a 2018. En esta situación no tenía permitido realizar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo. Con el nivel de endeudamiento al final del ejercicio 2014 en el 121,70% el Ayuntamiento cumple el plan de reducción de deuda que marcaba este coeficiente en el 123%.

Debemos añadir que, en el informe a la liquidación del Presupuesto Municipal del ejercicio 2014, atendiendo a los datos reflejados de deuda, la IGAZ manifestó que destinaba el RTGG (algo más de 3,5 millones de euros) a atender, en parte, operaciones pendientes de aplicar a presupuesto u obligaciones equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria, tal y como establece específicamente el art. 32 y la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF.

### 3.2.2. Ejercicios 2015 y 2016

El ejercicio 2015 supuso para el Ayuntamiento de Zaragoza un incumplimiento de la regla de gasto y, de acuerdo con lo previsto en el art.21 de la LOEPSF, tuvo que elaborar un Plan Económico Financiero (PEF).

El resultado del Presupuesto Consolidado en diciembre de 2015 arroja las siguientes cifras:

*Cuadro 17: Presupuesto Consolidado-2015*

Derechos Reconocidos Totales	783.889.890,05
Obligaciones Liquidadas Totales	759.718.294,14
<b>Resultado Presupuestario inicial</b>	24.171.595,91
Gastos Financiados con RTGG	6.212.111,30
Desviaciones de financiación negativas	2.750.782,79
Desviaciones de financiación positivas	-1.849.887,75
<b>Resultado Presupuestario Final</b>	<b>31.284.602,25</b>

*Fuente: IGAZ*

El Remanente de Tesorería para Gastos Generales Consolidado alcanzó a finales de 2015 la cantidad de 7.344.261,58 €, como se observa en el siguiente resumen:

*Cuadro 18: Remanente de Tesorería para Gastos Generales-2015*

1. Fondos líquidos de Tesorería	47.777.975,18
2. Deudores pendientes de cobro	193.199.972,46
3. Acreedores pendientes de pago	-157.467.788,15
4. Partidas pendientes de aplicación	-18.656.185,11
I. Remanente de Tesorería Total	64.853.954,91
II. Saldos de dudoso cobro	-54.027.922,44
III. Exceso de financiación afectada	-3.481.790,36
IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales	7.344.261,58

*Fuente: IGAZ*

En la medición de la estabilidad presupuestaria, una vez realizados los ajustes SEC 2010, el ejercicio 2015 se liquidó con un superávit en contabilidad nacional de 6.912.393,74 €.

La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, establece la obligación de informar, conjuntamente con la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, acerca del cumplimiento de la regla de gasto y del límite de deuda, todo ello referido al ejercicio anterior.

En cumplimiento de este mandato, la IGAZ informó de que la medición de la Regla de gasto a 31 de diciembre de 2015 no cumplía con el objetivo fijado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (considerando los datos de las entidades que la IGAE estableció que integran su perímetro de consolidación) al dar como resultado un crecimiento del gasto del 9,15% frente al autorizado del 1,30%. Esto suponía 46.947.951,87 € más de lo permitido. Por lo tanto, el Ayuntamiento debía aprobar un PEF en los términos del artículo 21 de la LOEPSF.

El detalle de los cálculos realizados se recoge en el siguiente cuadro:

*Cuadro 19: Medición de la Regla del Gasto- Liquidación año 2015*

Liquidación Presupuesto 2014		
	Gastos No Financieros	663.240.460,34
	Total Ajustes	-65.416.230,93
Total Gasto Computable en la Liquidac.2014		597.824.229,41
Liquidación Presupuesto 2015		
1. Gastos de personal		248.676.837,79
2. Gastos corrientes en bienes y servicios		294.212.756,01
3. Gastos financieros		33.243.622,75
4. Transferencias corrientes		53.367.470,31
6. Inversiones Reales		59.346.754,45
7. Transferencias de capital		33.929.009,36
	Gastos No Financieros	722.776.450,67
AJUSTES		
	Intereses de la deuda	-33.243.622,75
	Préstamo Zaragoza Alta Velocidad	12.739.081,43
	Enajenación de inversiones	-146.211,95
	Operaciones internas	-31.155.490,41
	Saldo de la cuenta 413 a 31-12	25.893.880,81
	Gasto financiado con Fondos Europeos	-7.052.019,58
	Gasto financiado con Fondos del Estado	-6.257.572,55
	Gasto financiado con Fondos de la CCAA	-23.377.766,24
	Gasto financiado con fondos de la Diputación P.	-50.806,50
	Gasto financiado con fondos de Juntas de Compensación	-7.582.026,67
Total AJUSTES		-70.232.554,41
Total Gasto Computable en la Liquidación 2015		652.543.896,26
Tasa de Variación del Gasto Computable (2014/2015)		
Tasa de Referencia PIB para 2015		1,30%
Límite de la Regla de Gasto		605.595.944,39
Diferencia entre el límite y el Gasto Computable		-46.947.951,87

