

Guía de actua- ción

Gestión
de servicios
mediante sociedad
mercantil pública

Guía de actua- ción

Gestión
de servicios
mediante sociedad
mercantil pública

Guía de actua- ción

Gestión
de servicios
mediante sociedad
mercantil pública

AUTORES DE LA GUÍA

Juan Manuel Pérez Mira

Economista. Consultor
de Administraciones Públicas

Enrique Bueso Guirao

Abogado. Asesor Jurídico de la Asociación
Española de Promotores Públicos de
Vivienda y Suelo (AVS)

COLABORACIÓN

Eulalio Ávila Cano

Presidente del Consejo General de Colegios
de Secretarios, Interventores y Tesoreros de
Administración Local (COSITAL). Secretario
e Interventor de Administración Local

Carlos Prieto Martín

Director de Economía y Hacienda de la
Federación Española de Municipios
y Provincias (FEMP)

Francisca Cabrera Marcet

Gerente de la Asociación Española de
Promotores Públicos de Vivienda y Suelo
(AVS)

David Ballester Menguez

Gerente de Patrimonio Municipal
de Majadahonda, S.A. (PAMMASA)

M^a Dolores Rodríguez Olmo

Directora Económica Financiera
de la Empresa Municipal de la Vivienda
y Suelo de Madrid

José Rodríguez Chaves

Director Económico Financiero
del Patronato Municipal de la Vivienda
y Urbanismo de Salamanca

Fernando Aguilar-Tablada Massó

Director de Administración y Financiación
de Viviendas Sociales e Infraestructuras
de Canarias, S.A. (VISOCAN)

Juan José Lallana Cisneros

Director de Recursos Operativos
y Financieros de la Sociedad Municipal
Zaragoza Vivienda, S.L.U.

Martí García Pons

Director Económico Financiero
de la Societat Urbanística Metropolitana
de Rehabilitació i Gestió, S.A. (REGESA)

PRE SEN TA CIONES

J. Francesc Villanueva i Margalef

Presidente de AVS

La Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo agrupa a más de 165 empresas públicas que se dedican a la promoción de vivienda, equipamientos y transformación de suelo. Estas empresas tienen una constante relación con sus entidades matrices en todos los ámbitos: jurídico, económico y patrimonial, para el cumplimiento de su indudable función social de procurar a los ciudadanos no solo una vivienda digna y adecuada, sino los equipamientos y servicios necesarios para el óptimo desarrollo de su vida cotidiana.

En estas relaciones entre la sociedad pública y su administración titular se plantean muchas cuestiones dudosas, pues la normativa es compleja al concurrir materias variadas y legislaciones de muy diversos órdenes jurídicos. Así pues, normativa de derecho privado, civil, mercantil, laboral, público, de régimen local, contratación pública y patrimonial, contabilidad pública y privada, fiscal, haciendas locales, estabilidad presupuestaria, etc. También, las materias tratadas provienen de distintos ámbitos competenciales: el europeo y el nacional, bien sea Estatal o de las Comunidades Autónomas.

La existencia de estas cuestiones ha dado lugar a multiplicidad de estudios, consultas e informes, no siempre coincidentes, lo que ha venido a acrecentar las dificultades propias de una actuación que, como se ha dicho, se encuentra sometida a tantas ramas del ordenamiento jurídico.

Para intentar dar una solución conjunta a dicho problema, dentro del grupo de trabajo de Economía, Fiscalidad y Endeudamiento de AVS, se propuso realizar una serie de reuniones para llegar a la elaboración de una *Guía* que comprendiera el punto de vista no solo de AVS sino de los principales intervinientes de las referidas relaciones económicas y jurídicas, tal como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Consejo Superior de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL).

Comunicada nuestra intención a dichos organismos la respuesta fue inmediata y entusiasta, conscientes de que efectivamente era una situación que había que abordar de inmediato, siendo especialmente necesaria la clarificación de los criterios en materia de endeudamiento tras la entrada en vigor de la legislación de Estabilidad Presupuestaria.

Tras distintas reuniones, estudios y una elaboración compleja de redacción se presenta esta *Guía*, que ofrece una serie de criterios para la aplicación normativa con el apoyo de casos prácticos y que esperamos sea la respuesta a las dudas y problemas que tenemos en nuestro quehacer cotidiano.

Pedro Castro Vázquez

Presidente de la FEMP

Alcalde de Getafe

En un momento como el actual, adquiere aún mayor importancia el impulso de trabajos como éste, que nos permitan clarificar y profundizar en los distintos ámbitos de la gestión pública y concretamente en una de las modalidades básicas de gestión directa, las sociedades mercantiles públicas.

La *Guía*, quiere dar a conocer la eficacia de este instrumento y, al tiempo, mostrar las claves para que su actuación y funcionamiento responda fielmente a la finalidad para la que ha sido creada.

Generalizando la planificación de su creación y desarrollo.

Dotando de herramientas y criterios de actuación al gestor dada la compleja legislación en diversas materias como por ejemplo la contable (mercantil, pública y nacional), financiera y fiscal.

Y generando, de forma sistemática, la información técnica consensuada y el conocimiento que permita conocer las responsabilidades, las obligaciones y las competencias que la normativa exige.

Estos son los objetivos y los principios a los que responde este esfuerzo compartido por la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, por el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local y por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Que es muestra de voluntad decidida de las tres instituciones, para ofrecer a los gestores públicos un marco de referencia en la gestión de servicios e infraestructuras públicas por medio de sociedades mercantiles y otro tipo de entidades dependientes de la Administración, que por una parte, les facilite sus funciones y por otra, mejore la calidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

Eulalia Ávila Cano

Presidente de COSITAL

Cuando la Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo propuso la colaboración del Consejo General de COSITAL en esta *Guía*, no tuve ninguna duda de que era una gran oportunidad para poder aportar nuestro grano de arena, como profesionales especialmente comprometidos con el mundo local, en un proyecto que, en estos momentos de desaceleración económica, de descenso del empleo y de dificultades para las arcas públicas y los bolsillos privados, considero muy oportuno y necesario.

El artículo 131 de la Constitución Española prevé la posibilidad de la planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Estoy plenamente convencido de que si el Estado hubiera ejercido sus competencias (quizá fuera mejor decir obligaciones) en esta materia de planificación económica general haciendo uso de la facultad prevista en este precepto, al cual se ha acudido de forma muy escasa, por no decir prácticamente nula, se hubieran podido paliar en gran parte los efectos de ese abismal descenso de la actividad económica y de la actual crisis en la que nos hallamos sumidos.

En este sentido, aunque a un nivel infinitamente más reducido, las Entidades Locales también pueden jugar un papel

que, aunque de menor relevancia, no dejaría de ser importante si se articulara un marco general de fomento de la economía pública y privada adecuadamente estructurado y planificado, asignatura aún pendiente en este país y que solo muy tímidamente y con gran cortedad ha sido abordada por los poderes públicos, sean éstos del signo político que sean.

Las sociedades mercantiles dependientes de las Entidades Locales, en su inmensa mayoría de capital íntegramente público, necesitan reinventar y reivindicar su papel en el marco de una nueva concepción del servicio público y de la actividad económica pública. Esta nueva concepción de la empresa pública local pasa por tener muy en cuenta que puede ser un instrumento de gran utilidad para la Administración en dos vertientes hoy más necesarias que nunca: como motor de ciertas actividades económicas, especialmente las afectas a las necesidades de los ciudadanos no atendidas de forma adecuada por la iniciativa privada y como medio de gestión directa de prestación de servicios públicos. No hay que olvidar que hay necesidades, como la vivienda social, especialmente para jóvenes y otros colectivos, que constituyen derechos constitucionales aún no satisfechos en muchos casos, y que en la actualidad es absolutamente necesaria una revitalización del sector de la construcción sin llegar a los excesos de épocas pasadas pero tratando de evitar el absoluto abandono de la misma que estamos padeciendo. Y no hay que olvidar tampoco que la empresa pública o mixta puede y debe ser un medio de

prestación de los servicios habituales de cualquier Entidad Local en el que los parámetros de calidad de la gestión se unan a los de la creación de empleos de calidad, además de suponer una cierta mejoría en la posición fiscal y tributaria de las Entidades Locales. Hay numerosas experiencias municipales en este sentido que han supuesto una solución a servicios que han atravesado por dificultades tras una inadecuada externalización, a la que se ha recurrido demasiado en los últimos tiempos.

De igual forma, esta nueva concepción pasa también por un mayor sometimiento a los principios de transparencia, publicidad, concurrencia en las contrataciones y mérito y capacidad en la selección del personal, de conformidad con las Directivas europeas, abandonando la vieja idea de utilizarla como forma gestora especialmente apropiada para eludir el derecho administrativo y los sistemas de control propios de la Administración, y basando su creación y actuación en planteamientos exclusivamente técnicos, jurídicos o económicos y no en soluciones-parche a problemas políticos coyunturales.

En este sentido, creo que la presente *Guía* puede constituir una buena herramienta para una mayor información, transparencia, coordinación y para unificar criterios de actuación en orden a generalizar la planificación y mejorar y potenciar la actuación de las sociedades mercantiles públicas.

Índice

Capítulo 1. Planteamiento de la Guía	19
1.1. Punto de partida	19
1.2. Objetivos	25
1.3. Metodología	27
1.4. Ámbito y alcance	29
Capítulo 2. La gestión de los servicios públicos	32
2.1. Planteamiento general	32
2.2. Formas de gestión de los servicios públicos	33
2.2.1. <i>Sociedades mercantiles públicas</i>	35
2.2.2. <i>Entidad Pública Empresarial</i>	40
2.2.3. <i>Sociedades mixtas</i>	41
2.3. Procedimiento de constitución	42
2.4. El diseño de la entidad	48
2.4.1. <i>Los diferentes ámbitos de actuación y sus repercusiones</i>	51
2.5. Un apunte sobre la fiscalidad	54
2.5.1. <i>Impuesto sobre sociedades</i>	55
2.5.2. <i>Impuesto sobre el Valor Añadido</i>	57
2.6. El diseño de las operaciones	60
2.7. Transferencia de servicios públicos	60
2.8. Gestión y explotación de equipamientos e infraestructuras	62
Capítulo 3. La estabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional	65
3.1. Normativa y documentación de referencia	65
3.2. Estabilidad presupuestaria, capacidad de financiación y equilibrio financiero	67

3.2.1. Estabilidad presupuestaria. Análisis de la normativa aplicable	67
3.2.2. El concepto de equilibrio financiero	78
3.2.3. El concepto de capacidad de financiación	80
3.2.4. El cálculo de la capacidad de financiación en la Administración matriz	87
3.3. Clasificación sectorial. La regla del 50%	89
3.4. Contenido mínimo recomendable del informe sobre estabilidad presupuestaria	103
Capítulo 4. Relaciones financieras entre las sociedades públicas y su administración titular	106
4.1. El diseño de la relación jurídica	106
4.1.1. Planteamiento	106
4.1.2. Configuración de la relación interna de la Administración con su empresa pública	108
4.1.3. Gestión Directa: determinación del objeto social y encargos de gestión	110
4.1.4. El Mandato o encomienda de gestión	114
4.2. El campo de actuación	120
4.3. Aspectos previos	122
4.4. Actuaciones en materia urbanística	122
4.4.1. Normativa urbanística estatal	122
4.4.2. Normativa de las Comunidades Autónomas	124
4.4.3. Actuaciones en materia de vivienda	129
4.5. Actuaciones en materia de gestión de servicios públicos	130
Capítulo 5. Análisis de las operaciones	131
5.1. Planteamiento general	131
5.2. Clasificación de operaciones	133
5.3. Operaciones sobre fondos propios	135
5.3.1. Inyección de capital	135
5.3.2. Autocartera	140
5.3.3. Operación acordeón (ampliación y reducción simultáneas)	142
5.3.4. Reducción de capital	143
5.3.5. Reparto de dividendos	143

