

# Informe de los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas: Corporaciones Locales 2017 (art.17.2 LOEPSF)

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

**Contacto AIREF:**

C/José Abascal, 2, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es)

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIREF

## Resumen ejecutivo

La AIReF elabora el informe sobre los presupuestos iniciales de las Corporaciones Locales (CCLL) incorporando la nueva información disponible desde que se emitió el informe sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos para 2017, en diciembre de 2016, desde la perspectiva de su idoneidad para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como la regla de gasto a fin de este ejercicio. Se ha analizado tanto el subsector CCLL como las 21 entidades individualmente consideradas en el anterior informe.

La información de que se ha dispuesto confirma la conclusión realizada en el informe anterior, estimando muy probable que el subsector CCLL cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria al cierre de 2017, y consolidando los resultados obtenidos en 2016, sin disminuir el margen sobre cumplimiento obtenido el pasado año, como se indicaba en el informe de líneas fundamentales. Este cambio de tendencia es consecuencia no solo de la estabilidad de sus ingresos, sino, en gran medida, de 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, así como, de la contención del crecimiento de los gastos no financieros que exige el cumplimiento de la regla de gasto.

A diferencia de lo ocurrido en los años anteriores a 2016 parece que los grandes ayuntamientos no han tenido el pasado año un comportamiento similar al del resto de CCLL, dado que presentan una tendencia a una ligera reducción del superávit agregado, mientras que el subsector lo ha incrementado en casi un 40%, lo que supone que el resto de EELL han tenido que incrementar su capacidad de financiación en más de un 60%.

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, permitirá cumplir con esta regla, al no superar el gasto computable el límite permitido.

Respecto al límite de deuda, AIReF estima que, en 2017, la senda de decrecimiento para el conjunto del subsector se consolidará y permitirá alcanzar un nivel de deuda sobre PIB 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 materia de recomendaciones generales la AIReF reitera las realizadas en el anterior informe relativas a: la necesidad de establecer mecanismos legales que

permitan desbloquear las situaciones de incumplimientos reiterados sin contar con el marco de un Plan Económico-Financiero (PEF) aprobado, la necesaria publicidad de los compromisos firmes asumidos por los distintos órganos de tutela financiera (MINHAFP o CA respectiva) en materia de interpretación común de la normativa de estabilidad, la incorporación del cálculo de la regla de gasto en la comunicación de la información sobre líneas fundamentales y presupuestos iniciales, la necesidad de equiparar la regla de gasto al resto de reglas en materia de medidas de corrección, así como la necesidad de previsión normativa de los límites individuales de endeudamiento.

Además, se introducen recomendaciones relativas a la actuación de los órganos de tutela financiera, a fin de garantizar la necesaria coordinación de estos órganos con otros que aprueban otros planes exigidos por la normativa de estabilidad, tales como los planes de ajuste, con el fin de garantizar que los límites de cumplimiento de las reglas fiscales para una CL sean los mismos en los años en que ambos documentos coinciden.

En lo relativo a la evaluación individual, se mantienen las conclusiones del anterior informe en las 21 EELL analizadas en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad (el 0% o el establecido en el PEF), que estimaban como muy probable la tendencia a la reducción del superávit alcanzado en años anteriores.

De las 21 CCLL evaluadas, los Ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Bilbao, Málaga, Palma de Mallorca, Zaragoza y las diputaciones de Barcelona y Valencia cuentan con un PEF aprobado por sus órganos de tutela y en vigor para 2017, los de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia están en plazo de aprobación del correspondiente PEF en el que se establezcan los objetivos para 2017, y los de Madrid y Sevilla han sobrepasado los límites temporales de aprobación del necesario PEF.

En ninguna de las CCLL analizadas se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2017, a excepción del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación Provincial de Valencia en los que se aprecian riesgos de incumplir los límites establecidos en sus respectivos PEF publicados. El Ayuntamiento de Bilbao aprobó sus presupuestos de 2017 con un déficit de 30 millones de euros, déficit acorde con el PEF aprobado posteriormente por la Diputación Foral de Vizcaya. Dado que los PEF son aprobados en el marco de la normativa sobre estabilidad, en ningún caso pueden ir más allá que la normativa de referencia que exige que los presupuestos se aprueben en equilibrio o superávit.

Respecto a la regla de gasto, AIR<sup>e</sup>F estima probable que los Ayuntamientos de Barcelona, Gijón, Madrid, Palma de Mallorca, Córdoba, Valladolid y la Diputación Provincial de Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca incumplan esta regla a fin de 2017. En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que tiene en vigor una modificación del PEF inicial por incumplimiento

de la regla de gasto en 2015 en la que se aprueban nuevos compromisos para 2017, presenta riesgo de incumplimiento de estos nuevos compromisos a fin de este año.

En el caso de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia, no ha podido valorarse el cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto al cierre de 2017, dado que están en plazo de aprobación de un PEF por incumplimiento de la regla de gasto de 2016 que establezca los objetivos para los años 2017 y 2018, si bien se estima probable el cumplimiento del objetivo legal con los actuales datos.

En lo que respecta al límite de deuda, solo se producen cambios significativos, con respecto a los resultados reflejados en el informe de líneas fundamentales, en el caso del Ayuntamiento de Murcia, pues su endeudamiento ha aumentado en casi 50 puntos porcentuales, como consecuencia del préstamo imputado a fin de 2016 por la inversión en el tranvía de la ciudad por 173 millones de euros.

En materia de recomendaciones a las CCLL individualmente analizadas, AIR<sup>e</sup>F recomienda a los Ayuntamientos de Madrid y Sevilla que no cuentan a fecha actual con un PEF aprobado y en vigor, y a la Diputación Provincial de Valencia que tiene un PEF aprobado cuyos compromisos ha incumplido en 2016 por escaso margen, que adopten las medidas previstas en la LOEPSF. A los Ayuntamientos de Barcelona, Palma de Mallorca, Córdoba, Valladolid, y Gijón, así como la Diputación Provincial de Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca, en los que se estiman incumplimientos de alguna regla fiscal a fin de 2017, que adopten las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento a fin de año. A los Ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat, Málaga, Vigo y Zaragoza, en los que se estiman ciertos riesgos de incumplimiento de la regla de gasto de 2017, si bien por escaso margen, realicen un seguimiento de la ejecución de modo que se garantice su cumplimiento al cierre del ejercicio. Al Ayuntamiento de Bilbao que adopte medidas en ejecución que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad a fin de ejercicio. Y a la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Diputación Foral de Vizcaya que realicen las actuaciones necesarias para adecuar los PEF's aprobados para los Ayuntamientos de Barcelona y Bilbao a la normativa vigente.

## I. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es valorar las principales variaciones que los presupuestos aprobados para 2017 por las CCLL presentan en relación a las líneas fundamentales informadas por AIReF en diciembre de 2016, así como la probabilidad de que estos presupuestos permitan cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y la regla de gasto al cierre de 2017. Para ello, el análisis del subsector se ha realizado con la información sobre presupuestos aprobados para 2017 que, elevada al total nacional, ha suministrado la Central de Información del MINHAFP según los datos comunicados por las intervenciones locales. La evaluación individual de las 21 EELL seleccionadas ya en el informe emitido por AIReF sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2017 se ha efectuado con la información facilitada por las mismas.

La AIReF ha podido valorar la probabilidad de que los presupuestos aprobados por las CCLL para 2017 cumplan con las reglas fiscales a fin de ejercicio al no haber tenido limitaciones al alcance relevantes. La información necesaria para la evaluación del subsector ha sido facilitada por la Central de Información (CI) del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP). Esta información se ha ajustado a la petición formulada por AIReF ya que ha sido elevada al total nacional e incorpora, por primera vez, datos relativos a los ajustes de contabilidad nacional necesarios para la evaluación del objetivo de estabilidad, así como información de los componentes del cálculo de la regla de gasto. Tan solo no han sido aportados los datos de las empresas locales clasificadas como administración pública en el sistema europeo de cuentas nacionales y que, por tanto, computan en el cálculo de las reglas fiscales. Los datos comunicados tienen alto grado de representatividad del subsector, dado que suponen en torno al 88% del total de Ayuntamientos y Diputaciones/entes asimilados, lo que permite que AIReF se pronuncie sobre la probabilidad de que los presupuestos aprobados por el subsector local para 2017 cumplan con las reglas fiscales a fin de ejercicio.

