

**Jose Manuel Farfán Pérez**

Interventor-Tesorero de Administración Local  
Tesorero General del OPAEF y la Diputación Provincial de Sevilla

**Alfredo Velasco Zapata**

Economista  
Técnico de UAEM (Unidad Asesoramiento Económico a Municipios del OPAEF)  
Diputación de Sevilla

# Diagnóstico económico financiero de las entidades locales: imagen fiel e indicadores básicos

## RESUMEN/ABSTRACT:

El cambio de ciclo económico ha supuesto una reducción de los recursos económicos de unas Entidades Locales con elevadas estructuras de gastos y elevadas exigencias en la prestación de servicios de calidad. Esta situación hace más necesario aún el conocimiento de las cuentas públicas de las Entidades Locales, para una correcta planificación económica que garantice el mantenimiento de sus servicios teniendo en cuenta el equilibrio financiero, la calidad y su sostenibilidad futura.

Por ello tratamos de establecer un conjunto de medidas para seis indicadores que mejorarían la imagen fiel de las variables claves y los resultados económicos-financieros de las Entidades Locales.

La aplicación de estas medidas minimizaría la ilusión financiera de las Entidades Locales consecuencia de aplicar los criterios establecidos en el actual marco legal.

The change in the economic cycle has led to a reduction in economic resources of Local Authorities with high cost structures and great demands in providing quality services. This situation makes it even more urgent to have a sound knowledge of the public accounts of Local Authorities, to ensure correct economic planning that will guarantee the maintenance of their services, taking into consideration the financial balance, quality and future sustainability.

For this reason we aim to establish a set of measures for six indicators that will improve the true image of the key variables and the economic and financial results of Local Authorities.

The application of such measures would considerably reduce Local Authorities's financial delusion.

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

ANALISIS, IMAGEN FIEL, AJUSTES, EQUILIBRIO FINANCIERO, INDICADORES  
ANALYSIS, TRUE IMAGE, ADJUSTMENTS, FINANCIAL BALANCE, INDICATORS

## I. INTRODUCCIÓN

El cambio de ciclo económico ha supuesto una reducción de los recursos económicos de unas Entidades Locales con elevadas estructuras de gastos y elevadas exigencias en la prestación de servicios de calidad. Esta situación hace más necesario aún el conocimiento de las cuentas públicas de las Entidades Locales, para una correcta planificación económica que garantice el mantenimiento de sus servicios teniendo en cuenta el equilibrio financiero, la calidad y su sostenibilidad futura.

Por ello tratamos de establecer un conjunto de medidas para seis indicadores que mejorarían la imagen fiel de las variables claves y los resultados económicos-financieros de las Entidades Locales.

La aplicación de estas medidas minimizaría la ilusión financiera de las Entidades Locales consecuencia de aplicar los criterios establecidos en el actual marco legal.

## II. INDICADORES BÁSICOS E IMAGEN FIEL

A continuación vamos a desarrollar el estudio de seis indicadores que consideramos de especial relevancia para analizar la situación económico-financiera de una Entidad Local. En el estudio de cada uno de ellos hacemos referencias a los *ajustes regulados por la legislación y añadimos otros ajustes o consideraciones que habría que tener en cuenta si queremos disponer de una información real y ajustada a la imagen fiel.*

- 1.- Carga Financiera y Anualidad Teórica.
- 2.- Ahorro neto legal.
- 3.- Resultado Presupuestario.
- 4.- Remanente de Tesorería.
- 5.- Deuda viva consolidada y Deuda potencial.
- 6.- Estabilidad presupuestaria.

### 1.- Carga financiera y anualidad teórica

La carga financiera es la suma de los gastos financieros (capítulo III) y la amortización de capital de las operaciones de préstamo a largo plazo vigentes (capítulos IX). Su nivel de importancia, como en indicadores que veremos posteriormente, se relativiza dividiéndolo entre los ingresos corrientes (suma de los capítulos I a V, es decir, la suma de los impuestos

directos, impuestos indirectos, tasas y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales).

$$\% \text{ Carga Financiera} = (\text{Capítulo III} + \text{Capítulo IX}) / \text{Ingresos Corrientes}$$