5.4. Operaciones sobre activos	147
5.4.1. Ingresos atribuibles a las sociedades públicas	147
5.4.2. Formación bruta de capital fijo (FBKF)	150
5.5. Operaciones de arrendamiento	157
5.5.1. Arrendamiento financiero	157
5.5.2. Arrendamiento operativo	158
5.5.3. Diferenciación entre arrendamiento operativo y financiero	158
5.5.4. Venta con arrendamiento financiero posterior (Sale and Leaseback)	161
5.5.5. Arrendamientos de terrenos y edificios	161
5.6. Operaciones financieras	163
5.6.1. Operaciones a corto plazo: de crédito y cuenta corriente con socios	164
5.6.2. Otras operaciones con terceros (entidades financieras)	164
5.7. Operaciones especiales (Asociaciones público-privadas)	167
5.8. Operaciones de distribución	169
Capítulo 6. Análisis de la viabilidad económico-financiera	173
6.1. Determinación de las actividades a transferir	173
6.2. Descripción de las actividades	174
6.3. Recopilación de la información. Fuentes	175
6.4. Clasificación de los ingresos según SEC95	177
6.5. Primera aproximación a la Cuenta de Pérdidas y Ganancias	180
6.6. Proyección de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias	183
6.7. Proyección del Estado de Tesorería	185
Capítulo 7. Ejemplos de sectorización de sociedades públicas	188
7.1. Ejemplo 1.	
Determinación del tipo de unidad institucional a efectos del SEC95 y clasificación de acuerdo con el artículo 4 del RD 1463/2007 de Reglamento de la Ley sobre estabilidad presupuestaria	188

7.2. Ejemplo 2. Caso especial: sociedad urbanística promotora de viviendas	203
7.3. Ejemplo 3. Caso especial: sociedad urbanística que gestiona servicios públicos	206
7.4. Ejemplo 4. Sociedad que únicamente gestiona servicios públicos	210
7.5. Ejemplo 5. Revisión de las previsiones de la regla del 50% a lo largo del tiempo	214
Anexos	217
Anexo de tablas de equivalencia entre las operaciones, de acuerdo con los criterios de la contabilidad presupuestaria y su clasificación a efectos de SEC95	217
Anexo normativo	224
REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria	225
REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 18/2001, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, EN SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES	230
TÍTULO I	230
INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	230
TÍTULO II	232
INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO Y DETERMINACIÓN DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA APLICABLES A LAS ENTIDADES LOCALES	232
CAPÍTULO I	232
DISPOSICIONES GENERALES	232

CAPÍTULO II	235
DÉFICIT ASOCIADO A PROGRAMAS DE INVERSIONES PRODUCTIVAS	235
TÍTULO III	237
CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	237
TÍTULO IV	245
SUMINISTRO DE INFORMACIÓN	245
TÍTULO V	249
CENTRAL DE INFORMACIÓN DE RIESGOS DE LAS ENTIDADES LOCALES (CIR LOCAL)	249
Extracto del Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad	253
Glosario	265
Referencias útiles	277

Lista de acrónimos y abreviaturas

AA.PP.	Administraciones Públicas
AJD	Actos Jurídicos Documentados
APP	Asociaciones Público-Privadas
AVS	Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo
CC	Código Civil
CC41	Cuenta consolidada del grupo 4.1
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
CF	Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas
CIR-local	Central de Información de Riesgos local
COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
CPPI	Colaboración Público-Privada Institucionalizada
DEG	Derechos especiales de giro. Special Drawing Rights (SDRs)
EC	European Commission. Comisión Europea
EMASA	Empresa Municipal de Aguas de Málaga
EUROS-TAT	Statistical Office of the European Communities, Oficina de Estadística de la Comisión Europea
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBEX	Principal índice de referencia de la bolsa española elaborado por Bolsas y Mercados Españoles (BME)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEM	Instituto Nacional de Empleo
IPC	Índice de Precios de Consumo
ISS	Impuesto sobre Sociedades
ITP	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGEF	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LOC	Ley Orgánica Complementaria al la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LSA	Ley de Sociedades Anónimas de 22 de diciembre de 1989
LSL	Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de 23 de marzo de 1995
LSRL	Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada
NPGC	Nuevo Plan General Contable. Aprobado por el Real Decreto 1514/2007 de 16 de noviembre por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OJ L 310, 30.11.1996	Official Journal L 310, 30.11.1996. Diario Oficial de Unión Europea
PAI	Programa de Actuación Integrada
PFI	Iniciativa de Financiación Privada
PGC2007	Plan General de Contabilidad, aprobado en el año 2007
PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
PPP	Participación Público-Privada
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RLEP	Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades locales
ROGTU	Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
SARA	Contrato SARA: contratos sujetos a regulación armonizada
S.L.	Sociedad Limitada
SEC95	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de 1995
SIFMI	Servicios de Intermediación Financiera medidos indirectamente
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TRLEGP	Real Decreto Legislativo 2/2007 de 28 de diciembre. Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
TRLRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local
TRLSA	Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UAE local	Unidades de Actividad Económica locales
VPN	Variación del Patrimonio Neto

Índice de tablas

Tabla 1. Consecuencias de una sociedad como órgano técnico-jurídico	51
Tabla 2. Ahorro bruto (cálculo aproximado en contabilidad nacional)	79
Tabla 3. Cuenta de Producción, de Distribución y de Variación en el Patrimonio Neto de las AA.PP.	81
Tabla 4. Cuenta de capital	82
Tabla 5. Cuenta financiera	83
Tabla 6. Capacidad de financiación de una sociedad pública	84
Tabla 7. Cálculo del Ahorro neto en contabilidad nacional y equivalencia en capítulos del presupuesto de la Administración	85
Tabla 8. Cálculo de la Capacidad de financiación en contabilidad nacional y equivalencia en capítulos del presupuesto de la Administración	87
Tabla 9. La evaluación de la estabilidad presupuestaria en la Administración Matriz	89
Tabla 10. Clasificación sectorial de los Productores Públicos	91
Tabla 11. Costes de producción	100
Tabla 12. Cálculo a partir de proyección de pérdidas y ganancias	101
Tabla 13. Proceso de sectorización de una Unidad Institucional	102
Tabla 14. Contenido mínimo recomendable del informe sobre estabilidad presupuestaria	104
Tabla 15. Contenido mínimo recomendable del informe sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria	105
Tabla 16. Operaciones sobre fondos propios (inyección de capital, retira de capital y operación acordeón)	144
Tabla 17. Operaciones sobre fondos propios (autocartera, aportaciones de socios para compensación de pérdidas, reparto de dividendos)	145

Tabla 18. Operaciones sobre activos (ventas y privatización)	156
Tabla 19. Arrendamientos (financiero y operativo)	162
Tabla 19. (2) Arrendamientos (financiero y operativo)	162
Tabla 20. Asunción o cancelación de deudas sociales y de la Administración	166
Tabla 21. Suscripción de préstamos por la sociedad y cuenta corriente con socios y administradores	167
Tabla 22. Clasificación de sociedades como productoras o no de mercado	169
Tabla 23. Análisis de ingresos	178
Tabla 24. Cuenta de pérdidas y ganancias preliminar	182
Tabla 25. Estimaciones de las liquidaciones de IVA	183
Tabla 26. Ejemplo 1: Cuentas de Pérdidas y Ganancias	188
Tabla 27. Fórmula para el cálculo de la Regla del 50%	193
Tabla 28. Ejemplo 1. Situación A: Ingresos	194
Tabla 29. Ejemplo 1. Situación A: Ingresos provenientes de terceros computables como ventas	195
Tabla 30. Ejemplo 1. Situación A: Margen comercial de las actividades realizadas como intermediario	197
Tabla 31. Ejemplo 1. Situación A: Ingresos no computables en la regla del 50%	197
Tabla 32. Ejemplo 1. Situación A: Ingresos computables en la regla del 50%	198
Tabla 33. Ejemplo 1. Situación A: Importe de costes de producción a efectos de la regla del 50%	199
Tabla 34. Ejemplo 1. Situación A: Cálculo regla del 50%	200
Tabla 35. Ejemplo 1. Situación B: Ingresos mensuales	200
Tabla 36. Ejemplo 1. Situación B: Ingresos computables en la regla del 50%	201

Tabla 37. Ejemplo 1. Situación B: Cálculo de la regla del 50%	201
Tabla 38. Ejemplo 2: Cuenta de pérdidas y ganancias	203
Tabla 39. Ejemplo 2: Ingresos y gastos que computan en el cálculo de la regla del 50%	205
Tabla 40. Ejemplo 2: Cálculo de la regla del 50%	206
Tabla 41. Ejemplo 3: Cuenta de pérdidas y ganancias	207
Tabla 42. Ejemplo 3: Cálculo de la regla del 50%	209
Tabla 43. Ejemplo 4: Cuenta de pérdidas y ganancias	210
Tabla 44. Ejemplo 4: Cálculo de la regla del 50%	214
Tabla 45. Ejemplo 5: Plan de Viabilidad inicial	215
Tabla 46. Ejemplo 5: Plan de Viabilidad ajustado	216
Tabla 47. Tipos de productos, actividad principal y función clasificados por sector	264

Capítulo 1. Planteamiento de la Guía

1.1. Punto de partida

Esta guía es el resultado de un proceso de análisis y reflexión realizado durante los dos últimos años por el Grupo de trabajo sobre financiación y endeudamiento constituido en el seno de AVS, en relación con la problemática concreta de la gestión de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos mediante sociedades mercantiles dependientes de la Administración.

Durante dicho proceso se han realizado una serie de actividades en las que, además, se ha contado con la colaboración de otros colectivos de referencia en materia de gestión de servicios públicos, gasto público y endeudamiento, tales como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL).

El referido proceso ha dado lugar al establecimiento de una serie de conclusiones y recomendaciones en la gestión de servicios y proyectos mediante sociedades mercantiles públicas. Estas conclusiones y recomendaciones se articulan en torno a cuatro grandes ejes estratégicos y son las inspiradoras y motivadoras de iniciativas como la presente *Guía*, que pretende ser uno de los instrumentos básicos para conseguir los objetivos planteados.

Los ejes estratégicos detectados en el ámbito de la gestión de servicios públicos mediante sociedades mercantiles públicas han sido los siguientes:

- A. Mejorar la visión hacia las sociedades mercantiles.
- B. Generalizar la planificación.
- C. Crear herramientas y dar soporte.
- D. Generar información y conocimiento.

A. MEJORAR LA VISIÓN HACIA LAS SOCIEDADES MERCANTILES

Uno de los elementos que se está revelando como clave para la gestión de los servicios públicos a través de sociedades mercantiles públicas, es la existencia de un cierto “ambiente” desfavorable por parte de muchas administraciones y empleados públicos como consecuencia de la idea de que se trata de una forma gestora especialmente apropiada para eludir el derecho administrativo y los sistemas de control propios de la Administración. Esta idea más o menos generalizada ha derivado, en muchas ocasiones, de forma que, en la práctica, se ha hecho uso de este tipo de forma de gestión más que de planteamientos técnicos, jurídicos o económicos que se hayan podido adoptar por parte de las sociedades mercantiles públicas.

En este sentido todos, empleados públicos, administraciones y sociedades públicas, debemos hacer un esfuerzo importante para cohesionar adecuadamente el principio de eficacia con el principio de legalidad, de forma que pueda darse un giro a esas posturas en ocasiones desfavorables, siendo más respetuosos con la normativa, especialmente en aspectos como la contratación, la selección del personal y otros que es necesario tratar con especial rigor, doblemente, además, en tiempos de crisis.

Como es lógico, el modo gestor nada tiene que ver con el uso que se realice del mismo, aunque resulta crucial modificar dicho ambiente haciendo patente a todas las partes que el tipo de modo de gestión de los servicios públicos es una potestad y una oportunidad que el ordenamiento jurídico ofrece a las administraciones públicas que, por otro lado, tienen la obligación de ofrecer la mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios que tienen encomendados. Para contribuir a conseguir dicho fin se plantea una serie de recomendaciones específicas dentro de este eje estratégico que son las siguientes:

1. Generar confianza y erradicar prejuicios

Es absolutamente necesario generar confianza en cada uno de los agentes implicados, erradicar una cierta visión con tintes negativos hacia las sociedades públicas, así como una serie de precauciones y “mitos” preestablecidos. Estos objetivos se consiguen, fundamentalmente, mediante elementos como la **información**, la **transparencia**, la **coordinación** y la existencia de **criterios compartidos**.

2. Conseguir la máxima coordinación y comunicación entre los agentes implicados

La gestión de una sociedad mercantil municipal y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria no son procesos individuales ni individualizables en dichas entidades sino que implican a un conjunto de agentes, tanto de la sociedad como de la corporación. Típicamente los principales agentes implicados en dichos procesos serán el Secretario y el Interventor de la Corporación y los Administradores o Directivos de la Sociedad. Resulta, por tanto, absolutamente necesario para el buen fin de los proyectos a realizar que la **coordinación y comunicación** entre dichos agentes sea la máxima posible.