Del mismo modo, el análisis individual no ha tenido limitaciones relevantes que hayan condicionado el pronunciamiento de AIReF al haber cumplido con el deber de colaboración todas las EELL analizadas. Esta evaluación ha consolidado el ámbito de entidades evaluadas en el informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2017, los 16 ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat, además de las Diputaciones

Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca y se ha basado, fundamentalmente, en la información remitida por estas EELL completada posteriormente con la remitida por la CI.

## II. Resultados de la evaluación

### II.1 Subsector CCLL

#### Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

Tal y como recogió AIReF en su informe de noviembre de 2015 sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2016, los presupuestos de las CCLL no son un buen indicador para anticipar cuáles van a ser los resultados al cierre del ejercicio. El análisis del cumplimiento de las reglas fiscales en los presupuestos iniciales de las CCLL no sirve para anticipar el resultado que se pueda obtener al final del año, puesto que la presupuestación se ajusta al objetivo de equilibrio, mientras que la ejecución de los gastos está limitada, principalmente, por la aplicación de la regla de gasto. Por ello, los presupuestos en el ámbito local suelen presentar un superávit encubierto fruto, fundamentalmente, de la sobrevaloración de los gastos que posteriormente se ajustan en ejecución. Esta afirmación se sustentó en el análisis del grado de ejecución de los presupuestos locales en base a un modelo econométrico de datos de panel y mostró que, a partir de 2012, las previsiones iniciales de los ingresos se ajustaban bastante a su ejecución final, mientras que la ejecución definitiva de los gastos se situaba, en media, en torno al 60% de los créditos inicialmente aprobados. La información de los presupuestos del conjunto de CCLL enviada por el MINHAFP, obtenida elevando al total nacional los datos comunicados por estas entidades (un 88% del total), corrobora esta afirmación, ya que refleja que las CCLL prevén en 2017 incrementar ligeramente sus ingresos no financieros respecto de 2016, un 1%, y, sin embargo, la estimación del aumento de sus gastos es de más de un 11%, lo que supone una disminución del saldo presupuestario no financiero de más de un 70%, y un decremento de su capacidad de financiación de en torno a un 45%.

**La AIReF considera muy probable que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2017 y obtenga al cierre un superávit que consolide, al menos, los resultados obtenidos en 2016.** La previsible consolidación en 2017 de los últimos datos de ejecución de 2016 publicados y el posible efecto en la ejecución de inversiones financieramente sostenibles (IFS) de la dilación en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), apuntan que el superávit local al final de este año podría ser ligeramente superior al obtenido en 2016.

En el ámbito local los ingresos no financieros son muy estables en términos agregados, con ligeros incrementos interanuales que, de media, desde 2013, han

supuesto en torno a un 2%, tendencia que no se prevé que cambie en 2017. Del lado del gasto, la contención del crecimiento de los gastos no financieros que exige el cumplimiento de la regla de gasto, unido a la caída de la inversión en todos los niveles de la administración local experimentada en el último año, que es posible que se replique en 2017, hacen prever que estos gastos, al menos, se estabilicen. Esta caída de la inversión estará, además condicionada por el retraso en la aprobación de la autorización para la realización de IFS por Ley de Presupuestos Generales del Estado, si no es posible su ejecución dentro del año, en todo o en parte. Este doble efecto positivo sobre el superávit motiva que AIR<sup>e</sup>F estime muy probable que, a fin de este año, la capacidad de financiación del subsector CCLL consolide, al menos, los resultados del año anterior.

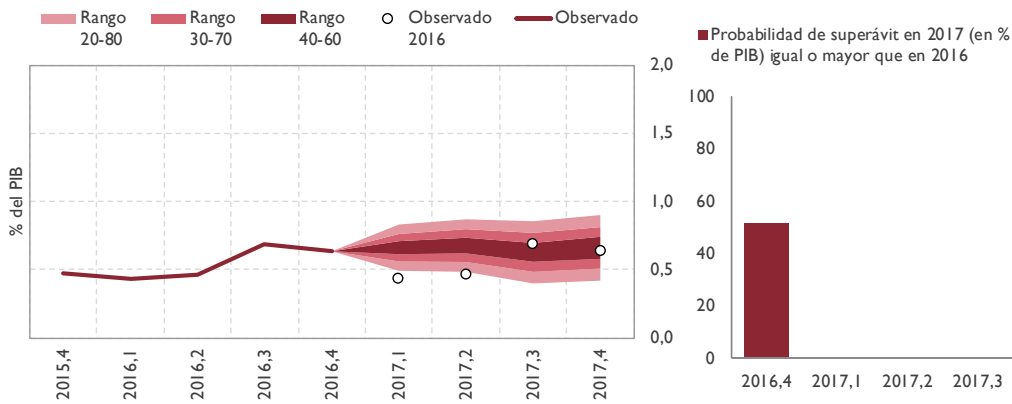
El gráfico 1 muestra la capacidad de financiación del subsector CCLL desde 2012 (primer año de aplicación de la nueva ley de estabilidad) hasta 2016 y el rango de estimaciones AIR<sup>e</sup>F para el cierre de 2017, así como la probabilidad de que el superávit al cierre de este año sea mayor al obtenido en 2016 (0,6% de PIB), último ejercicio liquidado. Según estas previsiones, la probabilidad de alcanzar en 2017 un superávit mayor del 0,6% es de en torno a un 55%. Además, se incorporan los gráficos 2 y 3 de recursos y empleos no financieros con idéntica estructura, en los que se muestra en términos de PIB la previsible disminución de los recursos y empleos, como consecuencia de que los aumentos en valores absolutos de ambas corrientes no compensan el incremento del PIB.

**En 2016 el subsector local alcanzó un superávit del 0,6% del PIB.** La capacidad de financiación de las CCLL en 2016 se ha situado en el 0,64% de PIB, lo que supone el mejor resultado desde la entrada en vigor de la normativa de estabilidad presupuestaria. Este resultado, además de venir determinado por el incremento de los recursos no financieros, de un 1,5%, y el decremento de los empleos no financieros del mismo porcentaje, es fruto también del crecimiento interanual del PIB nacional entre 2015 y 2016, de en torno a un 4%.

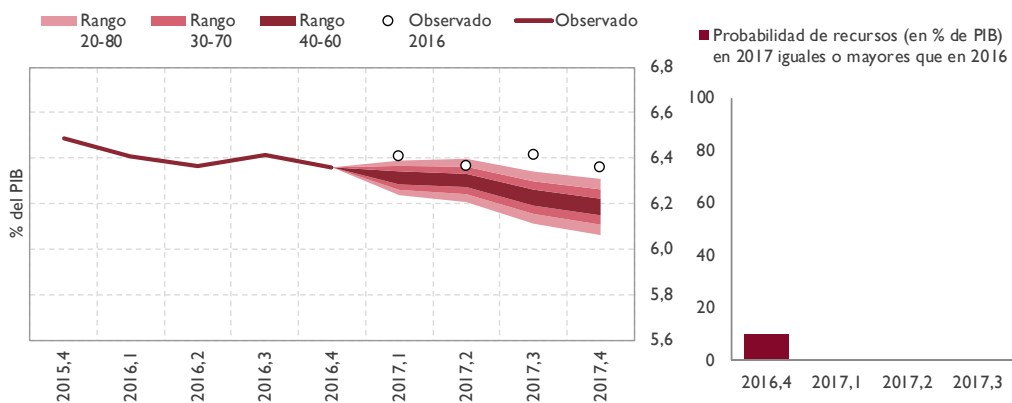
Los datos publicados correspondientes al tercer trimestre de 2016 mostraron un claro cambio de tendencia, con un incremento interanual del superávit acumulado de más de un 70%, motivado, fundamentalmente, por el impacto neto positivo de los recursos del sistema de financiación, de en torno a 1.800 millones de euros, y del importante descenso de los gastos de inversión, de más del 25%. En el cuarto trimestre la tendencia al alza se consolidó, dando como resultado que la administración local obtuviera un superávit de más 7.000 millones de euros (más del 0,6% de PIB), superior en casi un 40% al registrado en 2015.