*Fuente: IGAZ.*

El nivel de endeudamiento del Ayuntamiento de Zaragoza lo obtenemos de los saldos de las operaciones de crédito a l/p vivas a 31 de diciembre de 2015 y los límites de las operaciones de tesorería por operaciones a c/p. Lo relacionamos con los ingresos corrientes consolidados y liquidados para obtener el coeficiente de endeudamiento al que se refiere el art.53 de la LRHL y que resultó ser del 121,31%. Por tanto, el Ayuntamiento incumplió el límite de endeudamiento fijado en el 110% para la autorización de nuevas operaciones.

*Cuadro 20: Nivel de endeudamiento Ayuntamiento de Zaragoza  
(Liquidación ejercicio 2015)*

Saldo Deuda a Largo Plazo a 31-12	812.900,89
Saldo Deuda a Corto Plazo a 31-12	15.000,00
<b>Total Deuda a 31-12-2015</b>	<b>827.900,89</b>
Ingresos liquidados consolidados en 2014	673.284,58
Devolución PIE 2008 y 2009 en 2014	9.178,55
<b>Total Ingresos liquidados consolidados en 2014</b>	<b>682.463,13</b>
Coef.de endeudamiento= $\left(\frac{827.900,89}{682.463,13}\right) * 100 = 121,31\%$	

*Fuente: IGAZ (2017).*

En consecuencia, podemos decir que, a 31 de diciembre de 2015, el Ayuntamiento de Zaragoza solo cumplió el objetivo de estabilidad, pues liquidó el ejercicio 2015 con una capacidad de financiación o superávit cercano a los siete millones de euros. Por el contrario, el incumplimiento de la Regla de Gasto fue notable: el incremento respecto al gasto computable del 2014 fue de 9,15%, frente al límite permitido del 1,30%. El nivel de endeudamiento alcanzado en el ejercicio 2015 (121,31%) tampoco cumple con el límite marcado por la ley en el art.53 del TRLHL que lo sitúa como máximo en el 110%, sin embargo, esta cifra se encuentra dentro de lo establecido en el plan de reducción de deuda que el Ayuntamiento tiene aprobado para el periodo 2014-2018 y que estaba fijado a 31 de diciembre de 2015 en el 122%.

De cualquier forma, el Ayuntamiento tuvo que elaborar un Plan Económico Financiero (PEF) en los términos del art.21 de la LOEPSF para cumplir durante ese año en curso (2016) y el siguiente (2017) los objetivos de la regla de gasto.

Debemos hacer una observación importante que la propia IGAZ en su informe de 17 de mayo de 2016 (la liquidación del ejercicio 2015) desarrolla en un epílogo muy exahustivo. Esta matización hace referencia a que los datos usados por la IGAZ para la emisión del informe son los que resultan de la contabilidad de todos los entes que conforman su perímetro de consolidación municipal tal y como recomendó la IGAE. Es decir, no se tuvo en consideración la imputación (según el PDE), como deuda a largo plazo para el cálculo de su nivel de endeudamiento, de una cantidad en concepto de Asociación Público Privada derivada del contrato entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Sociedad de Economía Mixta Los Tranvías de Zaragoza (256 millones de euros).

Entre otras razones, no se había notificado a la IGAZ por el Comité Técnico de Cuentas Nacionales qué cuantía se imputaba al Ayuntamiento de Zaragoza, cuál había sido el método de cálculo y cuál debía ser el tratamiento contable de dicha imputación (como así lo hizo constar en informe emitido sobre este particular el 16 de diciembre de 2015).