3. Sensibilizar a todos los agentes implicados

Por otro lado, la **sensibilización** en cuanto a la importancia del cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria es otro elemento crucial. Todos los agentes implicados en el proceso deben tener presente en todo momento que todas sus actuaciones generan repercusiones en cuanto al cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria asignados tanto a la Corporación Local como a la Sociedad Pública.

4. Conocimiento mutuo

El **conocimiento mutuo** es uno de los elementos más importantes en el proceso. Todos los agentes implicados en el proceso de gestión municipal y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria deben tener un conocimiento básico de las responsabilidades y competencias de cada uno de ellos en relación con estos campos. El conocimiento mutuo es la base para exigir responsabilidades y actuaciones. Asimismo, sólo conociendo las limitaciones y obligaciones de la otra parte se puede ejercer con responsabilidad la propia actuación. El ejercicio con responsabilidad genera, a su vez, confianza y seguridad en todos los agentes implicados. Por tanto, los diferentes agentes implicados deben contar con unos conocimientos básicos al menos en cuanto a las repercusiones que en el campo de la estabilidad presupuestaria y en el de los resultados y patrimonios de las entidades tienen las actuaciones que se lleven a cabo.

B. GENERALIZAR LA PLANIFICACIÓN

No se puede perder de vista que el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria no implica que el campo de actuación sea más limitado en el caso de las sociedades públicas que en el caso de cualquier otra sociedad mercantil, sino que dicha observancia impone unas “reglas de juego” adicionales a las de las sociedades privadas, precisamente por el carácter público de éstas. En estas condiciones **la planificación sistemática se convierte en un elemento de carácter estratégico.**

La necesidad de planificar adecuadamente todos y cada uno de los aspectos y operaciones a realizar por la sociedad, implica el disponer del conocimiento adecuado de dicha herramienta así como sus posibilidades de actuación y sus restricciones. Por otro lado, la no planificación en este tipo de sociedades suele generar efectos muy adversos tales como la frustración por la no consecución de los resultados esperados o la desconfianza en este modo de gestión.

Las recomendaciones que se plantean en este ámbito son las siguientes:

1. Fundamentar adecuadamente las actuaciones

En muchas ocasiones el principal problema radica en la puesta en marcha de sociedades u operaciones concretas con una deficiente fundamentación en cuanto a la viabilidad económica y financiera, así como a sus objetivos técnicos y estratégicos. En este contexto se generan reticencias en los órganos administrativos encargados de la gestión y control de las actividades de las sociedades mercantiles públicas en las Corporaciones Locales. Un **adecuado planteamiento** a través de los correspondientes estudios de viabilidad técnicos, económicos y financieros es uno de los elementos clave para la propia viabilidad de las operaciones y proyectos planteados, así como para el respaldo de la función de los servicios administrativos y de control municipales.

2. Planificar y diseñar adecuadamente las entidades

El **diseño de la configuración de la propia sociedad mercantil** es el primer paso. La puesta en marcha o reconfiguración de una sociedad mercantil pública como modo de gestión directa de una Corporación Local es una decisión de la máxima importancia y trascendencia que debe estar adecuadamente respaldada en los correspondientes estudios técnicos, jurídicos y económicos. A partir de dichos planes de viabilidad debe determinarse la configuración de actividades que integrarán el objeto social de la mercantil.

La configuración de actividades debe tener en cuenta, como es lógico, criterios derivados de la decisión política de la Corporación de realizar un determinado servicio o actuación mediante esta forma gestora pero dichos criterios deben pasar por un tamiz técnico con el fin de determinar las consecuencias en el campo de la estabilidad presupuestaria de dicha configuración. Los servicios o proyectos que se asignen a la sociedad mercantil y su configuración económica en la Corporación concreta implicarán el que la sociedad mercantil quede configurada como “productora de mercado” o “productora no de mercado”. Dicha clasificación resulta crucial y tiene efectos muy diferentes en cuanto a la repercusión de las operaciones realizadas por la sociedad en el presupuesto y el balance de la Corporación, así como en cuanto a los procedimientos a seguir y controles a efectuar.

3. Planificar y diseñar las operaciones

No obstante, el adecuado diseño de la sociedad mercantil no constituye garantía permanente y total para todas y cada una de las actuaciones realizadas por ésta, dado que determinadas operaciones pueden ser susceptibles de ser reclasificadas atendiendo a los criterios de contabilidad nacional y generar un efecto sobre el presupuesto y el balance municipal contrario al perseguido. Es por ello por lo que resulta de vital importancia otorgar a las operaciones a realizar, especialmente a aquellas que pueden tener una trascendencia importante en cuanto a los resultados y patrimonio de la mercantil, la máxima atención en el sentido de realizar los estudios y planes técnicos, fiscales y financieros necesarios, así como diseñar la operativa de forma que se puedan alcanzar la mayoría de los objetivos perseguidos. El que **el diseño y planificación de las operaciones** a realizar por la empresa sea un proceso sistemático, conocido, transparente y compartido es uno de los pilares sobre los que descansará la viabilidad de las mismas y la colaboración de todos los agentes implicados.

C. CREAR HERRAMIENTAS Y DAR SOPORTE

Uno de los principales problemas observados en la práctica para el desarrollo de las sociedades mercantiles públicas es el de la falta de herramientas y de elementos de apoyo a los gestores implicados, tanto en la propia sociedad como en la Administración en relación con la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

La normativa no llega a un nivel de detalle elevado en un campo relativamente novedoso para muchos gestores, especialmente en el ámbito local. Además, la correcta aplicación de dicha normativa exige unos conocimientos en diversos campos (contabilidad mercantil, contabilidad pública, contabilidad nacional, normativa del sector público, normativa mercantil,...) que difícilmente reúnen todos los gestores implicados en el sistema.

Estas dificultades suponen que la **generación de herramientas de trabajo** que permitan tanto la sistematización de determinadas cuestiones como la clarificación y unificación de criterios de actuación de las diferentes partes implicadas, es un elemento central y estratégico en el proceso. Adicionalmente, la existencia de herramientas consensuadas y conocidas permite generar confianza y previsibilidad en las partes.

Es este, el de la generación de herramientas y criterios, uno de los campos más complejos y urgentes por la dispersión observada en la práctica y la existencia de un cierto nivel de desorientación entre los diferentes agentes encargados de aplicar la normativa. Al mismo tiempo, es una de las áreas de mayor complejidad. Por último, es necesario igualmente crear elementos de soporte y apoyo a los agentes que intervienen en el sistema y, en especial, a la figura del Interventor, en el que recae la responsabilidad principal de sectorizar y controlar la gestión de las sociedades mercantiles públicas. En este campo se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Unificar y clarificar criterios de actuación

La generación de información y sensibilización son elementos que necesitan ser complementados por el establecimiento de criterios de actuación unificados y clarificados para todos los agentes que intervienen en el proceso. Es esta una cuestión especialmente importante dado que la principal complejidad de esta materia radica en la coexistencia de tres sistemas contables actuando simultáneamente sobre una misma realidad económica y jurídica, a saber: la **contabilidad mercantil**, la **contabilidad pública** y la **contabilidad nacional**. La unificación y clarificación de criterios es el elemento clave que asegura la previsibilidad de las decisiones y actuaciones de cada uno de los órganos administrativos implicados en el proceso y, por tanto, que permite un adecuado diseño y planificación de las operaciones.

2. Crear procedimientos y modelos de gestión

No obstante, la clarificación y unificación de los criterios de actuación en relación con esta materia debe ser complementada con la concreción, determinando procedimientos y modelos de gestión. Aunque el criterio haya sido unificado, y dado lo complejo del tema, así como su carácter eminentemente administrativo, es necesario descender al detalle de lo concreto allí donde la normativa no desciende y **proponer procedimientos, modelos y formularios** que sirvan de guía para la gestión.

3. Aplicar adecuadamente los criterios de clasificación sectorial

La **clasificación sectorial** es una función reservada por la Ley en primera instancia al Interventor, salvo en los municipios capital de provincia o con población superior a 75.000 habitantes. La clasificación sectorial implica el encuadramiento de la sociedad mercantil dentro del grupo fijado por el artículo 4.1 del reglamento (administraciones públicas y productores no de mercado) o dentro del grupo del artículo 4.2 (productores de mercado). Dicha clasificación depende de que el Interventor determine el grado de cumplimiento por parte de la sociedad de la “regla del 50%” y tiene la dificultad adicional de que puede variar a lo largo del tiempo, por lo que resulta fundamental que éste disponga de la máxima información y ayuda en cuanto a cuestiones tales como el procedimiento, la forma de aplicación, los momentos en los que se debe aplicar y otras con el fin de que la clasificación sea adecuada con la máxima garantía y seguridad para la Corporación Municipal.

4. Apoyar la actuación de la intervención municipal

En toda esta materia el Interventor deviene la figura fundamental tanto por las funciones de control financiero que la normativa le confiere sobre la Corporación y sus organismos dependientes como por ser la **figura central en la determinación del cumplimiento de los objetivos** sobre estabilidad presupuestaria. Dada la amplitud y complejidad de los asuntos cuya responsabilidad la normativa encarga a la figura de la Intervención municipal, es absolutamente necesario que su actuación esté permanentemente apoyada tanto por el resto de agentes intervinientes y, en especial, la sociedad mercantil, como por la generación de datos, informes y planes de viabilidad que les permitan fundamentar adecuadamente sus decisiones.

D. GENERAR INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

Dado que la normativa no recoge un nivel exhaustivo de detalle y que la tipología y variedad de las operaciones realizadas por las sociedades mercantiles es enorme, resulta necesario generar de forma sistemática **información y conocimiento compartido por todas las partes implicadas** que venga a completar los huecos dejados por la legislación. Además, el cambio continuo en los instrumentos y prácticas mercantiles, financieras y fiscales requieren de una adecuada respuesta y adaptación al ámbito de las sociedades mercantiles públicas.

Igualmente, resulta absolutamente urgente y necesario combatir contra un cierto nivel de desinformación más o menos generalizado, puesto que se puede convertir en uno de los principales problemas en esta área. Además, todas las partes deben conocer las responsabilidades, obligaciones y competencias que la normativa exige a cada una de ellas, puesto que sólo de esta forma se puede generar el ambiente de confianza y colaboración necesario.

Las recomendaciones planteadas en esta área son las siguientes:

1. Generar información técnica consensuada

Una de las primeras cuestiones que se han constatado con claridad es la urgente necesidad de **generar información técnica** que venga a complementar aquellas partes de la normativa poco concretas o no reguladas. Estas “lagunas” se producen fundamentalmente en aspectos relacionados con el procedimiento, así como con el tratamiento de determinados casos específicos y operaciones que por sus particularidades puedan ofrecer diferentes interpretaciones. Es por todo ello, y por el hecho de que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria implica a diferentes agentes (intervención, secretaría municipal, sociedad pública) por lo que es crucial que dicha información técnica tenga el carácter de consensuada entre dichos agentes.

2. Conocer las posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico

El **conocimiento de las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico** a las Administraciones Públicas y Sociedades Públicas es una premisa necesaria para un correcto diseño de las operaciones a realizar e incluso para la decisión de poner en marcha o reconfigurar una sociedad mercantil pública. La utilización de las posibilidades que el ordenamiento jurídico ofrece puede permitir a las Corporaciones Locales obtener ventajas en diferentes campos (financiero, fiscal, económico,...) que redunden en una mayor eficiencia y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.

3. Conocer las implicaciones prácticas de los criterios de contabilidad nacional (SEC95)

Como ya se ha dicho, uno de los obstáculos radica en la complejidad implícita en el manejo de tres sistemas contables de forma simultánea para evaluar la repercusión de una determinada operación sobre la sociedad y la corporación municipal. En este campo, reviste especial complejidad por su desconocimiento la **aplicación de los criterios de contabilidad nacional (SEC95)** que, por otra parte, son los que establece la normativa. Por tanto, el conocimiento de dichos criterios y sus particularidades con respecto a los criterios de contabilidad pública o mercantil es un elemento imprescindible para diseñar las operaciones y determinar adecuadamente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de ambas entidades. Asimismo, el conocimiento de dichos criterios resulta clave a la hora de plantear la reclasificación de una determinada operación realizada por la sociedad mercantil en cuanto a su efecto y clasificación sobre el presupuesto y el balance municipal.