Debido a las distintas modalidades de sistemas de amortización de préstamos, el artículo 53.1 del RD 2/2004 contempla el concepto de la anualidad teórica que consiste en calcular la carga financiera por el sistema de amortización francés, utilizado normalmente en las hipotecas de préstamos, y que da como resultado una carga financiera constante entre un año y otro siempre que se utilice el mismo tipo de interés. La anualidad teórica se utiliza en el cálculo del indicador de ahorro neto legal, que desarrollamos en el siguiente punto, y su formulación es la siguiente:

$$\text{Anualidad teórica} = \text{Capital Pendiente Amortizar} / a_{n|i}$$

$$\text{donde, } a_{n|i} = (1 - (1+i)^{-n}) / i$$

Siendo *i* el interés nominal anual y *n* el número de años pendientes

### 2.- Ahorro neto legal

El ahorro neto se calcula conforme al artículo 53.1 (párrafo segundo) del RD 2/2004; “se entenderá por ahorro neto...la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso”.

Entre los ajustes que hay que realizar al ahorro neto y que se encuentran recogidos por el propio RD 2/2004 tenemos:

1.- La anualidad teórica sustituye a la carga financiera, con la forma de cálculo detallada anteriormente.

2.- Párrafo quinto del artículo 53.1 del RD 2/2004: “En el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería”. Al estar financiadas con sobrante de recursos de ejercicios anteriores (remanente de tesorería para gastos generales positivo) supondrían un gasto que estaría empeorando el ahorro neto al no financiarse con ingresos corrientes del presente ejercicio.

3.- Párrafo seis del artículo 53.1 RD 2/2004: No se incluye la anualidad teórica de las operaciones de préstamo garantizadas con hipotecas, en proporción a la parte de préstamo garantizada por dicha garantía.

4.- En el supuesto de calcular el ahorro neto sobre un Organismo Autónomo o sociedad mercantil local cuya actividad sea la construcción de viviendas, su ahorro neto se obtiene como media de los dos últimos ejercicios.

<b>A</b>	<b>Ingresos corrientes liquidados:</b> Capítulo I: Impuestos directos Capítulo II: Impuestos indirectos Capítulo III: Tasas y otros ingresos Capítulo IV: Transferencias corrientes Capítulo V: Ingresos Patrimoniales
<b>B</b>	Capítulo I: Gastos de personal Capítulo II: Compra de bienes y servicios Capítulo IV: Transferencias corrientes Anualidad teórica actual y proyectada
<b>C</b>	Gastos financiados con Remanente líquido de tesorería
<b>A+B+C</b>	<b>AHORRO NETO LEGAL</b>

Existen otras situaciones que deberían contemplarse, ya que están implicando en muchos casos una grave alteración de la imagen fiel de este indicador:

1.- El cálculo del ahorro neto se hace sobre liquidaciones presupuestarias, por lo que pueden existir

ingresos corrientes liquidados que financian gastos corrientes reconocidos en otro ejercicio o pendientes de reconocer (ejemplo: una escuela taller). Esto inflaría los ingresos corrientes de un ejercicio y por lo tanto su ahorro neto legal.

2.- Puede suceder lo contrario, que se reconozcan gastos corrientes que no tienen su contrapartida reconocida por el lado de los ingresos, por haberse reconocido éstos en un ejercicio anterior o porque están pendientes de reconocer. Esta situación estaría empeorando de manera ficticia el ahorro neto legal.

3.- Pueden existir ingresos en concepto de contribuciones especiales y aprovechamientos urbanísticos, que según la Orden EHA/3565/2008 de estructura de los presupuestos de las entidades locales hay que incluirlos en el capítulo III (Tasas y otros ingresos). Dichos ingresos financian inversiones, por lo que estarían distorsionando el ahorro neto legal al reflejarse mayores ingresos de naturaleza corriente de los que verdaderamente tiene la Entidad Local. Esta situación es de especial relevancia por el cambio de ciclo económico y va a suponer la desaparición de falsos ahorros netos positivos para muchas Entidades Locales en las liquidaciones de los años 2008 y 2009.

