



Audiencia de Cuentas de Canarias

Solicitante: Ayuntamiento de Candelaria

Consulta 01/2012, relativa a la aplicabilidad de lo dispuesto en los artículos 5 y 29 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, relativos a la elaboración y aprobación de los marcos presupuestarios a medio plazo, a la aprobación de los presupuestos 2012.

Acuerdo Plenario: 05/12/2012

Texto:

Tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la aprobación de la LOEPYSF, dictada en su desarrollo, los presupuestos de las Entidades Locales son los primeros en ser elaborados en el nuevo marco normativo.

Este nuevo marco jurídico, dotado de instrumentos suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria comprometidos con la Unión Europea, va a permitir realizar un seguimiento más exhaustivo del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda de las Entidades Locales y, en caso de que se aprecie una desviación o un riesgo de incumplimiento de los mismos, establecer medidas correctoras más ágiles e inmediatas. Asimismo, se prevén, en caso de que se verifique el incumplimiento de los objetivos, medidas sancionadoras rigurosas.

El artículo 15 de la mencionada Ley Orgánica establece que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, fijará el objetivo 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 y el objetivo de deuda pública, ambos expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal y referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto Administraciones Públicas, como para cada uno de sus subsectores.

Al encontrarnos en el periodo transitorio, que media hasta el ejercicio 2020, es de aplicación la disposición transitoria primera que regula los límites del ratio de la deuda pública sobre el PIB. Asimismo, se debe destacar que los objetivos de estabilidad presupuestaria deben cumplir la senda de reducción del déficit prevista en la Recomendación del ECOFIN del pasado 10 de julio.

En cuanto a los marcos presupuestarios a medio plazo, la Directiva 2011/85/VE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los mismos,



Audiencia de Cuentas de Canarias

establece en su artículo 9 la obligación para los Estados miembros de elaborar un marco presupuestario de, al menos, tres años, justificando lo anterior en los considerandos 20 y 2, a cuyo tenor:

“Si bien la aprobación de la ley de presupuesto anual constituye la etapa primordial del proceso presupuestario en la que los Estados miembros adoptan decisiones presupuestarias importantes, la mayor parte de las medidas adoptadas en ese marco tiene implicaciones presupuestarias que van mucho más allá del ciclo presupuestario anual. Una perspectiva anual proporciona por lo tanto una base deficiente para desarrollar políticas presupuestarias sólidas. A fin de integrar la perspectiva plurianual en el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, la planificación de la ley de presupuesto anual debe basarse en una planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo.

Dicho marco presupuestario a medio plazo debe incluir, entre otras cosas, proyecciones detalladas de cada partida importante de gastos e ingresos relativas al ejercicio presupuestario en cuestión y ejercicios siguientes, basadas en políticas no sujetas a modificaciones. Cada Estado miembro debe poder definir adecuadamente las políticas no sujetas a modificaciones, y tales definiciones deben hacerse públicas junto con los supuestos manejados, las metodologías y otros parámetros pertinentes”.

En este sentido, el Reglamento (UE) N° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, establece en su artículo 4 que los programas de estabilidad se presentarán cada año en el mes de abril, preferentemente a mediados de mes y a más tardar el día 30.

El artículo 7.3 del citado Reglamento detalla, que:

“La información sobre la trayectoria del saldo presupuestario de las administraciones públicas y la proporción de deuda, el crecimiento del gasto público, la trayectoria prevista de crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe, las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos, adecuadamente cuantificadas, y los principales supuestos económicos citados en el apartado 2, letras a) y b), se facilitarán con periodicidad anual y abarcarán el año precedente, el año corriente y al menos los tres años siguientes”.

Por otra parte, en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 6 de julio de 2012, encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de



Audiencia de Cuentas de Canarias

España, se incluye la necesidad de una aplicación estricta del marco presupuestario, instando a la creación de una Institución presupuestaria independiente:

“Por otra parte, las autoridades españolas habrán de aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto. De conformidad con las recomendaciones dirigidas a España en el marco del Semestre Europeo, el Consejo también insta a este país a crear una institución presupuestaria independiente con la misión de controlar la política presupuestaria y proporcionar análisis y asesoramiento en este ámbito, a aplicar estrictamente el marco presupuestario a medio plazo y a seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a lo largo del año por todos los niveles de la Administración”.

En lo que respecta a la LOEPYSF, en el preámbulo de la misma se recoge que:

“El capítulo VI (Gestión presupuestaria), relativo a la gestión presupuestaria, refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, que se ajusta a las previsiones de la Directiva de marcos presupuestarios antes mencionada”.

Y el artículo 5 se refiere al principio de plurianualidad en los siguientes términos:

“La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea”.

Principio de plurianualidad que permite la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo, en el que se enmarcará la elaboración del presupuesto y del programa de estabilidad, y que garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública.

Es en el artículo 29.2 de la LOEPYSF donde se regula el marco presupuestario a medio plazo, los cuales abarcarán un periodo mínimo de tres años, servirán de base para la elaboración del programa de estabilidad y contendrán, entre otros aspectos:

- Los objetivos de estabilidad y de deuda pública.
- Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta su evolución tendencial, es decir, basada en políticas no sujetas a



Audiencia de Cuentas de Canarias

modificaciones, y el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.

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

En coherencia con ello, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información, en su artículo sexto, Información sobre los marcos presupuestarios, dentro del Capítulo II “Disposiciones comunes para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales”, establece que antes del 15 de marzo de cada año, de acuerdo con el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública que previamente suministre el Estado, se remitirán los marcos presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales.

En el artículo 15 de la LOEPYSF, se regula el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas. En el primer semestre de cada año, mediante acuerdo del Consejo de Ministros se fijará el objetivo de estabilidad y de deuda pública para los tres próximos ejercicios. Antes del 1 de abril de cada año se remitirá la propuesta al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local. El acuerdo del Consejo de Ministros en los que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá al Congreso de los Diputados para su aprobación o rechazo.

En julio de 2012 se autorizaron por las Cortes Generales los objetivos de estabilidad y de deuda para los ejercicios 2013, 2014 y 2015, por lo que las Entidades Locales están en disposición de aprobar un marco presupuestario para tales años, debiendo ser coherente con el mismo la elaboración del Presupuesto 2013.

En relación con la información a remitir antes del 15 de marzo de cada año, es consecuencia de la obligación que tiene la Administración del Estado de presentar el plan de estabilidad a la Comisión Europea antes de finalizar el mes de abril, que se referirá al ejercicio 2013, más las proyecciones para 2014, 2015 y 2016. Para ello, sería preciso que previamente por la Administración del Estado se remitieran los objetivos para 2014, 2015 y 2016, en otro caso, la información a remitir se referirá al marco presupuestario 2013, 2014 y 2015.

No obstante, de la lectura de la Disposición Transitoria Segunda de la LOEPYSF se puede deducir que en estos momentos no se dispone de los datos para calcular el marco presupuestario, porque faltaría el desarrollo reglamentario sobre



Audiencia de Cuentas de Canarias

cómo calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, que es uno de los parámetros que debe contener (art. 29.2. b).

En conclusión, el primer marco presupuestario a aprobar por las Entidades locales es el correspondiente a los ejercicios 2013, 2014 y 2015, siendo el Presupuesto del año 2013 el primero coherente con este marco y debiendo tenerse en cuenta la limitación indicada en el párrafo anterior.