La IGAZ nos remite al Informe sobre la deuda viva de las Entidades Locales a 31 de diciembre de 2015 que publicó el Ministerio de Hacienda y Función Pública (el 6 de mayo de ese mismo año 2016) en el que incluye una nota metodológica que enumeraba las operaciones de riesgo a valorar conforme a la definición de deuda según el PDE (teniendo en cuenta las categorías de activos del SEC 2010) y en la que estaban incluidas las Asociaciones Público Privadas (APP's).

De esta forma, la IGAZ señalaba que la imputación de deuda por el contrato del tranvía lo es, exclusivamente, a efectos del Programa de Déficit Excesivo, PDE, (por tanto, virtual) y que no se corresponde con ningún crédito financiero. Por todo ello, entiende que no se debe incluir en el cálculo del nivel de endeudamiento del art. 53 del TRLRHL.

Si se considerase esa deuda imputada como un gasto extraordinario del ejercicio 2015, los resultados en términos de estabilidad presupuestaria cambian notablemente. Así, el cálculo del cumplimiento de estabilidad, al asignar ese gasto extraordinario de 256 millones, una vez realizados todos los ajustes correspondientes nos daría un resultado de 249 millones como necesidad de financiación o déficit en contabilidad nacional (que son los 256 menos los 7 millones que teníamos con el anterior cálculo de superávit).

Si continuamos con el cálculo de la Regla de gasto imputando estos gastos extraordinarios, su resultado también varía considerablemente, resultando una tasa de variación del gasto del 51,98% (frente al 9,15% liquidado y presentado por la IGAZ).

De cualquier forma, la IGAZ concluye que, según informó la AIRef, este desequilibrio (por ser no recurrente) se corregiría automáticamente en 2016; pero ello no impide la obligación de aprobar el PEF pues la Regla del Gasto resultó incumplida con o sin imputación de la deuda del tranvía. Y, por tanto, el Ayuntamiento de Zaragoza prosiguió con la elaboración de dicho plan, tal y como establece la normativa de estabilidad.

Este PEF conforme a lo previsto en el art.23 de la LOEPSF debe ser aprobado por el Pleno Municipal y remitido a la Comunidad Autónoma (ya que tiene asumida la tutela financiera de las EELL aragonesas) para su aprobación definitiva y seguimiento, siguiendo los siguientes plazos: se presenta ante el Pleno para su aprobación inicial en el plazo de un mes desde la fecha del informe de la IGAZ; se aprueba por la CCAA en el plazo de dos meses desde que se presentó y, para la puesta en marcha de las medidas previstas en el PEF, se cuenta con tres meses desde la presentación del informe de Intervención.

En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, estos plazos no se cumplieron por no aprobarse el PEF para el año 2016-2017 por el Pleno Municipal (no se obtuvo la mayoría suficiente para ello). Fue por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la ciudad de Zaragoza, de 1 de julio de 2016, como se aprobó dicho Plan. Se justificó esta excepcionalidad por encontrarse fuera del plazo legal para su aprobación. (Disposición Adicional 16ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Por Orden PRE/962/2016 de 10 de agosto de 2016 fue aprobado por el Gobierno de Aragón, conforme a lo previsto en los artículos 114 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 23.4 de la LOEPSF que establecen que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la tutela financiera respecto de las Entidades Locales de su territorio.

Con posterioridad a la aprobación del PEF, el 21 de octubre de 2016, el MINHAFP comunica la reclasificación de la inversión asociada al contrato de concesión del tranvía de Zaragoza y la considera operación excepcional “One-Off”

(mayor déficit). En esos momentos, el PEF estaba aprobado siguiendo las directrices de la IGAE en cuanto a los efectos de dicha inversión en términos de contabilidad nacional.

De esta manera, el ejercicio 2016 es el primero de los dos que comprende el PEF. En este ejercicio 2016, el Resultado Presupuestario Consolidado, incluyendo las dos sociedades Municipales, ha sido el siguiente:

*Cuadro 21: Presupuesto Consolidado-2016*

Derechos Reconocidos Totales	722.532.044,96
Obligaciones Liquidadas Totales	693.551.648,04
Resultado Presupuestario inicial	28.980.396,92
Gastos Financiados con RTGG	5.539.086,83
Desviaciones de financiación negativas	2.379.812,61
Desviaciones de financiación positivas	-4.264.786,41
Resultado Presupuestario Final	32.634.509,95

*Fuente: IGAZ*

En cuanto al Remanente de Tesorería para Gastos Generales Consolidado asciende a más de dieciocho millones de euros:

*Cuadro 22: Remanente de Tesorería para Gastos Generales-2016*

1. Fondos líquidos de Tesorería	6.898.772,67
2. Deudores pendientes de cobro	189.403.549,24
3. Acreedores pendientes de pago	-98.895.513,46
4. Partidas pendientes de aplicación	-16.761.328,29
I. Remanente de Tesorería Total	80.645.480,16
II. Saldos de dudoso cobro	-56.076.128,84
III. Exceso de financiación afectada	-5.696.059,93
IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales	18.873.291,39

*Fuente: IGAZ*

En la valoración de la estabilidad presupuestaria, una vez realizados los ajustes SEC 2010, el ejercicio 2016 se liquida con una capacidad de financiación o superávit de 87.532.134,29 €. Hay que destacar que, entre los ajustes aplicados este año para el objetivo de estabilidad, se considera menor déficit las devoluciones de las liquidaciones negativas en la Participación de Ingresos del Estado de los ejercicios 2008,2009 y 2013 de acuerdo a las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública. También el desglose de la cuenta 413 de Acreedores por operaciones pendientes de aplicar en dos divisionarias: la 41300, que recoge lo de la anterior 413 y la 41301 “Acreedores por operaciones devengadas TUZSA” que recoge lo de la anterior 411.

La medición de la Regla del Gasto a 31 de diciembre de 2016 fue la siguiente:

*Cuadro 23: Medición de la Regla del Gasto- Liquidación año 2016*

Liquidación Presupuesto 2015		
	Gastos No Financieros	722.776.450,67
	Total Ajustes	-70.232.554,41
Total Gasto Computable en la Liquidac.2015		652.543.896,26
Liquidación Presupuesto 2016		
1. Gastos de personal		249.787.559,78
2. Gastos corrientes en bienes y servicios		303.094.525,09
4. Transferencias corrientes		57.444.411,75
6. Inversiones Reales		23.622.189,86
7. Transferencias de capital		5.773.985,70
	Gastos No Financieros	639.722.672,18
AJUSTES		
	Préstamo Zaragoza Alta Velocidad	13.350.235,85
	Enajenación de inversiones	-1.206.247,62
	Operaciones internas	-33.337.553,00
	Saldo de la cuenta 413 a 31-12	32.766.774,08
	Gasto financiado con Fondos Europeos	-773.185,26
	Gasto financiado con Fondos del Estado	-6.285.045,22
	Gasto financiado con Fondos de la CCAA	-16.830.588,57
	Gasto financiado con fondos de la Diputación P.	0,00
	Gasto financiado con fondos de Juntas de Compensación	0,00
Total AJUSTES		-12.315.609,74
Total Gasto Computable en la Liquidación 2016		627.407.062,44
Tasa de Variación del Gasto Computable (2015/2016)		-3,85%
Tasa de Referencia PIB para 2016		1,80%
Límite de la Regla de Gasto		664.289.686,39
Diferencia entre el límite y el Gasto Computable		36.882.623,95

*Fuente: IGAZ*

El límite de endeudamiento del Ayuntamiento de Zaragoza durante el ejercicio 2016 lo calculamos a partir del nivel de sus saldos de deuda viva:



*Cuadro 24: Nivel de endeudamiento Ayuntamiento de Zaragoza  
(Liquidación ejercicio 2016)*

Saldo Deuda a Largo Plazo a 31-12	750.755.461,02
Saldo Deuda a Corto Plazo a 31-12	14.993.000,00
<b>Total Deuda a 31-12-2016</b>	<b>765.748.461,02</b>
Ingresos liquidados consolidados en 2015	716.666.324,16
Devolución PIE 2008 y 2009 en 2014	3.779.406,36
<b>Total Ingresos liquidados consolidados en 2014</b>	<b>720.445.730,52</b>
Coef.de endeudamiento= $\left(\frac{765.748,46}{720.445,73}\right) * 100 = 106,29\%$ (art. 53 TRLRHL)	

*Fuente: IGAZ.*

La Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza hace balance positivo del primer año de ejercicio de su PEF. Al finalizar la liquidación del ejercicio 2016, consigue la estabilidad presupuestaria con un superávit en contabilidad nacional de 87,53 millones de euros; la Regla de Gasto permitía un montante de gasto computable de 664,29 millones y se ejecuta por valor de 627,41 millones de euros; y el nivel de endeudamiento (art.53 TRLRHL) se ha reducido hasta el 106,29%. Estos datos corroboran que el Plan de reducción de deuda que suscribió en 2014 se está cumpliendo. Dicho plan establecía el coeficiente para diciembre de 2016 en un 114% y ha resultado casi 8 puntos porcentuales menor.