Si el ahorro neto legal es negativo, será necesario aprobar en Pleno un Plan de Saneamiento Financiero en el que se adopten medidas que permitan volver al equilibrio en un plazo no superior a tres años, para poder formalizar las nuevas operaciones de préstamo a largo plazo previstas en el ejercicio. Dicho Plan debe presentarse junto a la solicitud de autorización de la operación de crédito.

El principal objetivo de toda Entidad Local debe ser el logro de ahorros netos reales positivos que permitan financiar los gastos corrientes necesarios para la prestación de los servicios, así como la generación de sobrantes disponibles para la financiación de nuevas inversiones y la devolución de las operaciones de crédito vigentes y proyectadas, ya que el ahorro neto es un indicador de la capacidad de endeudamiento.

### 3.- Resultado presupuestario

El resultado presupuestario antes de ajustes (regla 78 del Modelo Normal de Instrucción de Contabilidad local, Orden EHA/4041/2004), “es la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo ejercicio”. El resultado presupuestario antes de ajustes se puede descomponer en dos tipos de resultados que conforman lo que se conoce como la Cuenta Financiera:

- Un resultado de las masas corrientes: equivalente al ahorro neto, pero utilizando la carga financiera en vez de la anualidad teórica.

<b>A</b>	<b>Ingresos corrientes liquidados:</b> Capítulo I: Impuestos directos Capítulo II: Impuestos indirectos Capítulo III: Tasas y otros ingresos Capítulo IV: Transferencias corrientes Capítulo V: Ingresos Patrimoniales
<b>B</b>	<b>Gastos corrientes y amortización de capital:</b> Capítulo I: Gastos de personal Capítulo II: Compra de bienes y servicios Capítulo III: Gastos financieros Capítulo IV: Transferencias corrientes Capítulo IX: Pasivos financieros. Amortización
<b>A - B = RESULTADO CORRIENTE</b>	

- Y el resultado de las masas de capital: diferencia entre los ingresos de capital (transferencias de capital, enajenación de inversiones y préstamos a largo plazo) y los gastos de capital (transferencias de capital e inversiones).

<b>C</b>	<b>Ingresos de capital</b> Capítulo VI: Enajenación de inversiones Capítulo VII: Transferencias de capital Capítulo IX: Pasivos Financieros: Endeudamiento
<b>D</b>	<b>Gastos de capital</b> Capítulo VI: Inversiones Capítulo VII: Transferencias de capital
<b>E</b>	<b>Variación Activos Financieros (Iº VIII- Gº VIII)</b>
<b>C - D + E = RESULTADO DE CAPITAL</b>	

Según la instrucción de contabilidad, el Resultado presupuestario ajustado es el resultado de realizar las siguientes correcciones al resultado presupuestario:

- Las obligaciones reconocidas que hayan sido financiadas con remanente de tesorería para gastos generales hay que sumarlas al resultado presupuestario, al suponer un gasto reconocido en el ejercicio que se financia con recursos de ejercicios anteriores.
- Las desviaciones de financiación negativas suponen un ingreso reconocido del ejercicio que financia gastos de otros ejercicios, por lo que hay que minorar el resultado presupuestario para ajustarlo a la realidad.
- Las desviaciones de financiación positivas representan un gasto reconocido en el ejercicio que se financia con ingresos reconocidos en un ejercicio distinto, por lo que habría que aumentar el resultado presupuestario para obtenerlo ajustado.

<b>A</b>	Ingresos corrientes liquidados:
<b>B</b>	Gastos corrientes y amortización de capital:
<b>1 = A - B = Resultado corriente</b>	

<b>C</b>	Ingresos de capital
<b>D</b>	Gastos de capital
<b>E</b>	Variación activos financieros (Iº - Gº, capítulo VIII)
<b>2 = C - D + E = Resultado de capital</b>	

<b>1 + 2 = Resultado presupuestario antes de ajustes</b>	
<b>+</b>	Desviaciones con financiación afectada negativos del ejercicio
<b>-</b>	Desviación con financiación afectada positivos del ejercicio
<b>+</b>	Incorporaciones de Remanente de tesorería
<b>Resultado presupuestario ajustado</b>	

La regla 50.1 de la Orden EHA/ 4041 /2004 sobre la instrucción del modelo normal de contabilidad local define las desviaciones de financiación como “la magnitud que representa el desfase existente entre los ingresos presupuestarios reconocidos durante un periodo determinado, para la realización de un gasto con financiación afectada y los que, en función de la parte del mismo efectuada en ese periodo, deberían haberse reconocido, si la ejecución de los ingresos afectados se realizase armónicamente con la del gasto presupuestario”.