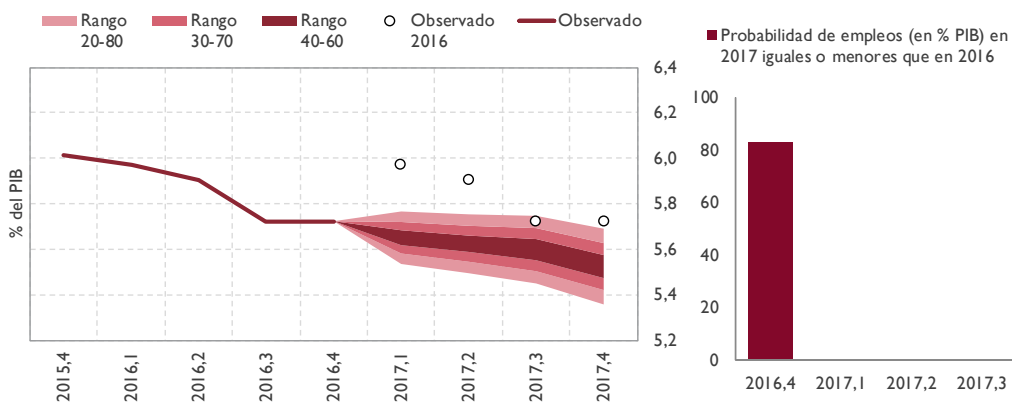
**Gráfico 1: Capacidad de financiación subsector CCLL en % de PIB**



**Gráfico 2: Recursos no financieros subsector CCLL en % de PIB**



**Gráfico 3: Empleos no financieros subsector CCLL en % de PIB**



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF.

**Por otro lado, según los últimos datos de contabilidad nacional publicados, que incorporan, por vez primera, información de los 8 grandes ayuntamientos, el comportamiento en el último ejercicio liquidado de éstos no responde a la misma tendencia que el resto de EELL.** El año 2016 ha sido el primer ejercicio cuyo presupuesto ha sido aprobado y ejecutado en su totalidad por los nuevos gobiernos locales elegidos en mayo de 2015. Los últimos datos comunicados a la AIReF por los 16 grandes ayuntamientos individualmente analizados, que han representado en 2016 un 25% del total del superávit del subsector (en 2015 su representatividad alcanzaba casi el 40%), corroboran la conclusión de que en 2016 éstos presentan un diferente comportamiento al resto de CCLL.

Tal y como muestra el cuadro 1, los datos de cierre de 2016 de los 16 grandes ayuntamientos presentan una tendencia a una ligera reducción del superávit agregado, de en torno a un 1,5% de media, mientras que el subsector ha incrementado esta capacidad de financiación en casi un 40%, lo que ha supuesto que el superávit del resto de EELL de menor tamaño crezca más de un 60%.

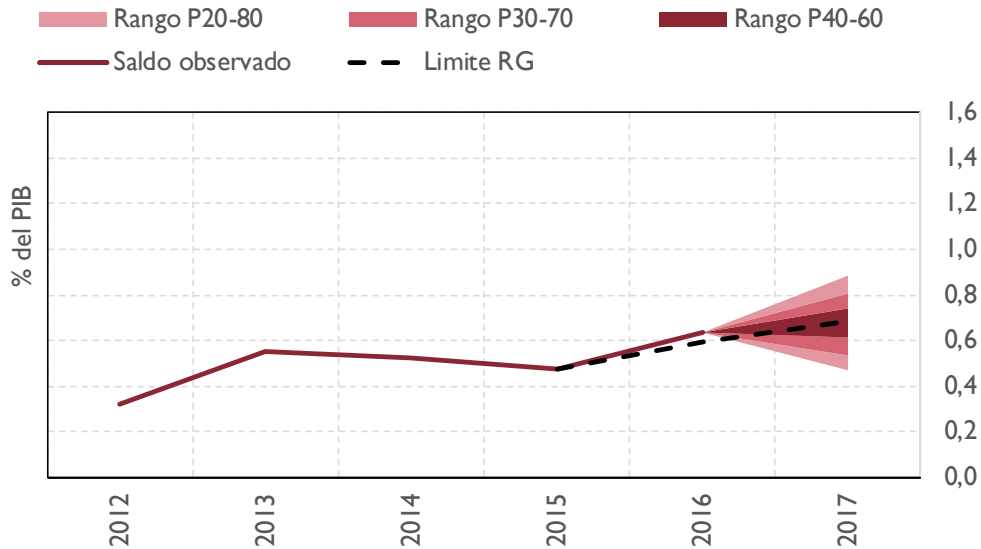
**Cuadro 1: VARIACIÓN 2016/2015 DE LA CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN CCLL**

<b>Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes</b>						
<b>Capacidad (+) o necesidad(-) de financiación (millones €)</b>						
Ayuntamiento	Importes (millones €)			% sobre ingresos no financieros		
	2015(P)	2016(A)	Variación interanual (%)	2015(P)	2016(A)	Variación 2016 - 2015
Alicante/Alacant	25	53	108,9%	9,3%	19,6%	10,3%
Barcelona	168	113	-32,7%	6,1%	4,0%	-2,1%
Bilbao	27	11	-59,3%	5,3%	2,0%	-3,2%
Córdoba	42	73	76,2%	13,0%	23,2%	10,3%
Gijón/Xixón	33	16	-49,5%	14,0%	7,0%	-7,0%
Hospitalet de Llobregat (L')	9	37	322,8%	3,9%	15,0%	11,1%
Madrid	1.379	1.115	-19,1%	27,8%	23,0%	-4,9%
Málaga	29	69	137,9%	4,5%	10,7%	6,2%
Murcia	48	-147	-406,3%	12,0%	-38,8%	-50,7%
Palma	5	48	869,8%	1,0%	11,6%	10,6%
Palmas de Gran Canaria (Las)	58	54	-7,2%	15,9%	15,5%	-0,4%
Sevilla	36	59	63,9%	4,3%	7,2%	2,9%
València	131	126	-3,8%	17,1%	14,9%	-2,2%
Valladolid	19	28	44,7%	7,2%	10,3%	3,2%
Vigo	24	19	-21,4%	10,0%	8,1%	-1,9%
Zaragoza	-230	110	-147,8%	-30,2%	15,2%	45,4%
<b>Agregado 16 grandes ayuntamientos</b>	<b>1.803</b>	<b>1.784</b>	<b>-1,1%</b>	<b>12,8%</b>	<b>12,8%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Resto CCLL</b>	<b>3.291</b>	<b>5.299</b>	<b>61,0%</b>	<b>5,9%</b>	<b>9,3%</b>	<b>3,4%</b>
<b>Total Subsector CCLL</b>	<b>5.094</b>	<b>7.083</b>	<b>39,0%</b>	<b>7,3%</b>	<b>10,0%</b>	<b>2,7%</b>

Fuente: Datos facilitados por los Ayuntamientos y MINHAFP.

La capacidad de financiación mínima que en 2017 permitiría al subsector CCLL cumplir con la regla de gasto es de más de un 0,6% del PIB, que se estima factible al situarse dentro del intervalo central de previsiones de AIReF. AIReF ha realizado una estimación para el total subsector de los empleos no financieros máximos que, en 2017, permitirían cumplir con la regla de gasto partiendo de la información al cierre de 2016 proporcionada por la CI y con las estimaciones AIReF. De acuerdo con estas estimaciones, si en 2017 el subsector obtuviera una capacidad de financiación de más de un 0,6% del PIB, este superávit garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto. Este porcentaje se sitúa dentro del intervalo central de AIReF (gráfico 4).