1.2. Objetivos

El objetivo de la presente *Guía* es **prestar apoyo** y servir de referencia a los diferentes **agentes que participan en el proceso de gestión de servicios e infraestructuras mediante sociedades mercantiles públicas**, ofreciendo en un único documento la **información básica necesaria** para determinar los efectos

que las diferentes **operaciones realizadas por dichas sociedades repercuten en áreas fundamentales como el endeudamiento, la capacidad de financiación y el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.**

En relación al objetivo planteado es necesario profundizar en los siguientes conceptos:

- **Prestar apoyo y servir de referencia**

El objetivo de la *Guía* es el de **ser útil**. Se trata de una *Guía* para orientar la acción de los diferentes agentes. Para conseguir dicha utilidad se ha pretendido acudir a lo concreto y ofrecer herramientas y propuestas para aquellas cuestiones en las que la normativa no desciende al detalle, de forma que la *Guía* pueda actuar como elemento de unificación y clarificación de criterios de actuación.

- **Agentes participantes**

La *Guía* se dirige y pretende **ser útil a todos los agentes** que participan directamente en la gestión de servicios mediante sociedades mercantiles públicas desde un punto de vista técnico y profesional. Dichos agentes, típicamente serán los cuadros directivos de la propia sociedad, en especial, la Gerencia y la Dirección Económico-Financiera, y desde la Administración matriz la Intervención. Junto a dichos agentes implicados directamente en el proceso, existen otros muchos agentes, que tienen una implicación menos directa o más esporádica tal como la Secretaría, el órgano de la administración matriz al que se encuentre adscrito la sociedad mercantil o los propios políticos que participen como administradores o consejeros de la sociedad a los que, sin duda, también puede resultarles de gran utilidad.

- **Operaciones realizadas**

Uno de los planteamientos básicos de la *Guía* es el de realizar un **análisis sistemático de las diferentes operaciones financieras y patrimoniales** que se pueden establecer entre la propia sociedad mercantil y su administración matriz, como resultado de la gestión de los servicios y proyectos de infraestructuras o equipamientos que se le hayan encomendado. Aunque, como ya se ha dicho, se trata de un planteamiento que pretende ser sistemático y amplio, no es exhaustivo por lo que pueden existir operaciones –normalmente mucho menos habituales– que no sean tratadas en el ámbito de la presente *Guía*.

Los **objetivos básicos** son:

- Ser una **herramienta de apoyo útil** concretando y analizando sistemáticamente las repercusiones de las diferentes operaciones realizadas entre las sociedades mercantiles y sus administraciones matrices
- **Unificar y clarificar criterios** para la acción de los diferentes agentes implicados (sociedad mercantil, intervención, secretaría, administradores...)

1.3. Metodología

Esta *Guía* analiza las principales operaciones y grupos de operaciones que generan relaciones financieras (cobros o pagos) o patrimoniales (transferencias de activos o derechos sobre activos) entre las sociedades públicas gestoras de servicios e infraestructuras y sus administraciones titulares.

Dicho análisis se realiza con el fin de estudiar qué impacto tienen sobre el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, el endeudamiento y la capacidad de financiación para las sociedades y sus administraciones matrices las operaciones realizadas, y bajo qué supuestos dicho impacto sobre estos elementos puede ser mejorado o eliminado.

El análisis trata de proporcionar información relevante acerca de los siguientes aspectos:

- Registro contable de la operación por la sociedad pública.
- Registro contable de la operación por parte de la Administración Pública titular.
- Incidencia de la operación sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria, la capacidad de financiación y el endeudamiento de ambas unidades institucionales.

Para abordar dichos objetivos es necesario considerar cómo se determina el **objetivo sobre estabilidad presupuestaria**, tanto para la sociedad pública como para su administración titular, en términos de contabilidad nacional (SEC95), tal y como establece la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

Para ello, y con carácter previo, se aborda el análisis teórico de los conceptos fundamentales relacionados con la estabilidad presupuestaria tales como la clasificación de la sociedad en un sector de contabilidad nacional (sectorización), la determinación de la condición de productor de mercado, el análisis de los objetivos de

estabilidad presupuestaria o la determinación de la capacidad de financiación de las unidades institucionales.

Las **operaciones** derivadas de la gestión de servicios y realización de infraestructuras y equipamientos generan:

- Cobros y pagos
- Transferencias de bienes y/o derechos

entre la **sociedad pública y su Administración** matriz que afectan a:

- Endeudamiento
- Capacidad de financiación
- Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

Como se ha dicho, esta *Guía* analiza las operaciones más habituales entre las sociedades y otras entidades públicas y sus administraciones matrices, en relación con las actuaciones que se producen como consecuencia de su objeto social. Este análisis permite obtener las claves necesarias para intentar establecer las relaciones entre ambos siguiendo los principios de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero.

Los grupos **operaciones financieras y patrimoniales** que se analizan son los siguientes:

- **Operaciones sobre fondos propios:** operaciones sobre el capital social (ampliación, reducción, operación “acordeón”, operaciones sobre acciones, etc.), aportaciones para la compensación de pérdidas o distribución de dividendos.
- **Operaciones sobre activos** (materiales, intangibles o financieros) a través de diferentes títulos jurídicos tales como venta, permuta, donación, cesión, concesión o constitución de derecho real (por ejemplo, de superficie).
- **Operaciones de arrendamiento** sobre bienes, prestando especial atención a la calificación de la misma como de “arrendamiento operativo” o “arrendamiento financiero”.
- **Operaciones financieras, créditos y préstamos.**
- **Operaciones especiales que combinan** varios negocios jurídicos, como la gestión de infraestructuras públicas combinadas con o sin prestación del servicio público.

Las operaciones analizadas en la presente *Guía* se plantean desde la perspectiva de que son realizadas entre un productor público no financiero **clasificado como productor de mercado** y su administración titular. Si la entidad pública se clasifica como productor no de mercado, quedará dentro del sector “Administración pública” de la Contabilidad Nacional (artículo 4.1. del RLEP) y, por tanto, aplicará idénticos criterios que su administración titular a los efectos de determinar la situación de estabilidad presupuestaria, **consolidando su balance y resultados con los de su administración titular a los efectos de la normativa sobre estabilidad presupuestaria**. Igualmente se debe recalcar en este punto que si la entidad pública es clasificada como productor de mercado no se le aplicarán los criterios de su administración titular **y no consolidará su balance con la misma**.

A partir de estas consideraciones, el procedimiento general para analizar las operaciones que repercuten a la sociedad y su administración matriz y su repercusión sobre la capacidad de financiación de la misma, es el siguiente:

1. Determinar el papel que juega en cada operación la sociedad pública y la administración titular.
2. Determinar el esquema de contabilización de la operación por parte de la sociedad pública.
3. Determinar qué pagos y cobros o transferencias patrimoniales se producen como consecuencia de la operación entre la sociedad pública y la Administración Titular.
4. Establecer la forma de contabilizar la operación por parte de la Administración Titular.
5. Determinar si procede realizar algún ajuste (reasignación) sobre dicha contabilización para el cálculo de la CF de acuerdo con los criterios del SEC95 y la IGAE¹.
6. Analizar cómo afecta finalmente la operación a la CF de la Administración Pública.

1.4. **Ámbito y alcance**

El ámbito de la *Guía* es el de la **gestión de servicios e infraestructuras públicas por medio de sociedades mercantiles y otro tipo de entidades dependientes de la Administración**. La *Guía* trata los diversos aspectos relacionados con las repercusiones que la gestión de dichos servicios e infraestructuras pueden ocasionar en relación con el endeudamiento, la financiación y el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, tanto en las propias entidades como en sus administraciones matrices.

La *Guía* no se ha planteado con un ámbito específico en relación con la Administración (local, autonómica o central) y la gran mayoría del contenido de la misma

¹ Se presentan como Anexo al documento una serie de tablas de equivalencia entre las operaciones, de acuerdo con los criterios de la contabilidad presupuestaria y su clasificación a efectos de SEC95.

es totalmente aplicable sea cual sea el ámbito de la administración en el que esté situada la entidad. No obstante, y dado que es el sector en el que se han observado las mayores carencias de instrumentos e información, los temas se abordan normalmente desde el punto de vista de la Administración local. Ello implica que, en caso de ser utilizada por agentes situados en otros ámbitos de la Administración como el autonómico o el central, los contenidos de la presente *Guía* deberán ser completados y matizados con la normativa propia específica que pueda existir en relación con dichas administraciones.

Desde un punto de vista funcional, la *Guía* está focalizada en el ámbito del endeudamiento, la capacidad de financiación y el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria por parte de las sociedades mercantiles y otras entidades de titularidad pública en el ejercicio de las funciones que les son encomendadas. Por otro lado, y aunque no es el objeto de la presente *Guía*, con el objetivo de ofrecer una comprensión más adecuada de la problemática que se analiza, en determinadas ocasiones resulta necesario abordar cuestiones relativas a otras áreas tales como la jurídica o la fiscal.

La presente guía trata de estructurar de una manera sistemática el proceso que, en la práctica, se sigue habitualmente en cuanto a la selección, diseño y puesta en marcha de una entidad por parte de la Administración para gestionar servicios, equipamientos e infraestructuras públicas. Con carácter general se abordan las diferentes cuestiones desde la perspectiva de que la nueva entidad adopte la forma de sociedad mercantil. Sin embargo, la mayoría de las cuestiones abordadas en la *Guía* son plenamente aplicables no sólo para sociedades mercantiles sino también para otras formas de gestión previstas en el ordenamiento jurídico, tales como las entidades públicas empresariales o los organismos autónomos. Este tipo de entidades, aunque revisten un carácter más administrativo puesto que se rigen por el derecho público, prestan igualmente en multitud de ocasiones, servicios y ejecutan infraestructuras y equipamientos por cuenta de la Administración. Salvo por las especialidades derivadas de la forma y régimen jurídico que las afecta, como ya se ha dicho, las cuestiones planteadas y tratadas en la presente *Guía* les son de plena aplicación. No obstante, se realiza mención expresa en el propio texto de aquellos casos en los que se produce una divergencia con respecto al tratamiento general de las sociedades mercantiles, apuntando las principales diferencias.

De esta forma, en el capítulo segundo se analizan las diferentes formas o modos que la normativa ofrece a las Administraciones Públicas para la gestión de los servicios públicos y se incide en la necesidad de seleccionar y diseñar adecuadamente tanto las entidades que se crearán para realizar dichas tareas como de planificar correctamente las operaciones concretas a realizar. También en este capítulo se hace una breve referencia a las principales cuestiones a tener en cuenta desde el punto de vista fiscal y en relación con los métodos de transferencia de los servicios

y encargos desde la Administración hacia la sociedad. Por último se realiza una breve referencia a la cuestión relativa a la gestión y explotación de equipamientos e infraestructuras públicas por parte de sociedades mercantiles.

En el capítulo tercero se estudian a fondo todas las cuestiones relacionadas con la normativa sobre estabilidad presupuestaria. Para ello se realiza un examen de la normativa, los procedimientos y la propia definición de estabilidad presupuestaria, haciendo especial hincapié en la aplicación de la “*regla del 50%*”.

El capítulo cuarto se dedica al análisis de las diferentes relaciones financieras y patrimoniales que se establecen entre las sociedades mercantiles públicas y sus administraciones matrices como consecuencia de la ejecución de las actividades para las que han sido creadas. En este sentido se analizan cuestiones como el diseño de la relación jurídica y se aborda específicamente, por su entidad en el campo de las sociedades públicas, la gestión urbanística y de promoción de vivienda pública.

En el capítulo quinto se realiza un análisis exhaustivo de las diferentes operaciones que se derivan de dichas relaciones financieras y patrimoniales entre ambas entidades y se desciende al análisis para cada una de las operaciones de su repercusión, tanto en la sociedad pública como en la Administración desde el punto de vista de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, analizando las diferencias de criterio que pueden existir entre la contabilidad nacional (SEC95), la mercantil y la pública.