Para determinar de qué forma incide cada masa presupuestaria sobre el resultado presupuestario y localizar así la procedencia de los desequilibrios financieros, sería de gran utilidad conocer con exactitud las desviaciones de financiación afectada y las incorporaciones de remanente de tesorería que

corresponden por un lado a las masas corrientes y por otro lado a las masas de capital. Teniendo en cuenta lo anterior, el esquema propuesto para el cálculo del resultado presupuestario ajustado sería el siguiente:

<b>A</b>	Ingresos corrientes liquidados:
<b>B</b>	Gastos corrientes y amortización de capital:
<b>+</b>	Desviaciones <i>corrientes</i> con financiación afectada negativos del ejercicio
<b>-</b>	Desviación <i>corrientes</i> con financiación afectada positivos del ejercicio
<b>+</b>	Incorporaciones <i>corrientes</i> de Remanente de tesorería
<b>1 = A - B + Ajustes = Resultado corriente ajustado</b>	
<b>C</b>	Ingresos de capital
<b>D</b>	Gastos de capital
<b>E</b>	Variación activos financieros (I <sup>º</sup> - G <sup>º</sup> , capítulo VIII)
<b>+</b>	Desviaciones <i>de capital</i> con financiación afectada negativos del ejercicio
<b>-</b>	Desviación <i>de capital</i> con financiación afectada positivos del ejercicio
<b>+</b>	Incorporaciones <i>de capital</i> de Remanente de tesorería
<b>2 = C - D + E + Ajustes = Resultado de capital ajustado</b>	
<b>1 + 2 = Resultado presupuestario ajustado</b>	

De esta forma tendríamos la incidencia exacta de cada masa presupuestaria sobre el resultado del ejercicio y se podría ver con exactitud de donde procede el posible desequilibrio, si procede de un ahorro neto real negativo, de una falta de financiación de las inversiones o por ambos motivos.

El resultado presupuestario de la liquidación de un ejercicio se acumula junto a los resultados presupuestarios de los años anteriores en el llamado remanente de tesorería.

#### 4.- Remanente de tesorería

Según la regla 81 del modelo normal de la Instrucción de Contabilidad, “el remanente de tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los

fondos líquidos, todos ellos referidos a 31 de diciembre del ejercicio...”

El sobrante de remanente de tesorería positivo sería un recurso disponible para la financiación nuevos gastos (regla 83.3 del modelo normal de la Instrucción de Contabilidad): “el remanente de tesorería disponible para la financiación de gastos generales se determina minorando el remanente de tesorería en el importe de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideren de difícil o imposible recaudación y en el exceso de financiación afectada producido”.

La Instrucción de 2004 introduce respecto a la instrucción de 1990 una modificación muy significativa, que puede estar distorsionando la imagen

## CONTABILIDAD

fiel de las cuentas públicas de numerosas Entidades Locales. Esta novedad es la inclusión de los pagos pendientes de aplicación “en todos los casos”, reduciendo las obligaciones pendientes de pago y por lo

tanto mejorando el remanente de tesorería de manera ficticia en el supuesto de corresponderse con facturas pagadas y pendientes de reconocer.

REMANENTE DE TESORERÍA: RT	RT s/liquidación	Ajuste	RT ajustado
+ PENDIENTE COBRO CORRIENTE	1.000.000		1.000.000
+ PENDIENTE COBRO CERRADO	2.000.000		2.000.000
+ PENDIENTE COBRO NO PRESUPUESTARIO	200.000		200.000
- INGRESOS PENDIENTES DE APLICACIÓN	300.000		300.000
<b>= A) DEUDORES PENDIENTES DE COBRO</b>	<b>2.900.000</b>		<b>2.900.000</b>
+ PENDIENTE DE PAGO CORRIENTE	1.500.000		1.500.000
+ PENDIENTE DE PAGO CERRADO	2.100.000		2.100.000
+ PENDIENTE DE PAGO NO PRESUPUESTARIO	2.000.000		2.000.000
- PAGOS PENDIENTES DE APLICACIÓN	4.000.000	-4.000.000	0
<b>= B) ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO</b>	<b>1.600.000</b>		<b>5.600.000</b>
C) FONDOS LÍQUIDOS DE TESORERÍA	1.000.000		1.000.000
<b>A - B + C = D) REMANENTE DE TESORERÍA</b>	<b>2.300.000</b>		<b>-1.700.000</b>
E) SALDOS DEUDOSO COBRO	300.000		300.000
F) EXCESO DE FINANCIACIÓN AFECTADA	1.000.000		1.000.000
<b>D - E - F = REMANENTE PARA GASTOS GENERALES</b>	<b>1.000.000</b>		<b>-3.000.000</b>