Tenemos que hacer constar que este análisis de resultados parte de la no inclusión de la deuda del contrato del tranvía en los datos de endeudamiento del 2015, como hemos señalado anteriormente. Los incluye, exclusivamente, a efectos del PDE en contabilidad nacional.

La AIREF imputa estos gastos en sus análisis de endeudamiento, por lo que sus valoraciones distan y generan discrepancias con las valoraciones hechas por la Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza que cumple los criterios marcados en el art.53 del TRLRHL.

Estas posturas tan diferentes ponen de manifiesto la necesidad de realizar una reglamentación (por parte de las autoridades competentes) con mucho más detalle, en la que aparezcan recogidas situaciones como las planteadas por el Ayuntamiento de

Zaragoza. Se deberá acudir a las resoluciones de los órganos competentes en la materia para resolver estas diferencias.

### **3.3 Previsiones para el ejercicio 2017.**

La Autoridad Fiscal ha realizado un informe en abril de este año (AIReF, 2017a) estimando muy probable que el subsector CCLL cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria al cierre del ejercicio 2017, y consolidando resultados obtenidos en 2016. Esto es debido no solo a la estabilidad de sus ingresos, sino también a la caída de la inversión en el último año, de más de un 20%, que se espera se replique en éste (potenciada por la dilación en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y, por ello, de la aprobación de la autorización para la realización de las inversiones financieramente sostenibles). También ha existido por parte de las Entidades Locales una contención para evitar el crecimiento de los gastos no financieros, tal y como exige el cumplimiento de la regla de gasto.

En relación al cumplimiento de la regla de gasto la AIReF estima probable que el subsector CCLL cumpla esta regla a fin de 2017. El margen esperado en el cumplimiento del objetivo de estabilidad, de al menos un 0,6% de PIB, permitiría cumplir con esta regla, al no superar el gasto computable el límite permitido.

Respecto al límite de deuda, AIReF es mucho más optimista que el Ministerio de Hacienda y Función Pública en sus previsiones, (ver cuadro 2) pues estima que, en 2017, la senda de decrecimiento para el conjunto del subsector se consolidará y permitirá alcanzar un nivel de deuda de en torno al 2,6% de PIB. De confirmarse la consolidación de los superávits locales en los años 2017 y siguientes, la ratio de deuda viva sobre PIB al cierre de 2020 podría situarse alrededor del 2% de PIB, inferior, por ello, al objetivo previsto en la LOEPSF.

En el caso concreto del Ayuntamiento de Zaragoza, las previsiones realizadas por la Autoridad Fiscal apuntan en la misma dirección que al cierre de 2016, cumpliendo el objetivo de estabilidad y la regla de gasto. En el Ayuntamiento de Zaragoza existe un PEF aprobado que mantiene su vigencia durante el ejercicio 2017. A efectos del cumplimiento de la estabilidad y la regla de gasto hay que tener en cuenta los objetivos planteados en el mismo. La AIReF no estima riesgo de incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Zaragoza en el objetivo de estabilidad ni en la regla de gasto y si se produce, por escaso margen en el caso de la regla de gasto. Para evitar esto,

recomienda que realicen un seguimiento de la ejecución, de modo que se garantice su cumplimiento.

En el objetivo de nivel de endeudamiento, como hemos señalado, la Autoridad Fiscal ve riesgo de incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Zaragoza porque parte de la situación de la imputación de la deuda del tranvía. Sitúa su ratio de deuda viva prevista para final de 2017 por encima del 110%, en un 138%. Esto supondría que no podría concertar operaciones de crédito a largo plazo ese año. En este aspecto no cabe ninguna discrepancia, pues el Ayuntamiento de Zaragoza tiene aprobado su plan de reducción de deuda 2014-2018, autorizado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el que ya está recogida esta limitación y la lleva cumpliendo desde entonces.