El capítulo sexto está íntegramente dedicado al análisis de la viabilidad económico-financiera de las sociedades públicas que se constituye en uno de los elementos clave para asegurar la eficacia de este modo de gestión y, especialmente, para fundamentar el análisis y verificación del cumplimiento de las obligaciones sobre estabilidad presupuestaria.

Por último, el capítulo séptimo presenta una serie de ejemplos prácticos que tratan de ser lo más realistas posible y de abordar las cuestiones concretas que, en la práctica, se suelen presentar a las sociedades públicas en relación con las áreas tratadas. Además, los ejemplos pretenden servir de línea de actuación para abordar situaciones similares por parte de los diferentes usuarios de la *Guía* al tiempo que se proporcionan tablas y cuadros que pueden servir de referencia para casos reales.

Para finalizar, la *Guía* adjunta una serie de Anexos y recopilaciones de utilidad para el usuario de la misma, reproduciendo las principales normas incluso, aunque parcialmente, las disposiciones más importantes para la materia tratada del propio SEC95 que, sin duda, permiten entender mucho mejor todo lo expuesto en la misma. Se incluye también un Glosario de términos y un conjunto de referencias útiles para cualquier persona que trate con estos temas.

Capítulo 2. La gestión de los servicios públicos

2.1. Planteamiento general

Según el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

- Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.
- Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:
 - **Gestión directa:**
 - Gestión por la propia entidad local.
 - Organismo autónomo local.
 - Entidad pública empresarial local.
 - Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
 - **Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público.**
 - En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.

La utilización de un modo concreto de gestión de entre los que el ordenamiento jurídico ofrece para un determinado servicio o grupo de servicios o para la realización de una infraestructura o equipamiento público, se debe plantear con el fin de **obtener ventajas** en todos o en parte de los siguientes aspectos:

- **Eficacia:** Agilidad y rapidez de respuesta a las demandas ciudadanas.
- **Eficiencia:** Posibilidades de generación neta de recursos para la Administración Pública de la que depende. El proyecto deberá demostrar su eficiencia en términos de mejora de la calidad y cantidad de los servicios prestados a los ciudadanos, así como en términos de obtención de ahorros económicos en la gestión de los mismos
- **Fiscalidad:** Impacto sobre la tributación global de la Administración Pública. Si es posible, la agregación de las cuentas de la Administración Pública y la nueva sociedad debe ofrecer la posibilidad de obtener ventajas fiscales.

- **Financiación:** Impacto sobre la capacidad o necesidad de financiación de la Administración Pública de la que depende y las posibilidades de obtener recursos externos.

Sin embargo, en la práctica, la decisión sobre la elección de un modo gestor para servicios públicos e infraestructuras públicas, suele presentar una serie de características típicas que condicionan en gran medida dicha decisión y que son las siguientes:

Servicios públicos

- No suelen presentar superávit económico (habitualmente son actividades deficitarias o equilibradas salvo excepciones)
- En muchas ocasiones la prestación material del servicio está subcontratada total o parcialmente a empresas privadas
- Suele existir una importante necesidad para la Administración de ofrecer mayor agilidad en la respuesta a las necesidades de los ciudadanos

Infraestructuras públicas

- Existen serias limitaciones de créditos para la inversión con cargo a presupuestos de gastos de la propia Administración
- Pueden presentarse grandes dificultades para la obtención de financiación privada como consecuencia de la situación financiera general de la propia Administración Pública
- Asimismo, suele existir gran interés por agilizar los plazos de realización y puesta en funcionamiento de los servicios, infraestructuras y equipamientos

2.2. Formas de gestión de los servicios públicos

La modificación de la LRRL por la ley 57/2003 ha logrado cierta unificación de figuras entre la Administración del Estado y la local, en relación con la forma de la prestación de los servicios públicos que es la que, en mayor medida, interesa a la presente guía.

Como ya se ha expuesto, partiendo de la gestión de los servicios públicos como modo de clasificación, ésta se realiza de dos formas:

- la **gestión directa**, cuando es la propia Administración la que lo presta por sí o por sus organismos o empresas dependientes;
- la **gestión indirecta**, cuando es un tercero el que lo presta por cuenta y encargo de la Administración.

Esta clasificación de las formas de prestar los servicios está perfectamente establecida por la LRBR² para la Administración local. En concreto, en el artículo 85.2 de la citada norma: *“los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:*

- **Gestión directa:**

- a) Gestión por la propia entidad local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

- **Gestión indirecta**, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector público”.

La Ley de Contratos del Sector Público³ determina en su artículo 253, que las formas de gestión indirecta son las siguientes:

- a) Concesión
- b) Gestión interesada
- c) Concierto
- d) Sociedad de economía mixta

Esta citada unificación de criterios del artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local con el Estado, realizada en 2003⁴, establece una nueva clasificación de los modos de prestar los servicios públicos locales, introduciendo en este ámbito, al igual que en el estatal, a las “entidades públicas empresariales locales”. Además, impone que los Organismos autónomos que realizaren actividades de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, se transformen en entidades empresariales locales en el plazo de 6 meses, permitiendo que continúen con la forma de organismo autónomo exclusivamente los de carácter administrativo. De esta forma quedan sólo dos figuras esenciales: la sociedad mercantil y la entidad pública empresarial local tras la desaparición de los organismos autónomos.

En las Comunidades Autónomas, la iniciativa empresarial es afirmada primero en sus Estatutos de Autonomía y después en normas específicas sobre la empresa pública o la Administración institucional o, en su defecto, en sus respectivas leyes de Hacienda. A pesar de todo, las Comunidades Autónomas cuentan con un escaso

2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

4 La citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

margen de configuración autónoma de la empresa pública. La razón es la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 668/1983, en la que establece que:

- a) Corresponde al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (y consecuentemente las bases del régimen jurídico de las empresas públicas con forma pública de personificación).
- b) Corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, artículo 149.1.6. C.E., en la que resultan comprendidas, evidentemente, las sociedades públicas mercantiles.

En relación con la figura específica de la sociedad pública urbanística de promoción de viviendas y suelo (*"Promotor público"*), hay que destacar que la normativa autonómica no introduce novedades significativas en relación con la normativa estatal que, con escasas variantes, es reproducida por la Comunidad Autónoma, por lo que la clasificación del *"Promotor público"* es bastante uniforme, no existiendo grandes disparidades jurídicas entre las distintas administraciones territoriales.

A modo de ejemplo, los miembros de AVS pueden clasificarse formalmente partiendo de los 165 asociados existentes en junio de 2010, en los siguientes grupos:

- Entidades públicas empresariales (11,6%)
- Sociedades Mercantiles (88,4%)

Por su ámbito territorial puede igualmente establecerse la siguiente clasificación:

- 88% de ámbito local: Municipales (83%), Provinciales / Áreas metropolitanas (5%)
- 11% de ámbito Autonómico.
- Una sola Estatal.

Teniendo en cuenta las consideraciones legales expuestas (y en relación con la configuración en la práctica de este tipo de entidades agrupadas en su inmensa mayoría en torno a AVS), a continuación se presenta un análisis más en profundidad de las dos formas básicas de entidades dedicadas a la producción de bienes y servicios en el ámbito público: las *"sociedades mercantiles públicas"* y las *"entidades públicas empresariales"*. Se aborda también, siquiera brevemente, el caso de las denominadas *"sociedades mixtas"*.

2.2.1. Sociedades mercantiles públicas

Puede definirse a las sociedades mercantiles públicas de un forma muy amplia y descriptiva como aquella sociedad mercantil cuyo capital pertenece total

o parcialmente a la administración pública u otro organismo de la misma, cuyo objeto y finalidad es el ejercicio de competencias de las administraciones locales o actividad económica, cuya actuación se encuentra sometida en gran medida al ordenamiento jurídico privado y constituida con el procedimiento administrativo establecido por la normativa de derecho público y con las formalidades de elevación a escritura pública e inscripción en el Registro Mercantil.

En el ámbito de la promoción pública de vivienda y suelo, desde hace varias décadas, la administración pública se ha visto obligada a intervenir en el mercado del suelo y la vivienda, con el objeto fundamental de lograr para el ciudadano el disfrute de una vivienda digna y adecuada como le garantiza la Constitución en su artículo 47. Para ello, una de las formas esenciales de las que se han valido las administraciones para garantizar dicho principio son las **sociedades urbanísticas**, que ya se regulaban en el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1976, como “aquellas empresas públicas con forma de sociedad mercantil para la ejecución y gestión del planeamiento” y que son definidas por el artículo 1 del Real Decreto 1169/1978, como sociedades “para la ejecución del planeamiento urbanístico”.

Pero la realidad va mucho más allá y, debido a su amplio objeto, es perfectamente válida la definición descriptiva anterior si se especifica que su objeto y finalidad es “la actividad urbanística, especialmente la promoción, tenencia, gestión y administración de suelo, vivienda y equipamientos urbanísticos y gestión de los servicios relativos al urbanismo en sentido amplio”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2003, en relación con la Empresa Municipal de Aparcamientos, S.A. de Cádiz (EMASA), indica en esencia lo que es una sociedad urbanística al establecer:

“EMASA es un modo de gestión directa de los servicios públicos, contemplado y permitido por el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (...) nos hallamos ante un modo de gestión, o lo que es lo mismo la atribución de competencias del Municipio a una sociedad municipal, que si prescindimos de entelequias personificadoras, es el propio AYUNTAMIENTO el que, en una huida del Derecho Administrativo, ha creado una sociedad para gestionar el servicio público conforme al Derecho mercantil”.

Se trata pues de una sociedad mercantil, perteneciente total o parcialmente a la administración pública y con finalidad urbanística o de gestión de servicios o actividades económicas relacionadas con dicha finalidad.

Son tres, por tanto, las características de las mismas:

a) Naturaleza mercantil

Adoptan necesariamente una forma de sociedad mercantil de las previstas por dicho Derecho como de responsabilidad limitada, es decir que **la responsabilidad patrimonial de ente que las crea se limita al capital aportado**.

El artículo 85 ter 2º, de la Ley de Bases de Régimen Local, para las sociedades locales, establece que “La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local o un ente público de la misma”. Constituyéndose principalmente conforme a lo preceptuado en la Ley de Sociedades Anónimas, de 22 de diciembre de 1989, Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, de 23 de marzo de 1995, y demás normativa de aplicación.

b) Capital Público mayoritario

La participación en el capital social del Ente Público puede ser total o parcial, dando lugar a las sociedades íntegramente públicas y a las mixtas, en las que participa la iniciativa privada. Es necesario que el capital público sea mayoritario, pues esta necesidad es exigida por la legislación urbanística para poder actuar con el carácter de sociedad pública y obtener las ventajas inherentes a ellas en su actuación. Las CC.AA. dejan claro este aspecto; a título de ejemplo, Andalucía propone distintas posibilidades para la denominada “gestión pública” estableciendo, entre otras formas, que para ello las Administraciones públicas podrán crear sociedades de capital mixto de duración limitada o por tiempo indefinido. En estas sociedades la Administración pública “habrá de ostentar la participación mayoritaria o, en todo caso, ejercer el control efectivo o la posición decisiva en el funcionamiento de la misma”⁵.

c) Carácter urbanístico

Las actuaciones urbanísticas se conciben en un sentido amplio, como todas las actuaciones de planificación y gestión urbanística, con el único límite de imposibilidad de realización de actos que impliquen ejercicio de autoridad que se encuentren reservados a la Administración Pública. Su capacidad de actuación, (como posteriormente se analizará) es muy amplia, siendo esencialmente la promoción y gestión de viviendas, el desarrollo y gestión de suelo y la construcción y gestión de toda clase de equipamientos. Además de ello, presta todos aquellos servicios o actividades económicas que siendo competencia de las administraciones titulares tengan relación con el urbanismo, conceptualizado éste en sentido amplio.

5 Artículo 90 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Se pueden establecer distintas clasificaciones de las empresas públicas: por su administración titular o por su forma, pero la esencial es la que las clasifica en función de la **procedencia del capital**, instrumental o mixta.

a. Sociedad Instrumental: “Sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local o a un ente público de la misma” (artículo 85.2.d, LRRL). Puede ser definida siguiendo a Ángel Sánchez como la empresa pública con financiación y predominio exclusivo de la administración pública, pero dotada formalmente de autonomía patrimonial y funcional, y sujeta al derecho peculiar de las sociedades mercantiles de capital⁶.