En la anterior tabla se puede ver cómo se pasa de un remanente de tesorería de un millón de euros, según contabilidad, a un remanente de tesorería real negativo de tres millones de euros después de incluir el ajuste propuesto por el importe de los pagos pendientes de aplicación correspondientes a facturas pagadas fuera de presupuesto.

En nuestra experiencia práctica observamos un déficit de liquidez muy correlacionado con la utilización de pagos pendiente de aplicación.

Los pagos pendientes de aplicación no son la única causa de posible distorsión de la realidad del remanente de tesorería, pudiendo agravarse su realidad si se dan las siguientes circunstancias:

- Baja o nula estimación de saldos de dudoso cobro incluidos en la cuenta 490 “Provisión para insolvencias”.
- Existencia de derechos pendientes de cobro que no se ha dado de baja y se conoce con total seguridad su naturaleza de incobrables. O derechos que desde el punto de vista contable serán simultáneos, y se ha realizado un contraído previo.
- Falta de determinación o inclusión en el remanente de tesorería, de los gastos con financiación afectada positivos y acumulados a fin de ejercicio.
- Exigencia de obligaciones vencidas y exigibles no imputadas a presupuesto (saldo de la cuenta 413)



Desafortunadamente éstos son los ajustes que últimamente estamos observando con mayor incidencia.

Las consecuencias de tener un remanente para gastos generales positivo o negativo son muy distintas, y se regulan en el artículo 193 del RD 2/2004. Sin incluir las consecuencias financieras de la existencia de modificaciones de crédito materializadas en pagos financiados con recursos inexistentes que proceden de un falso remanente de tesorería positivo:

En el supuesto de liquidar con un remanente de tesorería negativo una Entidad Local tendría que tomar alguna de las siguientes medidas:

1.- Reducción de gastos en el nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.

2.- Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones siguientes (artículo 177.5 del RD 2/2004):

- a) Que su importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del Presupuesto de la Entidad. Esta opción sería viable para financiar déficit inferior o igual al 5% de los ingresos corrientes y para los ejercicios siguientes habría que generar mayores ingresos y/o reducciones de gastos para devolver el préstamo formalizado y el pago de sus intereses.
- b) Que la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 % de los expresados recursos. Este porcentaje no debe ser una limitación de importancia para la mayoría de los municipios al representar la carga financiera actual agregada de España un 6,9% de los ingresos corrientes (según se desprende de los datos agregados de los municipios de España del año 2006).
- c) Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte, lo que significa que el periodo máximo de amortización sería de cuatro años en el supuesto de que se formalice la operación coincidiendo con la constitución de la nueva Corpo-

ración. A medida que se aproxime las siguientes elecciones municipales supone una mayor carga financiera.

3.- De no adoptarse alguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, y no este financiado el déficit, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Nuestra experiencia nos dice que las anteriores medidas no constituyen una verdadera solución cuando se producen fuertes desajustes en el nivel de ejecución de un presupuesto y sólo se pueden llevar a la práctica en los casos en los que el desajuste producido no sea elevado (5% de los recursos por operaciones corrientes). Y a la vez, el equilibrio financiero nos exige financiar de forma permanente el déficit.

#### 5.- Deuda viva consolidada y deuda potencial

El concepto de deuda o capital vivo esta formado por las operaciones de crédito de la Entidad Local, sus Organismos Autónomos y sociedades mercantiles dependientes con ingresos que no proceden en su mayoría del mercado, así como por los avales concedidos por la Entidad Local y sus operaciones proyectadas.

