



Se ha recibido consulta de la Diputación Provincial de Málaga en la que se plantean diversas cuestiones relativas al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto ante la situación producida por la necesidad de incorporación de remanentes de crédito en el presupuesto de 2013 cuya financiación afectada deriva de un préstamo bancario, de subvenciones de otras Administraciones Públicas y de la enajenación de parcelas.

La situación económico financiera y presupuestaria de la Diputación Provincial de Málaga resultante de la liquidación del presupuesto de 2012 pone de manifiesto un remanente de tesorería total de signo positivo y un exceso de financiación afectada por importe de 39.143.714,53 euros así como una capacidad de financiación estimada, en términos de contabilidad nacional, de 10.000.000 euros.

El remanente de tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos referidos a cierre del ejercicio, minorado por el importe de los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación.

Junto a la magnitud anterior se encontraría el remanente de tesorería afectado que está formado por ingresos finalistas, es decir, ingresos que, conforme a la legislación vigente, solo pueden destinarse a la financiación de aquellos gastos a los que la ley los vincula y que, no habiendo sido consumidos íntegramente en el ejercicio en que se han percibido, deben ser utilizados en los ejercicios siguientes. En este sentido, el artículo 182.3 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que: *"Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto."*

Entre tales ingresos finalistas se encontrarían los recursos obtenidos por préstamos bancarios, por subvenciones de otras Administraciones Públicas y por la enajenación de parcelas, como son los que se citan en la consulta de la Diputación Provincial de Málaga, y además son de utilización obligatoria, esto es, la ley no permite desistir de su ejecución.

Atendiendo a criterios presupuestarios, la Orden EHA 3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades locales, dispone que las aplicaciones al presupuesto de los ingresos



contenidos en el remanente de tesorería se recogerán, a lo largo del ejercicio, en el capítulo 8 del presupuesto de ingresos de cada entidad local, sin que en ningún caso tales ingresos puedan formar parte de los créditos iniciales del presupuesto.

Considerando lo expuesto, el remanente de tesorería se configura como un ingreso financiero cuya utilización exige la tramitación de un expediente de modificación presupuestaria para destinarlo a la financiación del fin impuesto por una norma con rango de ley de forma que, si financia gastos de carácter no financiero, dará lugar necesariamente aun incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y, posiblemente, el límite fijado por la regla de gasto.

La garantía del principio de estabilidad presupuestaria se consagra en el artículo 135 de la Constitución y es desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 3 dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea, entendiéndose por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural.

Por su parte, el artículo 12 de la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece la regla de gasto y señala que la variación del gasto computable de las Corporaciones locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

La citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, dispone en su artículo 21 que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la entidad local deberá aprobar un plan económico financiero que permita en un año alcanzar tales objetivos.

Considerando lo expuesto, la utilización del remanente de tesorería, tanto el afectado como el general, para financiar gasto no financiero, exigirá la aprobación de un plan económico financiero, puesto que, conforme a la normativa actual, genera inestabilidad presupuestaria en el momento de ejecutar la modificación presupuestaria, aunque nunca con motivo de la aprobación del presupuesto y, posiblemente, también dé lugar a un incumplimiento de la regla de gasto.

Ahora bien, se hace necesario analizar el alcance de tales incumplimientos así como sus efectos sobre la situación económico financiera de la entidad local y, en



consecuencia, cuál debiera ser el contenido del plan económico financiero a aprobar.

El principio de estabilidad presupuestaria regulado en la mencionada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, se concreta en la capacidad de las Administraciones Públicas de financiar sus gastos no financieros con la generación de suficientes ingresos no financieros de forma que no tengan que acudir a la obtención de recursos financieros aportados por terceros, como son, fundamentalmente, la enajenación de activos financieros, la emisión de deuda pública y la formalización de préstamos y, en caso de recurrir a tales recursos, plantea que se recupere la senda de la estabilidad en el plazo de un año.

Por su parte, la aplicación de la regla de gasto pretende que la evolución del gasto público se acomode a la evolución estimada de la economía española.

Partiendo de lo anterior, el remanente de tesorería, aun cuando se configura contablemente como un activo financiero, su naturaleza difiere de los recursos citados anteriormente puesto que su esencia se identificaría con el ahorro que genera una entidad local en un ejercicio como consecuencia de haber obtenido mayores ingresos presupuestarios sobre las obligaciones reconocidas de forma que tal ahorro podrá ser utilizado como fuente de financiación de obligaciones en ejercicios posteriores a aquel en el que se obtuvo.

Considerando lo expuesto, no cabe admitir que la utilización del remanente de tesorería por una entidad local sea determinante de una situación de déficit estructural. Es más, ha de identificarse con una situación de superávit presupuestario en el momento de la liquidación del presupuesto, en tanto en cuanto el remanente de tesorería es fruto de un ahorro presupuestario que permitirá a la entidad local la financiación de parte de los gastos de otros ejercicios sin necesidad de acudir a los ingresos no financieros del ejercicio ni a la obtención de recursos financieros aportados por terceros.

Sentada la naturaleza del remanente de tesorería cabe entender que sus efectos sobre la situación económico financiera de una entidad local en nada coinciden con los derivados de otros recursos financieros que exigen un reembolso de las cantidades recibidas y por ello parece lógico que el tipo de medidas a implementar en el plan económico financiero deban acomodarse a la situación descrita.

La primera consideración sobre las medidas a aprobar parte de la imposibilidad de admitirse, como medida del plan para corregir el incumplimiento del objetivo de



estabilidad presupuestaria, la no utilización del remanente de tesorería, ni el de carácter afectado por la yacitada obligación legal de su utilización, ni el de carácter general ya que carece de sentido económico renunciar al ahorro generado por la entidad local para la financiación de gastos presupuestarios acudiendo a otras fuentes de financiación con coste para la entidad local.

Sobre la base de lo expuesto, cabe afirmar que la recuperación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y, en su caso, de la regla de gasto, incumplidos por la utilización del remanente de tesorería se lograría con la simple aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente en situación de equilibrio presupuestario y dentro del límite de variación del gasto computable, sin necesidad de medida estructural alguna dada la naturaleza del remanente de tesorería en el ámbito de la Administración local. En ese contexto, la entidad local deberá elaborar y aprobar un plan económico financiero que se podrá limitar a exponer el origen del desequilibrio en términos de contabilidad nacional y a recoger aquella medida, lo que se entiende compatible con el plan de ajuste que la Diputación Provincial de Málaga tiene en vigor.

17 de abril de 2013