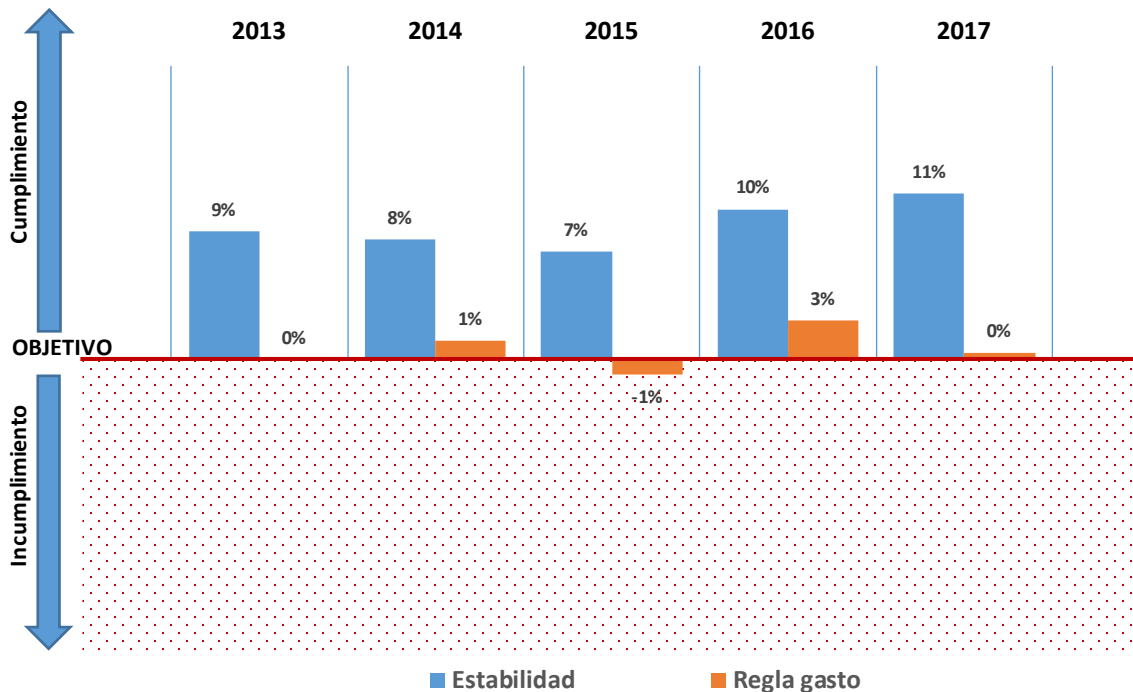
**Gráfico 4. CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN SUBSECTOR CCLL QUE PERMITE CUMPLIR LA REGLA DE GASTO**



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF.

**Dado el nivel de ingresos de las EELL, la aplicación de la regla de gasto garantiza un superávit de entorno a medio punto de PIB en este subsector.** Como ya se ha puesto de manifiesto en anteriores informes, en este subsector que presenta superávits consolidados desde 2012 (año de entrada en vigor de la LOEPSF), el cumplimiento de la regla de gasto es más exigente que el objetivo de estabilidad, lo que supone la necesidad de liquidar anualmente con superávit para cumplir con dicha regla. El gráfico 5 muestra la evolución desde 2013 a 2016 en el cumplimiento conjunto del objetivo de estabilidad y la regla de gasto del subsector CCLL y el margen sobre el objetivo anual del cumplimiento o incumplimiento de estas dos reglas fiscales, así como, con idéntica estructura, las estimaciones de AIReF para 2017. Según este gráfico, el margen sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad obtenido por el subsector desde 2013 ha permitido cumplir con la regla de gasto, excepción hecha del ejercicio 2015 en el que el subsector incumplió esta regla por escaso margen. En 2017 se prevé que las CCLL, en su conjunto, cumplan ambas reglas y se obtenga un superávit similar al de 2016.

**Gráfico 5. CUMPLIMIENTO OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO. SITUACIÓN 2013-2016 Y PREVISIÓN 2017**



Fuente: MINHAFP y estimaciones AIReF

## Objetivo de deuda pública

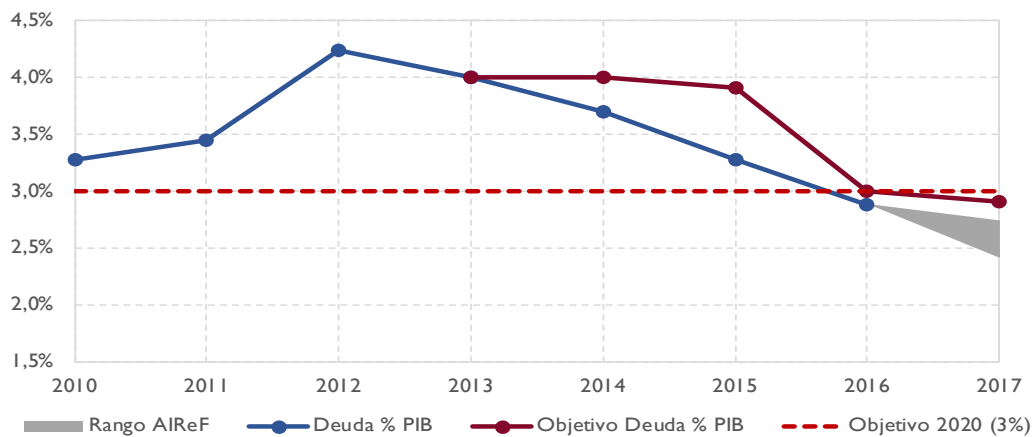
El subsector CCLL cumplió en 2016 con el objetivo de deuda fijado para 2017 en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, del 2,9% de PIB. Este subsector cerró 2016 con un volumen de deuda de 32.094 millones de euros, un 2,9% de PIB, lo que ha supuesto una reducción de casi un 9% respecto del nivel de 2015 y el cumplimiento del objetivo fijado para 2017 ya en 2016.

En 2017, de acuerdo con las estimaciones AIReF, esta senda de decrecimiento se consolidará y permitirá alcanzar un nivel de deuda sobre PIB de en torno al 2,6% de PIB. Las previsiones AIReF permiten concluir que de confirmarse la consolidación de los superávits locales en los años 2017 y siguientes, la senda de disminución de la deuda continuará y la ratio de deuda viva sobre PIB al cierre de 2020 podría situarse alrededor del 2% de PIB.

El gráfico 6 muestra la evolución de los datos observados de deuda viva (en % de PIB), así como la previsión de cierre de 2017 estimada por AIReF en el supuesto

más favorable<sup>1</sup>, esto es, que el superávit obtenido cada año es destinado en su integridad a la amortización de deuda. También incluye la posición relativa respecto al objetivo acordado para los años 2013 a 2017.

**Gráfico 6: DEUDA DEL SUBSECTOR CCLL (en % PIB)**



**Los objetivos 2013-2017 no incluyen el endeudamiento derivado de los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores**

**Fuente:** Banco de España y estimaciones AIReF


**Esta situación saneada y sostenible en términos agregados oculta, no obstante, situaciones individuales de riesgo de sostenibilidad de la deuda.** Los datos comunicados a la AIReF por la CI sobre la ratio de deuda sobre ingresos corrientes (ICC) a fin de 2016 de las EELL (que determina la posibilidad de endeudarse de cada CL), muestran que una tercera parte de las EELL con población superior a 75.000 habitantes/capitales de provincia o de CCAA presentan riesgos de sostenibilidad. La AIReF ha solicitado a la CI de MINHAFI información sobre la ratio de deuda viva a diciembre de 2016 de las EELL que perciben la participación en los tributos del Estado en base al modelo de cesión de impuestos (97 entidades). Esta información muestra que 31 entidades, de las que 30 son Ayuntamientos, presentan una ratio de deuda superior al 75% de sus ingresos corrientes y de éstas 17 se sitúan por encima del 110%, lo que supone la imposibilidad de concertar nuevas operaciones de endeudamiento, tal y como muestra el cuadro 2. De estas entidades con riesgos de sostenibilidad las que

<sup>1</sup> Esta hipótesis se ha realizado al no conocer el importe del superávit obtenido a destinar a inversiones financieramente sostenibles (Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF por la que se regulan las reglas especiales aplicables a las CCLL en materia del destino del superávit presupuestario) y que, por tanto, no se aplica a la reducción de endeudamiento.

mayor riesgo presentan, por situarse su deuda por encima del 200% de sus ICC, se encuentran en tramos de población entre 75.000 y 250.000 habitantes.