En el último informe de seguimiento del Plan de Ajuste, que se comunica por la Intervención al Ministerio de Hacienda y Función Pública cada trimestre, la IGAZ aporta los datos trimestrales a 31 de marzo de 2017 y sus previsiones para el resto del año. En relación a la estabilidad destaca:

La deuda viva asciende a 787,90 millones, aunque a fin de ejercicio está previsto que ascienda a 737,12 frente a los 744,25 previstos en el Plan de Reducción de Deuda 2014-2018.

El ratio del endeudamiento previsto a 31 de diciembre de 2017 conforme a lo estipulado en el art.53 del TRLRHL, (proyección estimada de deuda viva / proyección estimada de ingresos por operaciones corrientes) resulta ser de un 103,05%, cifra muy similar a lo marcado en el PEF de 103,27%.

Por lo que respecta al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, al fin del primer trimestre del año 2017, se cumple la estabilidad presupuestaria con una capacidad de financiación, después de ajustes, de 11,22 millones de euros y se prevé que el ejercicio se liquidará con una capacidad de financiación significativa: 39,79 millones de euros estimados. Cifra inferior en algo más de 14 millones a lo previsto en su PEF y que podría ser debido a las variaciones en el aumento tanto de los gastos como de los ingresos no financieros.

#### 4. CONCLUSIONES

En el año 2016, las Administraciones Públicas incurrieron en un déficit del 4,3% del PIB a pesar de que la economía española registró un crecimiento importante del 3,2%. Ello nos generaba dudas al inicio de nuestro trabajo sobre la capacidad de España para recuperar el equilibrio presupuestario y garantizar la sostenibilidad financiera.

Hemos constatado que, de acuerdo a las previsiones, el peso de la deuda pública en el PIB dejará de aumentar en el 2017 de forma muy sutil y que realmente se reducirá en el año 2018 (97,7% frente al 99,4% de ahora); pero todavía se situará muy lejos del objetivo final, que es reducir esta ratio por debajo del 60% del PIB (las previsiones apuntan a que se producirá cerca de 2036).

En contabilidad nacional hemos incurrido en un déficit estructural de 4,3% del PIB teniendo como objetivo el 4,6%. A nivel global, se cumple en el año 2016 con el objetivo de estabilidad. Las previsiones son que en 2018 se sitúe por debajo del 3% (2,2%) lo que nos permitirá cerrar el Procedimiento de Déficit Excesivo, PDE, y conseguir casi el equilibrio presupuestario en el año 2020 (déficit del 0,5%). La regla de gasto se ha incumplido al superar la tasa de referencia del 1,8% por la variación computada en el gasto de la Administración Central (2,8 %). Las previsiones apuntan a mayores niveles de tasas de referencia que permitan cierta flexibilidad en el cómputo de la variación en el gasto (para el año 2017 está prevista en el 2,1%).

La Administración Central incumple en el ejercicio 2016 el objetivo de estabilidad y la regla de gasto pero cumple con el objetivo de deuda pública.

Las Comunidades Autónomas incumplen el objetivo de estabilidad, pero cumplen con la regla de gasto y el objetivo de deuda pública. Sabemos que el análisis individual para cada una de ellas difiere bastante.

En concreto, para el caso de nuestra Comunidad Autónoma de Aragón, concluimos que no cumple en el ejercicio 2016 el objetivo de estabilidad presupuestaria, al obtener un déficit superior al permitido (1,08 frente al 0,7), pero cumple con la regla de gasto, al obtener menor gasto público computable a la tasa permitida, y cumple también con el objetivo de deuda.

Para las Entidades Locales se pide la situación de equilibrio presupuestario y, en el año 2016 cumplieron su objetivo, en conjunto, al tener un superávit del 0,64% del

PIB. Cumplen también con la regla de gasto y cumplen el objetivo de deuda (2,9% PIB frente al objetivo del 3%).

En el caso concreto del Ayuntamiento de Zaragoza se hace balance positivo del ejercicio 2016 (primer año de ejecución del PEF) al conseguir un superávit en contabilidad nacional de 87,53 millones de euros, cumplir con la regla de gasto y finalizar el ejercicio con un coeficiente de endeudamiento del 106,29%. Estos datos corroboran que el plan de reducción de deuda que se aprobó en octubre de 2014, así como el plan de ajuste de abril de 2012, se están cumpliendo y, poco a poco, su nivel de deuda va disminuyendo. La previsión para el ejercicio 2017 es que cumplirá la estabilidad presupuestaria con una capacidad de financiación de 39 millones de euros estimados.