Sus **características** fundamentales son:

- I. Forma mercantil de responsabilidad limitada. Sociedad anónima o de Responsabilidad limitada. Constituyéndose principalmente conforme a lo preceptuado en la Ley de Sociedades Anónimas, de 22 de diciembre de 1989, Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, de 23 de marzo de 1995, y demás normativas de aplicación.
- II. Capital de pertenencia íntegramente de la Administración, bien de forma directa o bien indirecta, siendo accionista único de la sociedad un ente u otra sociedad de la referida corporación local.
- III. Personalidad jurídica independiente de su administración matriz que la dota de autonomía patrimonial y funcional.
- IV. Carácter de ente instrumental o medio propio de la Administración matriz por lo que puede recibir encargos y encomiendas de gestión de ésta no sometidas a la legislación de contratación pública.

b. Empresa mixta: se entiende por tal “la que tenga socios de capital privado”. Así el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las administraciones públicas (RDL 2/2000, de 16 de junio) indica que es aquella “en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.” En esta misma línea, la Normativa Europea en la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2008, considera que esta sociedad mixta es la “Cooperación entre actores públicos y privados que constituyen una entidad con personalidad jurídica y capital mixto para ejecutar obras o servicios públicos”.

6 Ángel Sánchez Martín y Rosendo Sánchez García en su libro “Gestión directa de servicios públicos locales. En particular las sociedades mercantiles municipales” INAP/CEMCI N 46, Granada 1992.

Como **características esenciales** de estas empresas mixtas se pueden extraer las siguientes:

- I. La heterogeneidad de su capital (público/privado), al concurrir la Administración y los particulares. Esto ofrece ventajas: compartir objetivos públicos/privados, el riesgo compartido, la facilidad de financiación e inversión conjunta y los beneficios mutuos económicos y de gestión.
- II. La permanencia y duración temporal de la misma. Tanto el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, el Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales, como la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público imponen un límite de duración de 50 años.
- III. La responsabilidad económica de las Corporaciones locales se limitará a su aportación a la Sociedad, como en cualquier otra sociedad mercantil de responsabilidad limitada.
- IV. La empresa mixta no es considerada medio propio de la Administración a los efectos de la normativa de contratación pública, por lo que para recibir encargo o encomiendas de la Administración deben acudir a dicha normativa.

Por último, en cuanto a su tipología, en orden a las formas previstas en la normativa mercantil, la sociedad debe constituirse en *“una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada”* (como indica el ya visto artículo 85 ter de la LRBRL). En esta misma línea lo confirma el artículo 103.1, del TRLRL y el 105 del Reglamento de Servicios, que en relación a las sociedades mixtas indica, literalmente: *“Las Empresas mixtas se constituirán, mediante escritura pública, en cualquiera de las formas de Sociedad mercantil comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada.”*

Como se observa, las dos formas fundamentales de constitución de este tipo de sociedades son: Sociedad Anónima y Sociedad de Responsabilidad Limitada.

En relación con las sociedades urbanísticas, algunas comunidades parecen restringir la constitución exclusivamente a la forma mercantil de Sociedades Anónimas, tal y como ya lo realizara el RD 1169/1978. Es el caso de Asturias⁷, que impone la necesidad de que se trate de sociedades anónimas.

Por el contrario, otras comunidades se refieren en general a sociedades mercantiles sin establecer mayores precisiones como Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra o recogen específicamente tanto sociedades anónimas como

7 El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el artículo 13, que bajo el epígrafe “Sociedades urbanísticas” indica que “La sociedad urbanística revestirá siempre la forma de sociedad anónima”.

de responsabilidad limitada, como en La Rioja y Castilla y León donde, conforme a la legislación mercantil, las Administraciones públicas, sus entidades dependientes, las mancomunidades y los consorcios, pueden constituir de forma individual o conjunta, *“sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada, o bien participar en sociedades anónimas ya constituidas”*⁸.

Cuando se aportan bienes a capital en la Sociedad Anónima se impone la obligación de su valoración por perito independiente designado por el Registro Mercantil. Sin embargo, en la Sociedad de Responsabilidad limitada no es necesario el nombramiento de dicho perito independiente, respondiendo de su valor los socios, resultando mucho más económico y más cuando la valoración la pueden realizar técnicos municipales. Por ello, últimamente hay una tendencia a preferir la fórmula de Sociedades de Responsabilidad Limitada, pues tras la Reforma de la Ley de Sociedades de Responsabilidad limitada en 1995, estas sociedades se constituyen con carácter capitalista, con una dinámica de funcionamiento más simple que las anónimas, con mayor vinculación del accionariado (partícipes) y especialmente por la indudable ventaja en relación al tema de las aportaciones a capital no dinerarias.

2.2.2. Entidad Pública Empresarial

La reforma del artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local resalta una nueva forma de prestación de servicios públicos locales a través de Entidades públicas empresariales locales. La exposición de motivos es clara: *“En materia de gestión de los servicios públicos locales, se establece una nueva clasificación de las diversas formas de gestión, incorporando al ámbito local una figura que la experiencia ha demostrado eficaz en otras Administraciones públicas, como son las entidades públicas empresariales”*.

La entidad pública empresarial es un nuevo Ente (que no es organismo autónomo ni sociedad mercantil) que, siendo público, se rige por el Derecho privado (salvo algunas especialidades) y presta servicios o produce bienes susceptibles de contraprestación económica.

Las analogías con las sociedades mercantiles son las siguientes:

- Son Entes dirigidos a realizar actividades mercantiles: entrega de bienes y prestación de servicios.
- Ambas se rigen en principio por el Derecho privado, salvo las especialidades en las que se aplica a ambas el derecho público.

⁸ Artículo 407 (“Sociedades urbanísticas”) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Por el contrario se puede establecer las siguientes con las sociedades mercantiles:

- Mientras la Sociedad tiene naturaleza privada, la Entidad Pública empresarial tiene naturaleza pública.
- Mientras la Sociedad no puede ejercer potestades administrativas, el Ente sí puede.

2.2.3. Sociedades mixtas

Para la constitución de sociedades mixtas es esencial la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2008. La Comisión Europea parte de la tesis de que para la creación de la empresa mixta o CPPI, no existe una normativa comunitaria específica. Por ello, hay que partir de la normativa interna de creación de sociedades pública, pero ésta deberá ser coordinada con la normativa europea, pues le será de aplicación la normativa de mercado interior o contratación pública para poder encargar a dicha sociedad obras o servicios inherentes a la ejecución del objeto social.

El criterio previo procedimental, es decir, los principios generales de los que hay que partir para la creación de dichas sociedades mixta son:

- No existencia de contrato doméstico: la relación entre la Administración y la sociedad mixta de la que forma parte no puede ser considerada como un contrato doméstico o *"in house"* como sí lo es si se tratase de una sociedad pública instrumental (100% pública).

Aplicación de los principios de la contratación pública para la selección del socio privado, que impone a la entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios, o cuando adjudica un contrato público o una concesión a la entidad de capital mixto de los principios de prohibición de discriminación por causa de la nacionalidad, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, así como la igualdad de trato, la transparencia, el reconocimiento mutuo y la proporcionalidad.

- Se puede atribuir a dicha sociedad la gestión de un servicio y la realización de las obras públicas necesarias para el mismo sin necesidad de una nueva licitación. La Comisión parte de que el socio privado pretende en definitiva obtener el contrato público o la concesión cuya ejecución es la finalidad de la sociedad mixta, considerando que es perfectamente posible que en la selección del socio se determine el alcance de la condición de socio, es decir, las obras o servi-

cios concretos que puede realizar una vez seleccionado, vinculando incluso su selección a las ofertas a este respecto. La existencia de una doble licitación, la primera para la selección del socio privado y la segunda, para la adjudicación del contrato público o la concesión a la entidad de capital mixto, no resulta práctica y haría ineficaz la fórmula.

La justificación e incluso la fórmula de actuación la deja perfectamente clara la propia Comisión en la Comunicación al indicar que:

“Una de las posibilidades que se ofrecen para crear una CPPI conforme con los principios de la legislación comunitaria, evitando los problemas derivados de la doble licitación, es actuar de la manera siguiente: el socio privado es seleccionado mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo cuyo objeto es el contrato público o la concesión que se ha de adjudicar a la entidad de capital mixto y la contribución operativa del socio privado a la ejecución de esas tareas y/o su contribución administrativa a la gestión de la entidad de capital mixto. La selección del socio privado va acompañada de la creación de la CPPI y la adjudicación del contrato público o la concesión a la entidad de capital mixto”.

2.3. Procedimiento de constitución

Es interesante analizar la forma de constitución del promotor público, especialmente la de las sociedades mercantiles, ya que es necesario realizar una serie de documentos y estudios (entre ellos los estatutos de la sociedad) que definirán la capacidad de actuación y la realización de una memoria económica, punto de partida fundamental para la realización de la necesaria sectorización a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria, con los efectos determinantes que se establecen en esta guía.

El procedimiento de constitución de las sociedades mercantiles previsto por la normativa es, en esencia, muy similar tanto para las sociedades instrumentales como para las mixtas, si bien para estas últimas, de acuerdo con la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2008, es necesaria la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en la selección del socio privado. Por ello, se estudiará con carácter de general el procedimiento de constitución de las sociedades instrumentales, analizando posteriormente las especialidades que concurren en la constitución de las sociedades mixtas.

El procedimiento se realiza en dos fases perfectamente delimitadas en cuanto al tiempo, normativa de aplicación y efectos:

- Una primera, **fase interna**, que se realiza en la propia corporación, que va a constituir la empresa pública. Como tal acto de un organismo público está su-

jeta al derecho administrativo, se encuentra perfectamente reglada y se plasma en el oportuno expediente administrativo, denominado "expediente de municipalización o provincialización del servicio". Esta fase es importante, a efectos de la guía, por el hecho de que en la memoria que se ha de realizar en el expediente han de constar los estatutos de la referida sociedad y, además, se determinan los distintos parámetros económicos y financieros que permiten sectorizar la empresa.

- Una segunda, la **fase externa**, sometida al derecho mercantil, que se realiza mediante el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la sociedad, ante notario, y su inscripción en el Registro Mercantil, previo examen verificación y calificación por el Registrador.

No obstante, es necesario indicar dos especialidades específicas, las sociedades urbanísticas, en las que se permite realizar un expediente más simple, excluyendo la compleja municipalización, y en las mixtas que, de acuerdo con la normativa europea, es necesario aplicar criterios de publicidad y concurrencia para la selección del capital privado. Analizaremos de forma detallada estas fases y sus distintos aspectos.

Las sociedades de capital exclusivo público, como se ha indicado, inician su constitución con la **fase interna**, que se denomina "**expediente de municipalización**", regulado en el Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, artículos 56 a 64, en el Real Decreto de 18 de abril de 1986, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local a través de su artículo 97 y, asimismo, en el artículo 86 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local.

Esta fase interna comienza con el Acuerdo del pleno de la corporación municipal que inicia el Procedimiento, en el que se designa al tiempo una Comisión Especial encargada de realizar la memoria.

Seguidamente se constituye una Comisión Especial, que será la encargada de redactar una memoria. El plazo para la redacción de la referida memoria es de 2 meses y su contenido es muy amplio, pues debe reunir distintos matices para justificar la constitución de la sociedad en sus aspectos:

- **Social:** determinará la situación del servicio, así como las previsibles ventajas de dicha municipalización.
- **Jurídico:** adjunta un proyecto de Estatutos.
- **Técnico:** las bases del planteamiento técnico del servicio.
- **Financiero:** el estudio general de los costes que traerá consigo y los ingresos y medios previstos para su satisfacción.

La memoria, una vez concluida, se expondrá al público por un plazo no inferior a 30 días, durante los cuales estará de manifiesto en la secretaría de la Corporación, y podrán presentarse las observaciones y alegaciones pertinentes y se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia.

Por último, transcurrido este plazo sin que se hayan producido reclamaciones, o resueltas las mismas, se procederá a la aprobación definitiva por parte del Pleno de la Entidad Local.

Las sociedades urbanísticas no tienen una imposición legal de realizar el referido expediente, como excepción al principio general, sustituyéndose por informe de la intervención y acuerdo de pleno. Ello ha generado distinta polémica en la Doctrina en cuanto a su conveniencia o no.