##### **Deuda Viva Consolidada (en euros):**

##### **(+) Capital pendiente de amortizar a corto y largo plazo de la Entidad Local.**

- (+) Avales concedidos por la Entidad Local
- (+) Capital pendiente de amortizar de sociedades dependientes de la Entidad Local cuyos ingresos no proceden en su mayoría del mercado
- (+) Capital pendiente de OOA de la Entidad Local.

##### **(+) Nuevas operaciones concertadas.**

La forma de determinar el nivel de importancia de la deuda viva de una Entidad Local, consiste en dividir su deuda viva consolidada entre los ingresos corrientes consolidados para poder relativizarla. Para el cálculo de esta ratio utilizamos las cifras consolidadas tanto de deuda viva, como de ingresos corrientes.

En caso de que se supere este límite del 110%, las nuevas operaciones de deuda requieren la correspondiente autorización del Ministerio de Hacienda o Comunidad Autónoma con competencias en la materia.

El artículo 49 del RD 2/2004 establece: “Para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas”.

Esto indica el concepto de grupo local, y debemos tener en cuenta que:

- a) La regulación del RD 2/2004 se aplica a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes.
- b) Por ente o sociedad mercantil dependiente se entiende:
  1. Que la participación, directa o indirecta, de la Entidad Local y demás entidades dependientes o vinculadas a la Entidad Local o participadas por ésta en su capital social, sea mayoritaria.
  2. Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Entidad Local o participados por ésta disponga de la mayoría de los derechos de voto de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.
  3. Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Entidad Local o participados por ésta tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

4. Que el administrador único o al menos la mitad más uno de los miembros del Consejo de Administración de la sociedad hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros de la Entidad Local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la Entidad Local o participados por ésta.

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

Esto indica que los entes o sociedades dependientes y que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, no computan en el concepto de capital vivo consolidado. No obstante a este tipo de entes, están sometidos a las autorizaciones y límites del artículo 53 del RD 2/2004 y le es aplicable el artículo 54 del RD 2/2004, que exige la previa autorización del Pleno e informe del Interventor para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

Se entiende que un ente es de mercado, y reuniría las características mencionadas anteriormente: si la producción de estas unidades institucionales únicamente se vende a precios económicamente significativos y las ventas cubren como mínimo el 50 % de los costes de producción. El SEC 95<sup>1</sup> añade que la regla del 50% ha de aplicarse sobre la base de una secuencia de años suficientemente representativa. Así, fluctuaciones menores en un determinado año no obligan a reclasificar si se respetan unas proporciones globales durante un periodo mayor.

En conclusión, siendo el principio de equilibrio presupuestario uno de los objetivos en materia de

---

<sup>1</sup> Para garantizar la estricta aplicación de los conceptos del SEC-95 (Sistema Europeo de Cuentas nacionales), aprobado por Reglamento (CE) nº 2223/1996, del Consejo, de 25 de Junio de 1996. Eurostat publica en su web: “ *El manual del sec 95 sobre el déficit público y la deuda pública*”, hasta la fecha se han publicado tres ediciones, en este caso se puede consultar la Edición de 2002. Cuando aludamos a él, le denominaremos: El manual del SEC 95.



política económica y monetaria, en la práctica, desde la perspectiva de las operaciones financieras, se hace necesario acudir al contraste de dichas operaciones con el SEC-95 para determinar si generan o no endeudamiento y, por tanto, incremento del déficit de las Administraciones Públicas.

En el cálculo de la deuda viva hay que considerar un concepto de deuda viva más amplio, que se podría denominar **Deuda viva potencial**, compuesta por la deuda viva más los pasivos formalizados pendientes de su disposición (créditos formalizados y no dispuestos):

**Deuda Viva Potencial (en euros):**

**(+) Capital pendiente de amortizar a corto y largo plazo de la Entidad Local.**

- (+) Avales concedidos por la Entidad Local
- (+) Capital pendiente de amortizar de sociedades dependientes de la Entidad Local cuyos ingresos no proceden en su mayoría del mercado
- (+) Capital pendiente de OOA de la Entidad Local.
- (+) Nuevas operaciones concertadas.