Podemos concluir que la Administración Central y las Comunidades Autónomas se benefician del superávit estructural de las EELL para cumplir con el objetivo en cómputo general de estabilidad presupuestaria.

No puede aceptarse una aplicación laxa de la ley amparándose en los buenos resultados del conjunto: así hemos reflejado en el estudio que, pese a que el subsector EELL se encuentra próximo al objetivo de deuda del 3% del PIB, hay 789 Ayuntamientos que tienen una ratio deuda/IC superior al 75% y necesitan autorización para endeudarse; y casi la mitad de ellos (alrededor de 377) no pueden endeudarse por superar el límite del 110% marcado por la ley (art.53 TRLRHL).

Hemos advertido en ocasiones que lo que vale para el sector no es válido a nivel particular. Los objetivos generales para el conjunto nada tienen que ver con los objetivos individuales; los resultados negativos particulares no deben quedar ocultos por los positivos del sector. Por tanto, la mayor dificultad estriba en este análisis particular de la estabilidad.

Esta dificultad de análisis particular la hemos visto reflejada en las cuentas del Ayuntamiento de Zaragoza. La estabilidad es difícil y controvertida. En el cálculo de los objetivos de estabilidad y regla de gasto se tiene en cuenta, además, una serie de ajustes (SEC 2010) marcados en contabilidad nacional que difieren de la contabilidad presupuestaria de cada administración. Ello da lugar a cálculos diferentes y en algún supuesto puede dar lugar a discrepancias en los criterios a utilizar. También en cuanto al cómputo del nivel de endeudamiento.

Todo ello complica en exceso ese cálculo y provoca ambigüedades. Para evitarlo, se debería reglamentar con mucho más detalle el alcance y la composición de esos cálculos y los supuestos de aplicación. En la actualidad existen manuales e informes de la IGAE y de la AIREF que recogen recomendaciones en la aplicación práctica de estos conceptos.

El propio Ministerio de Hacienda y Función Pública está creando grupos de trabajo para resolver las dudas y lagunas que se plantean en la aplicación práctica de los objetivos de estabilidad.

Todo ello, pone de manifiesto la necesidad de realizar una reglamentación por parte de la autoridad competente, esto es, el Consejo de Ministros (Disposición final 2ª de la LOEPSF) que desarrolle lo dispuesto en la ley con mayor profundidad y abarque las diferentes situaciones planteadas por las Corporaciones Locales.

Mientras tanto, se deberá acudir a las resoluciones de los órganos competentes en la materia para resolver las diferencias que puedan surgir. Aun con estas diferencias de interpretación, no podemos obviar que la normativa de estabilidad presupuestaria y su puesta en práctica nos ha conducido a la situación actual de consolidación fiscal en la que se está avanzando hacia la eliminación del déficit público y la reducción de deuda como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, todo ello acompañado de las reformas oportunas.

Los avances que se vayan produciendo en las reglas fiscales y en la estabilidad, aunque sean lentos, van a asegurar la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas y en sus resultados estamos todos implicados.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2017a), de 25 de abril de 2017, Informe de los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas: Corporaciones Locales 2017,  
<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/1067-informe-de-los-presupuestos-iniciales-de-las-administraciones-publicas-corporaciones-locales-2017>
- AIReF (2016a), 5 diciembre 2016, Informe Proyectos y Líneas fundamentales Presupuestos AAPP: CCLL 2017,  
<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/881-informe-de-los-proyectos-y-lineas-fundamentales-de-los-presupuestos-de-las-administraciones-publicas-corporaciones-locales-2017>
- Andrés J. y Doménech R. (2015), “En busca de la Prosperidad”, Ed. Deusto.
- Cuenca, A. (2016), “Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España”, Cuadernos de Información Económica, nº 252: 43-55,  
<http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=22452>
- Domenech, R. y García-Serrador, A. (2013), “La Estabilidad Presupuestaria y el Sector Privado de la Economía”. BBVA Research. Universidad de Valencia.
- IGAZ (2017), Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza, Informes de estabilidad presupuestaria,  
<https://www.zaragoza.es/sede/servicio/transparencia/778>
- Maudos, J. (2014) “Sostenibilidad de la deuda pública: España en el contexto europeo”, Cuadernos de Información Económica, nº 239: 65-75,  
[www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21322](http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21322)
- MINHAFP (2017a), Ministerio de Hacienda y Función Pública, Gabinete de Prensa, Nota de Prensa. Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria, de Deuda Pública y de la Regla del Gasto del ejercicio 2016.  
<http://www.minhafp.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>