**Cuadro 2. AYUNTAMIENTOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 75.000 HABITANTES CON UNA RATIO DE DEUDA VIVA SUPERIOR AL 110% DE SUS INGRESOS CORRIENTES (ICC)**

Ayuntamientos	Ratio deuda viva sobre ICC
Parla	504%
Jaén	464%
Gandia	344%
Jerez de la Frontera	284%
Alcorcón	225%
Ejido (El)	211%
Huelva	171%
Algeciras	170%
León	162%
Torrejón de Ardoz	142%
Zaragoza	135%
Cuenca	128%
Lleida	125%
Cádiz	120%
Puerto de Santa María (El)	113%
Telde	111%
Mérida	111%

 *Ayuntamientos con Ratio superior al 200%*

Fuente: Datos facilitados por los Ayuntamientos y MINHAFP.

## II.2. Análisis individualizado de las CCLL

### Objetivo de estabilidad y regla de gasto

El presente informe incluye la evaluación individual de los 16 ayuntamientos de población superior a 250.000 habitantes así como de las 5 Diputaciones o entes asimilados con mayor presupuesto no financiero. Este informe está sujeto a la obligación legal de analizar las principales variaciones que presentan

los presupuestos definitivamente aprobados respecto de las líneas fundamentales de sus proyectos, razón por la que el ámbito subjetivo de evaluación individual se ha mantenido.

El análisis se ha realizado con la información facilitada por cada una de las CCLL. Todas ellas han cumplido con el deber de colaboración con la AIR<sup>e</sup>F. Todas ellas han aprobado el presupuesto de 2017, a excepción del Ayuntamiento de Murcia que tiene prorrogados los del 2016.

**A efectos de esta evaluación ha de tenerse en cuenta la posible existencia de un PEF que para una determinada Corporación puede fijar unos objetivos distintos de los establecidos con carácter general en el marco de la LOEPSF.**

El incumplimiento de cualquiera de las reglas fiscales exige que el Pleno de cada corporación elabore un PEF, que con carácter definitivo, en el caso de las 21 entidades analizadas, debe ser aprobado por el órgano que ejerce la tutela financiera, no adquiriendo vigencia mientras no sea aprobado. De acuerdo con lo previsto en la normativa de estabilidad, el PEF definitivamente aprobado tiene que permitir en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de los objetivos y de la regla de gasto. Según lo establecido en el artículo 21 de la LOEPSF y en el manual publicado por el MINHAFP de febrero de 2016 sobre el modelo de PEF, en cada uno de los años de dicho plan se han de cumplir todas las reglas fiscales para que este documento sea válido.

**De las 21 CCLL evaluadas 8 tienen PEF aprobados por sus órganos de tutela y en vigor para 2017, 3 están en plazo de aprobación del correspondiente PEF que establezca los límites para 2017 y 2 han sobrepasado los límites de plazo para aprobar los correspondientes PEF.**

Los ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Bilbao, Málaga, Palma de Mallorca, Zaragoza y las diputaciones de Barcelona y Valencia, tienen PEF con vigencia en 2017. Los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia, están en plazo de aprobación del respectivo PEF. Los ayuntamientos de Madrid y Sevilla, que incumplieron la regla de gasto de 2015 y, por ello, tenían que tener ya un PEF aprobado con compromisos para el año 2017, sin embargo, a fecha actual no cuentan con los mismos, por no habérselos aprobado sus órganos de tutela (MINHAFP y Comunidad Autónoma de Andalucía, respectivamente). En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el MINHAFP le ha exigido, en aplicación del artículo 25 de la LOEPSF, dictar acuerdos de no disponibilidad de créditos por los incumplimientos de la regla de gasto de los años 2015 y 2016.

**En ninguna de las CCLL analizadas se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2017, a excepción del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación provincial de Valencia, si bien el margen sobre el objetivo podría reducirse respecto al registrado en años anteriores.** Las estimaciones de AIR<sup>e</sup>F del rango de superávit/déficit a obtener por estas entidades en 2017 se han realizado en base al modelo econométrico cuya metodología se reflejó en el



Informe de líneas fundamentales de los presupuestos para este año, teniendo en cuenta los compromisos asumidos para 2017 por cada CL, sea el objetivo legal o, en su caso, el asumido en el PEF aprobado y en vigor. Según estas previsiones, todas las CCLL analizadas podrían cumplir el objetivo de estabilidad en 2017, si bien el Ayuntamiento de Barcelona y la Diputación de Valencia presentan riesgos de incumplimiento de los objetivos establecidos en sus respectivos PEF. En el caso de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia, dado que están en plazo de aprobación de un PEF por incumplimiento de la regla de gasto de 2016 que establezca los objetivos para los años 2017 y 2018, no ha podido valorarse el cumplimiento a fin del presente año, si bien no presentarían riesgos de incumplimiento de los objetivos legales.

**El Ayuntamiento de Bilbao prevé alcanzar un déficit de 30 millones de euros (7% de sus ingresos no financieros) de acuerdo con el PEF en vigor.** Este Ayuntamiento aprobó sus presupuestos de 2017 con un déficit de 30 millones de euros, como consecuencia fundamentalmente de la elevación de los gastos de inversión. Este déficit cumple con el horizonte previsto por el PEF que aprobó la Diputación Foral de Vizcaya en marzo de 2017. Dado que los PEF son aprobados en el marco de la normativa sobre estabilidad, en ningún caso pueden ir más allá que la normativa de referencia que exige que los presupuestos se aprueben en equilibrio o superávit.

**En relación a la regla de gasto, de las 21 CCLL analizadas, 9 presentan riesgo de incumplimiento en 2017.** Los Ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca, Córdoba, Valladolid y Gijón y la Diputación de Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca, presentan riesgos de cumplimiento de la regla de gasto al cierre de 2017. En el caso de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, Murcia y Valencia, como se ha mencionado en los párrafos anteriores, no ha podido valorarse el cumplimiento de esta regla al estar en plazo de aprobación del correspondiente PEF, si bien se estima probable el cumplimiento del objetivo legal con los actuales datos. En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que tiene en vigor una modificación del PEF inicial por incumplimiento de la regla de gasto en 2015, donde se aprueban nuevos compromisos para 2017, presenta riesgo de incumplimiento de estos nuevos compromisos a fin de este año.

A modo de resumen, el cuadro 3 siguiente muestra una visión comparada de la situación a fin de 2016 y la previsión de AIR<sup>e</sup>F para 2017 del cumplimiento por estas 21 CCLL del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto.

**Cuadro 3. VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO**

CORPORACIONES LOCALES	PEF APROBADO Y EN VIGOR		Objetivo de Estabilidad (OE)		Regla de Gasto (RG)	
	CAUSA DEL PEF	SITUACIÓN ACTUAL	Cierre 2016	Previsión 2017	Cierre 2016	Previsión 2017
Madrid	No cumplió RG15	PEF'S 16-17 por incumplimiento RG15, aprobados por Pleno, no aprobados por órgano tutela (MINHAFP)	✓	✓	✗	✗
Barcelona	No cumplió RG15	PEF aprobado 15-16, revisado por prev.incumpl 16. Nuevo PEF 16-17	✓	✗	✓	✗
Valencia	No cumplió RG16	En plazo de aprobación	✓	pte.PEF	✗	pte.PEF
Sevilla	No cumplió RG15	PEF aprobado por Pleno, no aprobado por órgano tutela (C.A.Andalucía)	✗	✓	✓	✓
Zaragoza	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✓
Málaga	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✓
Murcia	No cumplió OE y RG16	En plazo de aprobación	✗	pte.PEF	✗	pte.PEF
Palma de Mallorca	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✗
Las Palmas de Gran Canaria	No cumplió RG16	En plazo de aprobación	✓	pte.PEF	✗	pte.PEF
Bilbao	No cumple OE17 en las prev.LF	PEF aprobado 17-18	✓	✓	✓	✓
Alicante	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✓	✓	✓	✓
Córdoba		Plan refinanciación de deuda 16	✓	✓	✓	✗
Valladolid			✓	✓	✓	✗
Vigo			✓	✓	✓	✓
Gijón			✓	✓	✓	✗
L'Hospitalet de Llobregat			✓	✓	✓	✓
Dip. Barcelona	No cumplió OE y RG15	PEF aprobado 16	✓	✓	✓	✓
Dip. Valencia	No cumplió RG15	PEF aprobado 16-17	✗	✗	✓	✓
Dip. Sevilla			✓	✓	✓	✗
Cabildo Insular de Tenerife			✓	✓	✓	✗
Consejo Insular de Mallorca			✓	✓	✓	✗
✓			Cumplimiento			
✗			Incumplimiento			

Fuente: Datos facilitados por los ayuntamientos y MINHAFP y previsiones AIReF

## Objetivo de deuda

**De las 21 CCLL evaluadas, solo el Ayuntamiento de Zaragoza presentará, al cierre de 2017, una ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados por encima del 110%, por lo que no puede concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo este año.** En el cuadro 4 se muestra la ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes de los años 2016 y 2017 que determina la posibilidad de concertación de nuevas operaciones de endeudamiento en 2017 por las EELL. Sólo el Ayuntamiento de Zaragoza presenta una ratio de deuda que supera el 110%, ratio que se viene superando por esta entidad desde el año 2012, y que en 2015 se ha visto incrementado en más de 30 puntos porcentuales del endeudamiento por el préstamo imputado por la inversión del tranvía de la ciudad en 2015. Igual situación se ha producido en el Ayuntamiento de Murcia en 2016 como consecuencia de la inversión en el tranvía de la ciudad por 173 millones de euros, que le ha supuesto un aumento de su endeudamiento de casi 50 puntos porcentuales.