**(+) Capital pendiente de disposición**

## 6.- Estabilidad presupuestaria

La Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria fue reformada con la Ley 15/2006 y refundida con el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD 2/2007 de 28 de Diciembre: TRLGEP).

La disposición final cuarta de la Ley 15/2006 de reforma de la Ley 18/2001 establece que se aprobará un reglamento de aplicación de la citada Ley 18/2001. Este reglamento es el Real Decreto 1463/2007 de 2 de noviembre.

El artículo 19 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP: RDL 2/2007) desarrolla los artículos 4 y 5 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria (RD 1463/2007), contemplando dos regímenes diferenciados de instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria:

a) Uno aplicable a las entidades comprendidas en el artículo 111 del RD 2/2004. (Municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma y municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes). La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria para estas entidades locales esta asociada al ciclo económico, pudiendo presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas.

El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, considerando los entes citados en el artículo 2.1 del TRLGEP, del ejercicio inmediatamente anterior de la Entidad Local respectiva que al efecto establezca la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las Entidades Locales representadas en ella. Para este fin, la Comisión Nacional de Administración Local deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días, dentro del límite fijado por el artículo 7.5 de este Real Decreto Legislativo, para las Entidades Locales. De no formularse una propuesta, el límite individual de cada Entidad Local se fijará por el Gobierno.

Dentro de los dos primeros meses de cada año, las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local podrán presentar a la misma una propuesta de los municipios que, estando incluidos en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del RD 2/2004, ajustarán sus presupuestos correspondientes a los tres ejercicios siguientes, al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

b) Un régimen diferenciado para el resto de Entidades Locales, que en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabili-

## CONTABILIDAD

dad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En las restantes entidades locales, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.

El esquema de cálculo antes de los ajustes enumerados en el “Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales” lo podemos ver en el siguiente ejemplo, donde existe falta de estabilidad presupuestaria antes de ajustes de 17 millones de euros (lo que representa el -11,48% de sus ingresos no financieros consolidados de los capítulos 1 a 7).

### CÁLCULO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

CAP	CONCEPTOS	Entidad Local	Entes consolidables	Transf. Internas	Consolidado
1	IMPUESTOS DIRECTOS	8.000.000	0	0	8.000.000
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	2.000.000	0	0	2.000.000
3	TASAS Y OTROS INGRESOS	1.000.000	5.000.000	0	6.000.000
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	50.000.000	20.000.000	20.000.000	50.000.000
5	INGRESOS PATRIMONIALES	2.000.000	100.000	0	2.100.000
6	ENAJENACIÓN DE INVERSIONES	0	0	0	0
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	80.000.000	30.000.000	30.000.000	80.000.000
	<b>A&gt; TOTAL INGRESOS DEL CAPÍTULO 1 AL 7</b>	<b>143.000.000</b>	<b>55.100.000</b>	<b>50.000.000</b>	<b>148.100.000</b>
1	GASTOS DE PERSONAL	20.000.000	15.000.000	0	35.000.000
2	COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS	15.000.000	7.800.000	0	22.800.000
3	GASTOS FINANCIEROS	5.000.000	300.000	0	5.300.000
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	20.000.000	2.000.000	20.000.000	2.000.000
6	INVERSIONES REALES	70.000.000	30.000.000	0	100.000.000
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	30.000.000	0	30.000.000	0
	<b>B&gt; TOTAL GASTOS DEL CAPÍTULO 1 AL 7</b>	<b>160.000.000</b>	<b>55.100.000</b>	<b>50.000.000</b>	<b>165.100.000</b>
<b>A-B</b>	<b>ESTAB (+) O NO ESTAB (-) PRESUPUESTARIA</b>	<b>(17.000.000)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>(17.000.000)</b>

Debido a las diferencias de criterio entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional se hace necesario la realización de ajustes a fin de adecuar la información presupuestaria a los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así al ejemplo anterior el interventor local debe añadir los ajustes a practicar a la estabilidad presupuestaria. Entre los principales ajustes a realizar incluidos en el *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales* que consideramos de mayor importancia o que se dan con mayor frecuencia en la mayoría de las Entidades Locales estarían los siguientes:

- Registro en Contabilidad Nacional de Impuestos, Tasas y otros ingresos.
- Tratamiento de los intereses en Contabilidad Nacional: criterio de devengo.
- Gastos realizados en el ejercicio y pendientes de aplicar al presupuesto de gastos de la Corporación local.