En esta línea de innecesariedad del expediente, el Real Decreto 1169/78, indica que la constitución de sociedades urbanísticas no necesitará expediente de municipalización o provincialización. De igual manera, el artículo 6º del R.D. Ley, de 14 de marzo de 1980, ha sido reiterado por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 30 de enero de 1995, 17 de junio de 1998 y 2 de octubre de 2000. También la Doctrina, entre otros, Federico Castillo Blanco, se manifiesta conforme con la exclusión de la obligatoriedad y necesidad del expediente en virtud del principio de especialidad y la lógica preeminencia de la normativa urbanística (norma especial) frente a la de régimen local (norma general). Por el contrario hay autores, como Estanislao Arana García, que consideran necesario el referido expediente⁹.

Desde nuestro punto de vista, con independencia de los argumentos jurídicos y en base a la experiencia práctica de AVS, consideramos muy conveniente, por cuanto la ley no lo prohíbe, la redacción de la memoria y su exposición al público con los estatutos de la sociedad, por dos razones fundamentales:

- por un lado, justifica la necesidad de la prestación del servicio de este modo, frente a terceros y a la propia corporación y,
- por otro, determina el alcance de la actuación de la sociedad en base a la potestad de normativa y de autogobierno de la corporación local, al establecerse en el mismo su objeto social, los órganos de gobierno y otros aspectos necesarios para el funcionamiento de la sociedad. Conveniencia que se acrecienta tras las recientes reformas que permiten una gran libertad de organización, incluso frente a las prescripciones del Reglamento de Servicios.

⁹ "Las sociedades municipales de gestión urbanística" Estanislao Arana García, Editorial Marcial Pons, Madrid-1997.

Además, es muy importante que, a efectos de sectorización como sociedad que se financia con ingresos de mercado, que la memoria contenga un adecuado estudio de viabilidad económica en un horizonte de cinco o más años, acreditando dicha financiación de mercado y el necesario equilibrio financiero de la actuación de la sociedad. Ello permitirá al interventor sectorizarla como sociedad de mercado.

Por ello, la realidad es que la mayor parte de las sociedades urbanísticas municipales se constituyen realizando el referido expediente administrativo.

Concluida esta fase interna, se debe proceder a una segunda fase o fase externa, sometida al Derecho Mercantil y, en concreto a la normativa aplicable a la sociedad, que dependerá de si se pretende constituir una S.A. (Ley de Sociedades Anónimas de 22 de diciembre de 1989 -LSA-) o una S.L. (Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, de 23 de marzo de 1995 -LSL-). En ambas leyes se exigen iguales requisitos de constitución, en la Ley de Sociedades Anónimas el artículo 7.1º es idéntico al 11.1º de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada e indican ambos:

“La sociedad se constituirá mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el Registro Mercantil. Con la inscripción adquirirá la sociedad anónima (o de responsabilidad limitada) su personalidad jurídica”.

El procedimiento de constitución es similar al de las instrumentales, si bien tienen la especialidad de que se introduce en la fase externa, además de la mercantil, un procedimiento concursal con las siguientes especialidades, de acuerdo con la Comunicación interpretativa:

- **Base jurídica:** la creación de una sociedad mixta obliga a la Administración o entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios, o cuando adjudica un contrato público o una concesión a la entidad de capital mixto. La normativa de aplicación para la selección son las directivas comunitarias en materia de contratación pública y la normativa interna de transposición de las mismas, fundamentalmente la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre).

La comunicación establece este criterio, en función del tipo de contrato del que se trate, que se debe de relacionar con la clasificación de los mismos que realiza nuestra Ley 30/2007. Así:

- Cuando se trata de un contrato público enteramente cubierto por las directivas sobre los contratos públicos, el procedimiento de selección del socio privado está determinado por esas directivas.
- Cuando se trata de una concesión de obras o de un contrato público parcialmente cubiertos por dichas directivas, paralelamente a las disposiciones pertinentes de las citadas directivas, son aplicables las normas y los principios fundamentales del Tratado CE.
- En el caso de una concesión de servicios o de un contrato público no cubierto por las directivas sobre los contratos públicos, la selección de un socio privado se ha de hacer con arreglo a los principios del Tratado CE.

Aquí, teniendo en cuenta esta triple clasificación comunitaria, debe de establecerse la transposición que de ella hace nuestra legislación, especialmente la ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007), entre los contratos sometidos a regulación armonizada y los no sometidos a regulación armonizada y en estos últimos si se trata de poderes adjudicadores o no, debiendo realizar los distintos procedimientos y regímenes de publicidad en función de las cuantías¹⁰.

- Procedimiento de adjudicación: teniendo en cuenta las consideraciones anteriores con relación a los contratos y el carácter de poder adjudicador o no, se ajustará a los procedimientos abiertos y restringidos previstos por la Ley 30/2007, con las siguientes precisiones realizadas por la Comisión:
 - **Iniciación:** en el supuesto de que dichos procedimientos no ofrezcan suficiente flexibilidad, la Directiva 2004/18/CE y la nueva Ley de Contratos del sector Público han introducido el diálogo competitivo, cuyo fin es salvaguardar tanto la competencia entre los operadores económicos como la necesidad de los poderes adjudicadores de debatir con cada candidato todos los aspectos del contrato y definir perfectamente el objeto del mismo.
 - **Procedimiento negociado con publicidad:** sólo se puede utilizar en casos excepcionales para la adjudicación de contratos públicos enteramente cubiertos por la Directiva 2004/18/CE, mientras que se puede acudir a él cuando se adjudique contratos no enteramente cubiertos por la misma.
 - **Anuncio de licitación:** se han de observar disposiciones específicas en materia de publicidad en función del procedimiento seguido y del carácter o no de poder adjudicador, si bien se especifica que los posibles licitadores deben tener acceso a la información adecuada sobre el proyecto de la entidad

¹⁰ Véanse los artículos 176 y 177 de la ley 30/2007, de 30 de octubre de 2007.

adjudicadora de crear una entidad de capital mixto para confiarle un contrato público o una concesión.

• **Contenido de la publicidad:** es necesario que la entidad adjudicadora incluya en los documentos que dan publicidad al procedimiento de selección, ya sea en el anuncio de licitación o, más específicamente, en el pliego de condiciones, la información fundamental sobre la contratación y especialmente sobre lo siguiente:

- Las obras, servicios y/o concesión que se han de adjudicar a la entidad de capital mixto que habría de crearse.
- Los estatutos de la sociedad.
- Todos los elementos necesarios para que el aspirante a socio conozca cómo se establecerán las relaciones entre la Administración y su sociedad, así como la relación contractual entre la entidad adjudicadora y el socio privado y los pactos entre accionistas.
- Las posibilidades de renovación o modificación del contrato público o de la concesión adjudicada a la entidad de capital mixto, e indicar las posibilidades de adjudicación opcional de nuevas tareas. La documentación debería indicar, al menos, el número y las condiciones de aplicación de esas opciones.

- **Criterios de selección y adjudicación:** los principios de igualdad de trato y no discriminación implican una obligación de transparencia que consiste en garantizar, a favor de cualquier licitador potencial, un grado de publicidad adecuado que permita la apertura del mercado a la competencia, por ello la entidad adjudicadora a publicar los criterios de selección y adjudicación para la determinación del socio privado, criterios que deben respetar el principio de no discriminación.

La comunicación impone la obligatoriedad de aplicar, en el caso de legislación armonizada, las directivas sobre los contratos públicos que prevén obligaciones específicas en lo que se refiere a las capacidades personales del socio privado como son la situación personal del candidato, su capacidad económica y financiera, su habilitación para ejercer la actividad profesional en cuestión y su capacidad técnica y/o profesional. Estos criterios también se pueden utilizar en el contexto de las concesiones y los contratos públicos que no están enteramente cubiertos por las directivas sobre los contratos públicos.

La selección de candidatos a participar en el procedimiento y la selección de ofertas se han de efectuar tomando como base esos criterios y la entidad adjudicadora debe observar las reglas de procedimiento y los requisitos fundamentales fijados inicialmente.

2.4. El diseño de la entidad

A la hora de diseñar la nueva entidad hay que plantearse determinadas cuestiones para conseguir los objetivos marcados:

- La eficacia de la entidad está determinada, en parte, por el régimen de contratación de los servicios externos y de personal.
- La correcta determinación del objeto social, la viabilidad económica del proyecto y la generación suficiente de recursos determinará el grado de eficiencia de la configuración final de las actividades o servicios de la nueva sociedad.

Una vez determinada la configuración de la nueva entidad se podrá determinar su régimen fiscal, así como las implicaciones en materia de financiación que se deriven para la Administración Pública, según la normativa de estabilidad presupuestaria.

Conviene tener presente que:

- La configuración de la propia entidad delimita las posibilidades de actuación básicas de la misma en determinados aspectos clave como los de la **tributación, consolidación, endeudamiento**.
- La configuración depende tanto del **conjunto de actividades amparadas por el objeto social** como de la **realidad económica de la sociedad en cuanto a las actividades realmente ejecutadas y su dimensión**.
- En este contexto, **el Plan de Viabilidad adquiere una importancia capital** en el diseño de la sociedad.
- Aún en el caso de que la sociedad se configure como entidad de mercado y no sea calificada de órgano técnico-jurídico de la Administración matriz, para cada operación y, especialmente, aquellas que puedan tener una repercusión importante sobre el patrimonio y los resultados de la misma, **debe diseñarse de forma que permita obtener los resultados perseguidos**.

El primer paso en el diseño de la nueva entidad es el análisis de las diversas formas jurídicas que puede adoptar y la determinación de la más adecuada en relación con los objetivos básicos del proyecto en cuestión.

Una vez determinada la forma jurídica más apropiada, en función de las actividades y objetivos perseguidos, se debe tener en cuenta que para conseguir **ventajas en el área fiscal y financiera**, la entidad debe reunir dos características básicas:

- Quedar encuadrada en el artículo 4.2 del RLEP (productor de mercado a efectos del SEC95).
- No debe ser susceptible de ser calificada como órgano técnico-jurídico de la Administración a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

De acuerdo con la administración tributaria, las entidades públicas **son órganos técnico-jurídicos de la Administración Pública** si cumplen ciertos requisitos:

- La creación de la misma haya tenido lugar al amparo de lo dispuesto por el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, como sociedad mercantil local para la gestión directa del servicio público.
- Su capital sea propiedad íntegra del Ente territorial, quien, en consecuencia, gobernará en todo momento su proceso de toma de decisiones (sociedades mercantiles).
- Tenga por único y exclusivo destinatario de los bienes que entregan o servicios que prestan al Ente local que la ha creado.
- Su financiación se lleve a cabo a través de la correspondiente consignación en los presupuestos de la entidad local.
- No haya riesgo alguno de distorsión significativa de la competencia.

Con respecto a la anterior definición cabe precisar que, el hecho de que una parte accesoria de las operaciones realizadas por la sociedad tenga por destinatarios a personas o entidades diferentes del ayuntamiento titular no perjudica este régimen tributario (Consulta vinculante V0627-09 de 30/03/2009).

Del examen de la definición ofrecida por la Administración Tributaria en cuanto a las características que definen aquellas entidades que pueden ser consideradas como una parte de la propia administración pública a efectos fiscales, se puede apreciar que nos encontramos ante entidades básicamente no de mercado con algunos requisitos formales añadidos.

Efectivamente, el hecho de que una entidad pueda ser clasificada como productor no de mercado implica necesariamente al menos dos de los requisitos anteriores, cuales son:

- Que la financiación sea mayoritariamente mediante ingresos presupuestarios y, por tanto, *no comerciales*. Ello implica el incumplimiento de la “*regla del 50%*” y, en consecuencia, la catalogación de la entidad como *no de mercado*.
- Que no haya riesgo alguno de distorsión significativa de la competencia. Esta circunstancia se sigue claramente del hecho de que un *productor no de mercado* no puede distorsionar la competencia pues no actúa en el mercado, dado que o bien ejecuta funciones de carácter público o bien presta servicios o realiza infraestructuras como medio de gestión de la propia Administración.

Pero además, las autoridades tributarias exigen una serie de requisitos formales adicionales a aquellas entidades que se clasifican como *productores no de mercado* para ser beneficiarios de un régimen fiscal especial en su operativa con la Administración matriz, que son los siguientes:

- Haber sido constituidas al amparo de lo dispuesto en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985. Este requisito siempre se cumplirá en el caso que ocupa a la presente *Guía*.
- Que el capital de la entidad sea propiedad íntegra de la Administración matriz. También siempre este requisito se cumplirá en nuestro caso.
- Que el único y exclusivo destinatario de la producción de la entidad sea la Administración matriz (al margen de operaciones accesorias). Este requisito no tiene porqué cumplirse y, de hecho, en muchas ocasiones y para muchos tipos de servicios no se cumplirá, existiendo una multiplicidad de destinatarios o *clientes*.