Solo los ayuntamientos de Madrid y Córdoba prevén datos de cierre de 2017 con ratios de deuda viva que les permitirían cambiar su situación en materia de concertación de nuevas operaciones de endeudamiento, pasando de la situación que han tenido en 2016 de necesidad de autorización de su órgano de tutela (ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes de entre el 75% y el 110%), a la situación más favorable de no necesitar dicha autorización (ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes inferior al 75%).

## Cuadro 4. RATIO DEUDA VIVA 2016 Y PREVISIÓN 2017

*% sobre ingresos corrientes consolidados (ICC)*

CCLL	2016	2017
Zaragoza	136,0%	138,8%
Murcia	101,1%	91,7%
València	88,1%	85,3%
Málaga	90,6%	81,0%
Madrid	76,0%	74,1%
Córdoba	81,1%	73,8%
Palma	71,4%	62,5%
Gijón/Xixón	55,3%	53,9%
Sevilla	40,2%	40,4%
Hospitalet de Llobregat (L')	45,4%	40,0%
Valladolid	41,2%	39,8%
Diputación Prov. de Valencia	36,8%	34,8%
Alicante/Alacant	37,9%	33,1%
Cabildo Insular de Tenerife	30,5%	30,9%
Consejo Insular de Mallorca	36,3%	30,0%
Barcelona	19,1%	27,6%
Diputación Prov. de Sevilla	32,4%	23,0%
Diputación Prov. de Barcelona	24,6%	21,9%
Palmas de Gran Canaria (Las)	21,1%	16,5%
Bilbao	0,1%	0,1%
Vigo	0,0%	0,0%

*Fuente: Datos facilitados por los ayuntamientos*

## Recomendaciones

### A. Generales

#### • **Aplicación de la LOEPSF**

La factibilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad del total Administraciones Públicas (AAPP) descansa en el supuesto de que la probable desviación de la Administración Central y Seguridad Social pueda compensarse con el superávit que registre el subsector local. La falta de adecuación en este subsector del objetivo de estabilidad a su situación financiera y la no consideración de la regla de gasto en su fijación, distorsiona el reparto del citado objetivo entre los distintos niveles de gobierno. A pesar de que la LOEPSF señala en su artículo 11 que las CCLL deberán mantener una posición de equilibrio o superávit, el objetivo anual fijado para este subsector es siempre de equilibrio, lo que se traduce en la práctica en unos presupuestos locales cuyo escenario de gastos está sobrevalorado, y supone, a fin de ejercicio, un importante grado de inejecución. Esta distorsión en el reparto vertical de objetivos fiscales hace que el marco de disciplina fiscal establecido en la LOEPSF, de aplicación individual para cada administración, presente inconsistencias cuando se hace una valoración conjunta de todas las AAPP.

Por ello la AIReF recomienda:

- 
- 1. Que el MINHAFP incorpore las necesidades de gasto, la suficiencia de ingresos y la regla de gasto al proceso de distribución del objetivo de estabilidad presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno, evitando las inconsistencias que se aprecian entre la aplicación individual de la LOEPSF a cada administración y la evaluación conjunta del sector AAPP. En particular que se tenga en cuenta la estimación del superávit local en el momento de fijación de objetivos, sin esperar a que éste compense desviaciones de otros subsectores al cierre del ejercicio.***
- 

Tal y como ya puso de manifiesto la AIReF en el informe de diciembre de 2016, en el ámbito local existen situaciones de incumplimiento de alguna regla fiscal que no cuentan con la cobertura de un PEF aprobado y en vigor. La LOEPSF establece las medidas correctivas y coercitivas a aplicar en los casos de falta de presentación y/o de aprobación de un PEF, que abarcan desde la necesidad de adoptar un acuerdo de no disponibilidad, hasta, en caso de incumplimientos reiterados y graves, la disolución de la corporación. En este contexto, AIReF

recomendó al MINHAFP que promoviera el establecimiento de un procedimiento legal que permitiera superar el bloqueo que pudiera producirse en la tramitación de un PEF. El MINHAFP en respuesta a la recomendación formulada, informó a AIReF de que ya había intentado arbitrar un procedimiento de desbloqueo, introduciendo una disposición en la Ley de Bases de Régimen Local según la cual la Junta de Gobierno aprobaría los PEF si no lo hacía el Pleno de la corporación en una primera votación. Esta disposición fue declarada inconstitucional y nula, por el Tribunal Constitucional, con efectos a partir del 15 de julio de 2016.

En este ámbito **la AIReF reitera la recomendación** efectuada relativa a:

- 
- 2. Que el MINHAFP arbitre un procedimiento que, cumpliendo con el marco constitucional, permita desbloquear situaciones de incumplimiento de alguna regla fiscal que no cuenten con la debida cobertura de un PEF aprobado y en vigor, y que, en tanto dicho procedimiento no exista, aplique y promueva la aplicación de las medidas correctivas y coercitivas que la LOEPSF establece para los casos de incumplimiento que no cuentan con la cobertura de un PEF.**
- 

La AIReF también recomendó en el informe de diciembre de 2016 al MINHAFP el establecimiento de un marco común para el ejercicio de las competencias de los distintos órganos de tutela de las CCLL en materia de reglas fiscales, donde se definieran claramente los criterios de actuación y se diera publicidad a las reuniones que se celebren y a los compromisos que en ellas se alcancen. El MINHAFP contestó a la recomendación efectuada afirmando que ese marco común ya existe desde 2014, con reuniones anuales en las que se fijan criterios generales de coordinación y aplicación práctica de la LOEPSF. No obstante lo anterior, la AIReF considera que esos compromisos firmes adoptados en las mismas, así como los criterios comunes de aplicación y las posibles desviaciones de algún órgano de tutela de dichos criterios, deben ser publicados para general conocimiento a fin de garantizar su seguimiento. Asimismo, AIReF recomienda que el MINHAFP debe promover la inclusión en esos compromisos de las actuaciones que han de llevarse a efecto, caso de desviación en el ejercicio de sus funciones de algún órgano de tutela de los criterios comunes asumidos.

Por ello **la AIReF recomienda:**

- 
- 3. Que el MINHAFP de publicidad a las reuniones anuales de los órganos de tutela financiera de las CCLL, así como a los compromisos firmes en ellas adoptados y, en su caso, a las posibles desviaciones de los compromisos por alguno de estos órganos y que promueva la inclusión en esos compromisos de las actuaciones a realizar, caso de desviación en el**

***ejercicio de sus funciones de algún órgano de tutela de los criterios comunes asumidos.***

En materia de transparencia la AIReF ya recomendó al MINHAFP la realización de las actuaciones que permitieran la publicación de todos los datos que se requieren para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto de las CCLL, completando estas publicaciones con información individualizada por entidad local en términos de contabilidad nacional. El MINHAFP contestó a la recomendación efectuada comunicando que, respecto a la publicación individualizada de los datos por entidad local, a partir de 2017, la IGAE iba a publicar por primera vez datos individualizados en términos de contabilidad nacional de las principales EELL: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Bilbao, Murcia, Ceuta y Melilla. Estos datos publicados solo están referidos al saldo de la capacidad/necesidad de financiación, sin especificar, al menos, los principales componentes de este saldo.