La legislación actual, así como el propio *Manual para el cálculo del déficit público*, no contemplan la realización de los ajustes que detallamos a continuación y que dada su importancia deberían ser tenidos en cuenta:

A) Los Gastos financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales

Esta circunstancia puede llevar a una Corporación que cuenta con recursos acumulados procedentes de ejercicios anteriores, a generar una falta de estabilidad presupuestaria que no es real. La entidad local podría estar obligada a la aprobación en pleno de un plan económico financiero, en el supuesto de que no se incluya como ajuste positivo los gastos financiados con remanente de tesorería para gastos generales. Este ajuste reduciría el déficit de la Corporación Local, aumentando la capacidad de financiación.

B) Los Gastos financiados mediante incorporación de remanentes de crédito.

Los gastos con financiación afectada positiva y acumulados, son recursos incluidos en el remanente de tesorería y destinados a la financiación de un gasto pendiente de reconocer. La incorporación del gasto para su ejecución y correspondiente reconocimiento como obligación, podría estar obligando a la elaboración de un plan económico financiero, en el supuesto de no contemplarlos como ajuste en el cálculo de la estabilidad presupuestaria. En el supuesto de que esté reconocido el ingreso y pendiente de reconocer el gasto, habría que ajustar el ingreso en el ejercicio en el que se reconoce, aumentando el déficit. Y en el momento en el que se reconoce el gasto, habría que ajustarlo reduciendo el déficit.

En el supuesto de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el presupuesto, liquidación o modificación presupuestaria, será necesaria la aprobación de un Plan económico financiero en el que se adopten medidas para alcanzar el equilibrio a tres años, contados a partir del inicio del año siguiente al que se ponga de manifiesto del desequilibrio.

### III. CONCLUSIONES

La Carga Financiera es un indicador que dependiendo del aumento o disminución de los periodos de amortización puede ofrecer realidades diferenciadas, por ello sería más aconsejable hablar de vida media de la cartera de préstamos y deuda.

A modo de resumen, la solvencia financiera a largo plazo de una Entidad Local se podría medir con la obtención de ahorros netos ajustados positivos.

En líneas generales, se puede decir que la situación de una Entidad local mejoraría con ahorros netos positivos ajustados con una serie de criterios que hemos enumerado y que mejorarían el remanente de tesorería; aumentando los ingresos corrientes reales y reduciendo los gastos corrientes no reales y el pendiente de cobro y pago.

El Resultado Presupuestario debe ser ajustado para observar los posibles desequilibrios en las ma-

sas de corriente y de capital. Puede haber un déficit de financiación y si no se aplican dichos criterios no obtendríamos una imagen fiel. Podría incluso darse la paradoja de estar financiando gasto corriente con ingresos de capital.

Por el contrario la reducción de los ingresos corrientes reales y el aumento de los gastos corrientes no reales y del pendiente de cobro y pago, no hace sino empeorar cada vez más el remanente de tesorería generándose un ciclo de empeoramiento continuo de las cuentas locales. Una continua ilusión financiera de las Entidades Locales, la financiación permanente del déficit oculto con operaciones de Tesorería produciendo una crisis de liquidez como estamos contemplando en la prensa diaria.

El Remanente de Tesorería tal como está configurado actualmente es una variable financiera con una

alta incidencia en la liquidez. Observamos por ello Entidades Locales con Remanente de Tesorería para gastos generales con valor positivo y déficit de tesorería (ya explicamos el efecto pernicioso de los pagos pendientes de aplicación entre otros aspectos).

El Concepto de Capital Vivo y la ratio de endeudamiento ya comentamos como debería ser reformulado.

Todo lo anterior para una correcta financiación de las inversiones, y no financiando parte de las inversiones con insuficientes o inexistentes ahorros netos reales positivos. Porque, junto a la financiación del déficit, el endeudamiento ha sido la segunda fuente tradicional para mantener los niveles establecidos de provisión de bienes y servicios públicos.