- MINHAFP (2017b), Ministerio de Hacienda y Función Pública, Gabinete de Prensa, Nota de Prensa. Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020. [http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2017/Paginas/20172804\\_ACTUALIZACION%20DEL%20PROGRAMA%20DE%20ESTABILIDAD%202017-2020.aspx](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2017/Paginas/20172804_ACTUALIZACION%20DEL%20PROGRAMA%20DE%20ESTABILIDAD%202017-2020.aspx)
- MINHAFP (2016a), Ministerio de Hacienda y Función Pública, Gabinete de Prensa, Nota de Prensa. Consejo de Ministros: INFORME DE SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 2016. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/EstabilidadPresupuestaria.aspx?report=324#tabla94>
- MINHAFP (2016b), Ministerio de Hacienda y Función Pública, Gabinete de Prensa, Nota de Prensa. Consejo de Ministros: Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda 2017-2019 y el techo de gasto del Estado para 2017. <http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2016/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/02-12%2016%20NP%20techo%20gasto%202017.pdf>
- Porquet ,J.(2014), Ponencia Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Diputación de Huesca.2014.
- Ruiz Almendral, V. (2008), “Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España”, Ed. La Ley.
- Santafé Pomed, M.P. (2016), Diploma de Especialización en Contabilidad y Auditoría de las Administraciones Públicas, Zaragoza. 2016.
- Eurostat (2017), Government Finance Statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/es)



## 6. ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Evolución de la Deuda Pública (% del PIB).....	Pág. 16
Cuadro 2: Objetivos de deuda Pública (% del PIB) .....	Pág. 18
Cuadro 3: Tasas de referencia del PIB .....	Pág. 19
Cuadro 4: Cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria del ejercicio 2016. ....	Pág. 22
Cuadro 5: Cumplimiento de la Regla de Gasto: Administraciones Públicas. Ejercicio 2016 .....	Pág. 23
Cuadro 6: Cumplimiento de la Deuda Pública para el conjunto de Administraciones en 2016 (Art. 17.3 LOEPSF) .....	Pág. 23
Cuadro 7: Cumplimiento de la Regla de Gasto en la Administración Central en 2016 (Aptdo.3 art.17 LOEPSF) .....	Pág. 25
Cuadro 8: Cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria 2016 para CCAA. (Apartado 3 del art. 17 de la LOEPSF) .....	Pág. 26 y 27
Cuadro 9: Cumplimiento de la Regla de Gasto de CCAA en 2016 (Aptdo.3 art.17 LOEPSF) .....	Pág. 28
Cuadro 10: Cumplimiento de la Regla de Gasto por cada CCAA en 2016 (Aptdo.3 art.17 LOEPSF) .....	Pág. 29
Cuadro 11: Cumplimiento de la Regla de Gasto de Entidades Locales en 2016 (Aptdo.3 art.17 LOEPSF) .....	Pág. 31
Cuadro 12: Senda de reducción del déficit Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010 (En porcentaje del PIB).....	Pág. 32
Cuadro 13: Tasa de referencia nominal(% variación anual) .....	Pág. 33
Cuadro 14: Límites Generales de Endeudamiento de las EELL .....	Pág. 36
Cuadro 15: Medición de la Estabilidad de 2009 a 2014.....	Pág. 37
Cuadro 16: Contenido del Plan de Ajuste .....	Pág. 39
Cuadro 17: Presupuesto Consolidado-2015 .....	Pág. 42
Cuadro 18: Remanente de Tesorería para Gastos Generales-2015 .....	Pág. 42
Cuadro 19: Medición de la Regla del Gasto- Liquidación año 2015 .....	Pág. 43
Cuadro 20: Nivel de endeudamiento Ayuntamiento de Zaragoza 2015.....	Pág. 44
Cuadro 21: Presupuesto Consolidado-2016 .....	Pág. 47
Cuadro 22: Remanente de Tesorería para Gastos Generales-2016. ....	Pág. 47
Cuadro 23: Medición de la Regla del Gasto- Liquidación año 2016 .....	Pág. 48
Cuadro 24: Nivel de endeudamiento Ayuntamiento de Zaragoza 2016.....	Pág. 49