Respecto a la publicación individualizada de la regla de gasto, el MINHAFP comunicó que, dado que la verificación de la misma exige disponer de datos de dos años consecutivos, siempre que se cuente con toda la información necesaria, la IGAE publicará en 2018 información individualizada de las anteriores EELL.

**La AIReF recomienda:**

- 
- 4. Que el MINHAFP realice las actuaciones necesarias que permitan la publicación de todos los datos necesarios para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto a nivel de subsector CCLL y, a nivel individual, que dé publicidad a los principales componentes que intervienen en su cálculo.***
- 

AIReF ha podido verificar en determinadas CCLL analizadas que, en los casos que hayan tenido que presentar Plan de Ajuste para el acceso a los mecanismos extraordinarios de financiación y, además, cuenten con un PEF aprobado y en vigor por haber incumplido alguna de las reglas fiscales, los límites de cumplimiento de estas reglas para los mismos años pueden ser distintos en ambos documentos. Estos documentos se aprueban por órganos diferentes, el MINHAFP en el primer caso y el órgano de tutela en el segundo (en 10 CCAA es la CA respectiva) y con horizontes diferentes (la duración de la financiación en el primer caso y un máximo de dos ejercicios en el segundo), pero dado que la actividad económico-financiera de la corporación es una, los límites comprometidos deben ser iguales en los mismos años. Por ello, caso de que una corporación cuente ya con Plan de Ajuste, cuando por incumplimiento de alguna regla fiscal requiera de la aprobación de un PEF, el órgano que aprobó el primero debe actualizar éste, a

fin de hacer coherentes ambas planificaciones sobre una misma corporación local, y viceversa.

Por ello, la AIReF recomienda:

---

**5. Que el MINHAFP y/o el órgano de tutela respectivo, realicen las actuaciones necesarias que permitan hacer coherentes los límites de cumplimiento de las reglas fiscales establecidos en los planes de ajuste y en los planes económico-financieros, cuando éstos estén en vigor en los mismos años.**

---

- **Regla de gasto**

En la Comisión Nacional de Administración Local celebrada el 30 de noviembre de 2016, el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos anunció el compromiso de creación de un grupo de trabajo entre el MINHAFP, las CCAA, las EELL y la AIReF para la revisión de esta regla. Dado el tiempo transcurrido desde la asunción de este compromiso se solicita al MINHAFP que cree este grupo de trabajo, del que la AIReF ha de formar parte, y que, en tanto no sea efectiva la revisión de esta regla fiscal, dé conocimiento a los criterios de aplicación de la regla a fin de facilitar su cálculo.

Por ello, la AIReF recomienda:

---

**6. Que el MINHAFP cree el grupo de trabajo para la revisión de la regla del gasto, donde se definan claramente los elementos metodológicos necesarios para su planificación, seguimiento y evaluación de su cumplimiento, y que, en tanto dicha revisión no sea efectiva, se dé conocimiento de las condiciones y criterios de cálculo y aplicación.**

---

Como ya se puso de manifiesto en anteriores informes, a diferencia de lo que ocurre con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, la información a comunicar al MINHAFP por las EELL sobre líneas fundamentales y presupuestos no incorpora la evaluación de la regla de gasto. Esto es así tras la modificación en 2014 de la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF, a pesar de que la Ley no excluye el cumplimiento de la regla en estas fases del ciclo presupuestario. Como contestación a esta recomendación, el MINHAFP ha comunicado que la IGAE publica todos los datos de CCLL en términos de contabilidad nacional exigidos por la normativa comunitaria y nacional, con carácter anual y trimestral.

En este contexto, la AIReF reitera la recomendación efectuada, dado que, en ningún caso, una Orden Ministerial puede ir más allá de lo establecido en la Ley,



que no excluye el cálculo de esta regla en las fases iniciales del ciclo presupuestario. Por ello, la AIReF solicitó realizar las modificaciones necesarias para incorporar el cálculo de la regla de gasto a la información que las CCLL comunican sobre líneas fundamentales y presupuestos aprobados

En este ámbito **la AIReF reitera la recomendación** efectuada relativa a:

- 
- 7. Que el MINHAFP incorpore, realizando todas las modificaciones que sean necesarias, el cálculo de la regla de gasto a la información que las CCLL comunican sobre las líneas fundamentales y presupuestos aprobados, así como un análisis de la consistencia de esta regla con la situación de equilibrio o superávit que se deduce del escenario de ingresos y gastos planeado, valorado en términos de contabilidad nacional.**
- 

Por último, como ya indicó la AIReF en su anterior informe, en materia de medidas preventivas y correctivas a aplicar por las CCLL, la LOEPSF no otorga a la regla del gasto el mismo tratamiento que a los otros dos objetivos. En respuesta a esta recomendación el MINHAFP argumenta que, cualquier iniciativa normativa destinada a mejorar el régimen de medidas preventivas y correctivas por incumplimiento de la regla de gasto, deberá tener en cuenta el particular rango legal en el que se contiene el régimen vigente al respecto, según el cual la regla de gasto no es una regla mencionada en el texto constitucional.

La AIReF reitera la recomendación formulada ya que, si en garantía de la sostenibilidad a largo plazo de las AAPP que establece la Constitución, la LOEPSF regula la necesidad de cumplimiento de 3 reglas fiscales, éstas deben de contar con medidas de prevención y corrección equiparables, que garanticen su cumplimiento.

Por ello, **la AIReF reitera la recomendación** efectuada relativa a:

- 
- 8. Que, como garantía de la sostenibilidad a largo plazo de las CCLL, el MINHAFP promueva las modificaciones normativas necesarias para equiparar el tratamiento en materia de medidas preventivas y correctivas de las tres reglas fiscales, en particular, de la regla del gasto con los otros objetivos.**
- 

- **Deuda**

Como ya se apuntó en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos para 2017 de las CCLL, la LOEPSF establece un límite de deuda pública en términos de PIB para el total subsector CCLL, pero no clarifica cuál es el límite individual que hay que aplicar a cada corporación local y, por tanto, cuáles

son las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que se han de aplicar vinculadas a un determinado comportamiento individual en materia de endeudamiento, si bien dicha Ley no exime del cumplimiento de ninguna regla fiscal a ninguna administración pública.

Como respuesta a la recomendación efectuada el MINHAFP ha comunicado que la determinación de los límites individuales de deuda que operarían en el ámbito local tiene una serie de limitaciones metodológicas que radican en la dificultad de conocer los niveles de PIB de cada corporación local, pero que, no obstante, en las comunicaciones de los objetivos que se presentan en la CNAL, y que conoce la AIR<sup>e</sup>F, se dice expresamente que los límites de endeudamiento aplicables a cada una de las EELL se recogen en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, considerando lo establecido Ley de PGE de 2013, en lo que se refiere a las operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones, límites que son compatibles con el objetivo global para el subsector.

En este sentido, la AIR<sup>e</sup>F reitera la recomendación formulada, ya que una comunicación a la Comisión Nacional de Administración Local no puede suplir la necesaria previsión normativa, y la no existencia de un PIB local no es una limitación al establecimiento en la norma de un objetivo individual, cuyo incumplimiento ponga en marcha los mecanismos del capítulo IV de la LOEPSF. Así por ejemplo, el depósito a constituir en el Banco de España, al que se refiere el artículo 25 de la Ley, en caso de falta de presentación, aprobación o incumplimiento de un PEF, según la Disposición Final Sexta de la misma Ley, para las CCLL se fija en el 2,8 % de los ingresos no financieros.

Por ello, la AIR<sup>e</sup>F reitera la recomendación formulada relativa a:

---

***9. Que el MINHAFP promueva los desarrollos normativos necesarios para definir cuál es el límite de deuda que operaría a nivel individual en el ámbito local y cuyo incumplimiento daría lugar a la aplicación de las medidas previstas en la LOEPSF.***

---

## B. Individuales

Tal y como se recoge en el anexo “Resultados de la evaluación individual”, la AIR<sup>e</sup>F recomienda:

- 
10. *Que los Ayuntamientos de Madrid y Sevilla que, incumpliendo la regla de gasto de 2015, no cuentan a la fecha actual con un PEF aprobado y en vigor, adopten las medidas previstas en el artículo 25 de la LOEPSF, en tanto no dispongan de un PEF definitivamente aprobado.*
  11. *Que la Diputación Provincial de Valencia que tiene un PEF aprobado y en vigor, cuyos compromisos ha incumplido en 2016, aunque por escaso margen, y prevé incumplir en 2017, adopte las medidas previstas en la LOEPSF.*
  12. *Que los Ayuntamientos de Barcelona, Palma de Mallorca, Córdoba, Valladolid y Gijón, así como la Diputación Provincial de Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca, en los que se estiman incumplimientos de alguna regla fiscal a fin de 2017, adopten las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de las indicadas reglas al cierre del año.*
  13. *Que los Ayuntamientos de L’Hospitalet de Llobregat, Málaga, Vigo y Zaragoza, en los que se estiman ciertos riesgos de incumplimiento de la regla de gasto de 2017, si bien por escaso margen, realicen un seguimiento de la ejecución de modo que se garantice su cumplimiento al cierre del ejercicio.*
  14. *Que el Ayuntamiento de Bilbao adopte medidas en ejecución que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad, al menos con equilibrio, a fin de ejercicio, acorde con lo establecido en la normativa aplicable.*
  15. *Que la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Diputación Foral de Vizcaya realicen las actuaciones necesarias para adecuar los PEF’s aprobados para el Ayuntamiento de Bilbao y el de Barcelona a la normativa vigente, sin que el ejercicio de sus competencias de tutela pueda ir más allá del marco que establece la normativa de referencia.*
-

# Anexo: Resultados de la evaluación individual

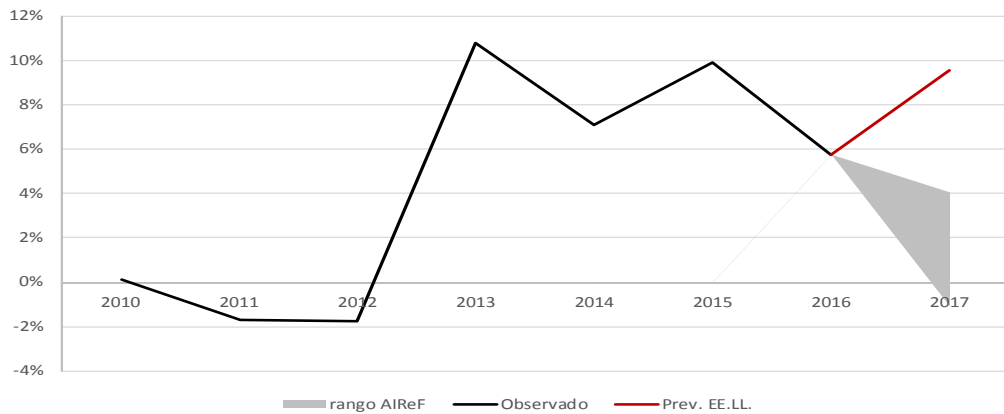
**El presente Anexo incluye, para cada una de las 21 EELL individualmente analizadas, una ficha que resume los principales resultados de la evaluación AIReF.** Cada ficha se compone de dos gráficos, con el contenido que a continuación se explica y una breve descripción de las principales conclusiones de la evaluación (situación al cierre de 2016, previsión AIReF de cumplimiento de las reglas fiscales a fin de 2017, y principales variaciones de los presupuestos aprobados o prorrogados para 2017 sobre las líneas fundamentales de sus proyectos):

**Gráfico 1:** Muestra la capacidad/necesidad de financiación observada en cada CL desde el año 2012 (primer ejercicio de aplicación de la nueva ley de estabilidad presupuestaria) hasta 2016 (último año liquidado), el rango de estimaciones AIReF para el cierre de 2017, así como la estimación de la propia Corporación sobre el superávit/déficit a fin de este año.

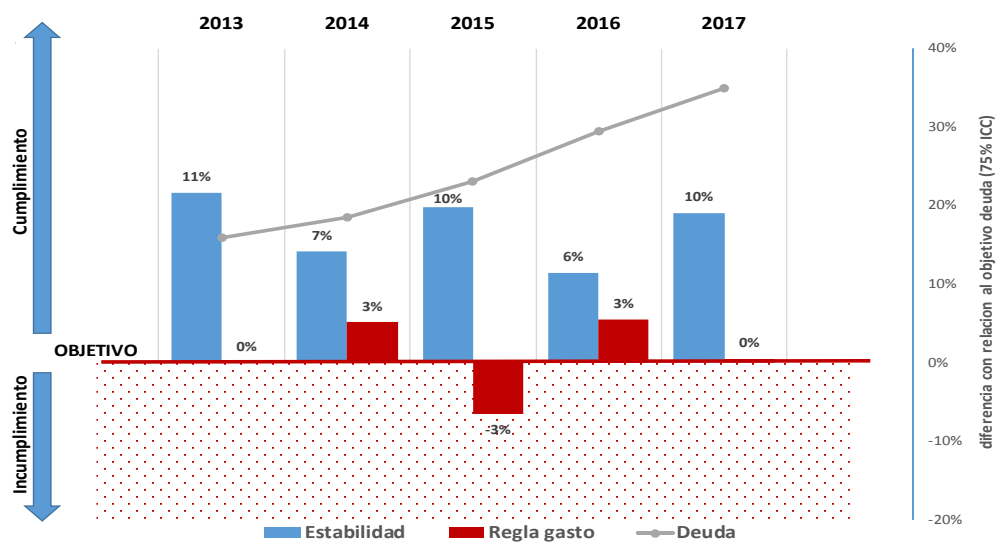
**Gráfico 2:** Muestra la situación observada de cumplimiento o incumplimiento de cada CL en relación a cada una de las 3 reglas fiscales (objetivo de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda) desde 2013 (primer ejercicio de aplicación de la regla de gasto) hasta 2016 (último año liquidado), y la previsión de la Corporación de cumplimiento o incumplimiento de dichas reglas al cierre de 2017 (o estimación AIReF en los casos en los que se indique). Esta situación de cumplimiento o no del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto se presenta en términos porcentuales de margen (exceso o defecto) sobre el objetivo (el legal o el establecido en el PEF aprobado y en vigor en la Corporación respectiva). En lo que respecta al límite de deuda se muestra en porcentaje del margen (exceso o defecto) sobre el objetivo de que la ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados no supere el 75%, que es el porcentaje que permite endeudarse a las CCLL a L/P sin necesidad de autorización de su órgano de tutela, lo que supone que su nivel de endeudamiento de situarse por debajo no presenta riesgos de sostenibilidad.

## Ayuntamiento de Sevilla

**GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% INF).**



**GRÁFICO 2. SITUACIÓN/PREVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVO ESTABILIDAD, REGLA DEL GASTO Y LÍMITE DE DEUDA 2013-2017**



### Principales resultados de la evaluación

- Este Ayuntamiento, como consecuencia del incumplimiento de la regla de gasto en 2015, elaboró un PEF que fijaba los objetivos a cumplir en 2016 y 2017, que fue aprobado por su Pleno, pero no por el órgano de tutela, según comunica la Corporación, por lo que a fecha actual no cuenta con un PEF aprobado y en vigor. En aplicación de lo dispuesto en la LOEPSF debe adoptar las medidas que contempla el artículo 25 de esta Ley.
- En ausencia de objetivos específicos fijados por un PEF definitivamente aprobado, el Ayuntamiento prevé cumplir los objetivos de estabilidad y regla de gasto para 2017 según los límites legales. No obstante, AIREF estima que existe un cierto riesgo de incumplimiento de ambas reglas en 2017, ya que el presupuesto aprobado incluye una inejecución de 84 M€ que podría no realizarse en parte. Por ello, el Ayuntamiento deberá hacer un seguimiento de la ejecución y, en su caso, adoptar las medidas oportunas para asegurar el cumplimiento de ambas reglas fiscales a fin de ejercicio.
- En relación a las variaciones detectadas entre las previsiones contenidas en las líneas fundamentales del presupuesto para 2017 y los presupuestos iniciales, el aumento de los gastos y de los ingresos no financieros ha derivado en una reducción del superávit inicialmente previsto en 50 M €.