En consecuencia, se puede afirmar que si una entidad puede ser calificada como **órgano técnico-jurídico** desde un punto de vista tributario y gozar de un régimen fiscal especial para las operaciones que realice con su Administración matriz, como regla general, se tratará de una entidad *productora no de mercado* y, por tanto, clasificada a efectos de la normativa sobre estabilidad presupuestaria como Administración Pública (artículo 4.1 RLEP).

Sin embargo, en el caso de entidades no calificables como órganos técnico-jurídicos de la Administración a efectos fiscales, no será directa su clasificación como *productores de mercado* dado que podríamos encontrarnos con el caso de entidades *productoras no de mercado* con una multiplicidad de clientes. En este caso, por tanto, deberá realizarse un examen en detalle de la entidad y sus operaciones con el fin de realizar una correcta clasificación sectorial o “*sectorización*” a efectos del cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

En el siguiente cuadro se resumen las principales consecuencias de la clasificación de la sociedad como órgano técnico-jurídico relacionadas directamente a los objetivos básicos a plantear en la creación de una entidad pública.

Tabla 1 Consecuencias de una sociedad como órgano técnico-jurídico

¿ÓRGANO TÉCNICO-JURÍDICO?		
ÁREA	SÍ	NO
EFICACIA		
Régimen de contratación	Normas de contratación administrativa aplicables a sociedades públicas. Instrucciones de contratación en contratos no SARA. Ley de Contratos Sector Público en contratos SARA.	
Régimen de personal	Régimen de personal sometido a Derecho Laboral.	
EFICIENCIA		
Capacidad de generación de recursos	Dependerá del diseño de actividades a realizar y su dimensionamiento. Plan de viabilidad económica.	
FISCALIDAD		
IVA	Régimen especial de exención en operaciones. Exención operaciones Ayto.-Sociedad Régimen especial en cuotas atribuibles a operaciones no exentas.	Régimen tributario ordinario. General o de Prorrata (General/Especial) Posibilidad de aplicación de sectores diferenciados de la actividad.
ISS	Entidad sujeta a bonificación del 99% sobre la parte de la cuota íntegra correspondiente a las rentas derivadas de la prestación de determinados servicios públicos locales.	
FINANCIACIÓN		
Productor de mercado	NO. Artículo 4.1 RLEP	SÍ. Artículo 4.2 RLEP
Cómputo de endeudamiento	Debe computar el endeudamiento de la sociedad a los efectos del cálculo de la Capacidad de financiación de la Admón. pública	No debe computar el endeudamiento de la sociedad a los efectos del cálculo de la Capacidad de financiación de la Admón. pública

2.4.1. Los diferentes ámbitos de actuación y sus repercusiones

Una entidad pública dependiente de la Administración, actúa en una multitud de ámbitos económicos y jurídicos diferentes. Sin embargo, muchos de dichos ámbitos guardan estrechas relaciones, implicaciones e incluso superposiciones de forma que resultará necesario estar atento a las consecuencias que la configuración y las actividades realizadas por la entidad la posicionan en cada uno de ellos.

Dentro de los ámbitos mencionados, existen tres especialmente relevantes para las entidades públicas por su trascendencia en tres campos clave de su actividad y operaciones, cuales son: la fiscalidad, la estabilidad presupuestaria y el régimen de la contratación.

Aunque a lo largo de la presente *Guía* se hace referencia de forma sistemática al tratamiento que en cada uno de estos ámbitos puede recibir cada entidad pública y las condiciones para ser tratada o clasificada de una determinada manera, resulta importante dedicar unas líneas en un apartado específico a analizar, aunque sea de forma breve, las relaciones que se producen en relación con dichos campos de actuación.

Así, desde un punto de vista del cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, la entidad puede recibir el tratamiento de productor o no de mercado. Las consecuencias del encuadramiento de la entidad como productor o no de mercado son muy importantes desde el punto de vista de la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria a cumplir, así como la forma y procedimiento concretos a implementar no sólo para la entidad sino también para la propia administración titular.

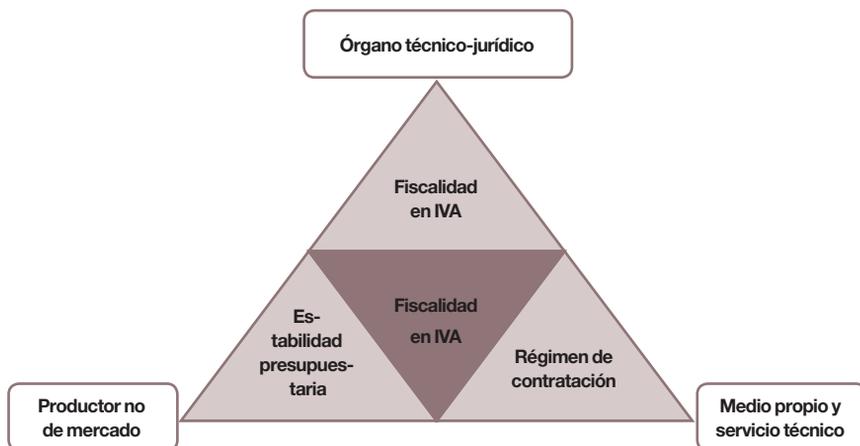
En relación con la fiscalidad, la principal diferencia se produce en relación con el tratamiento en el Impuesto sobre el Valor Añadido, dado que en el resto de impuestos y tributos exigibles a la entidad no existe un tratamiento diferencial en función de las características concretas de la entidad sino que, como es el caso de la bonificación en la cuota del Impuesto sobre Sociedades, son aplicables a todas las entidades públicas con independencia de la configuración concreta de sus actividades. Por lo tanto, como ya se ha mencionado, la entidad puede, bajo ciertos condicionantes, gozar de un régimen especial en el que las operaciones que realice no estarán sujetas a dicho impuesto, actuando en relación con el mismo en las mismas condiciones que la propia administración titular. Es el caso en el que la entidad pueda ser clasificada, desde la perspectiva del IVA, como órgano técnico-jurídico de la Administración. En caso de no reunir los requisitos para ser clasificada de esta forma, la entidad actuará en relación con el IVA bajo cualquiera de los regímenes previstos en la Ley en función de su forma jurídica y configuración de actividades con el mismo tratamiento que los operadores privados.

Por último, también desde el punto de vista del régimen jurídico aplicable a la contratación, la configuración concreta de la entidad puede implicar su clasificación como medio propio y servicio técnico de la Administración. En caso de que la entidad quede clasificada de esta forma, se produce una serie de consecuencias jurídicas en éste ámbito de gran relevancia y que marcan diferencias importantes, tanto en las exigencias como en los procedimientos aplicables a los contratos formalizados por las entidades.

La cuestión clave radica en constatar la cuestión de que, aunque los tres ámbitos mencionados anteriormente tienen relaciones y en muchas ocasiones se encuentran muy próximos, el hecho de que una entidad quede clasificada de una

determinada forma en uno de ellos no implica automáticamente su clasificación de otra determinada manera en el resto de ámbitos.

El siguiente gráfico resume la situación expuesta:



Efectivamente, los tres tratamientos expuestos en cada uno de los ámbitos de referencia (fiscalidad en IVA, estabilidad presupuestaria y régimen de contratación) guardan entre sí estrecha relación, pero no son lo mismo ni la clasificación en uno de ellos implica de forma automática la clasificación en el resto.

El establecimiento de que una entidad cumple los requisitos y condicionantes exigidos por la normativa de contratación para ser calificado como medio propio y servicio técnico de la administración matriz, por realizar para ella la parte esencial de su actividad, no implica su clasificación como productor no de mercado o como órgano técnico-jurídico. En relación con la primera (productor no de mercado), **habrá que analizar las actividades concretas que realiza la entidad** con el fin de determinar si los ingresos que obtiene tienen el tratamiento de ingresos comerciales (“ventas”) desde el punto de vista del SEC95 y cubren al menos el 50% de los costes de producción. Con respecto a la segunda (órgano técnico-jurídico) deberá analizarse si se cumplen todas las condiciones exigidas por la administración fiscal para ello y, especialmente, si el único y exclusivo destinatario de los bienes entregados o servicios prestados es la propia administración titular, siempre que ello se realice sin riesgo importante de distorsión de la competencia.

Lo mismo ocurrirá si la entidad es clasificada como productor no de mercado. Aunque es patente que dicha clasificación implica en la práctica un tipo de configuración de entidad que suele reunir características para ser clasificada como medio propio y servicio técnico y órgano técnico-jurídico, ello no tiene

necesariamente porqué ser así y se puede encontrar el caso de entidades que, aún no siendo productoras de mercado por no cubrir al menos el 50% de sus costes con ingresos comerciales, no tengan por único y exclusivo destinatario de sus actividades a la propia administración matriz o no reúnan los requisitos establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público para ser declaradas medios propios y servicios técnicos de la misma.

Por último, y por idénticas razones a las ya expuestas, la determinación de que a una entidad le es aplicable el régimen fiscal en IVA previsto para los órganos técnico-jurídicos de la Administración, no implica de forma automática su calificación como medio propio o productor no de mercado.

Una vez realizadas las puntualizaciones anteriores, no obstante hay que reconocer que, en la práctica, los conceptos anteriormente analizados se suelen encontrar altamente relacionados y suele ser un caso bastante habitual el que entidades públicas dependientes de la Administración reúnan conjuntamente las tres características y, en consecuencia, se ubiquen en el triángulo central del gráfico anterior.

De igual manera, también son muchos casos en la práctica en los que se constata que la entidad correspondiente cumple los requisitos para ser clasificada en dos de los tres sectores analizados.

En cualquier caso, lo realmente importante es que la entidad conozca las repercusiones que tiene su clasificación en cualquiera de los tres ámbitos anteriores para su operativa habitual. También la cuestión trascendental de que dicha clasificación afectará no sólo a sus propias actividades y operativa sino **también a la de su propia administración matriz**. Es por ello por lo que la realización del análisis de cuál es el sector concreto del gráfico anterior en el que se ubica la entidad resulta de capital importancia, especialmente en la fase de diseño de la entidad.

2.5. Un apunte sobre la fiscalidad

Uno de los elementos, que aunque no son objeto específico de la presente *Guía* deben tenerse muy en cuenta en todo momento, es el de la tributación que implica tanto la selección del tipo de modo gestor como el propio diseño de la configuración del objeto social de la nueva entidad.

En este sentido, hay que señalar que el análisis debe enfocarse en todo momento desde el punto de vista de la optimización de la tributación consolidada entre la Administración matriz y la sociedad pública, puesto que dicha magnitud representa la auténtica carga fiscal que soporta la Administración por la gestión de los servicios, equipamientos e infraestructuras que encomienda a su sociedad filial.

En relación con la fiscalidad, se deberá prestar especial atención a dos impuestos que pueden tener una incidencia capital (favorable o desfavorable) en el diseño y en la propia viabilidad de la sociedad pública y de sus operaciones, como son el Impuesto sobre Sociedades (ISS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Este último, especialmente, puede jugar un papel fundamental en las operaciones diseñadas dado el carácter de consumidor final a efectos de dicho impuesto que tiene la administración pública y teniendo en cuenta que dicho carácter no tiene porqué trasladarse necesariamente a la sociedad pública filial. El tratamiento final en relación con el IVA de la sociedad, dependerá de varias circunstancias y especialmente de la configuración de sus actividades e incluso de la forma en que dichas actividades son planteadas jurídica y económicamente. El objetivo final debe ser el planteamiento de opciones de tributación para la sociedad que le permitan no configurarse como consumidor final y, en consecuencia, poder practicar la deducción de las cuotas de IVA soportadas por sus operaciones aunque sea parcialmente.

2.5.1. Impuesto sobre sociedades

Desde el punto de vista del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades mercantiles públicas constituyen sujeto pasivo del mismo de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 4/2004, del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS). De esta forma, la base imponible del impuesto se determinará, al igual que en el caso de las sociedades de carácter privado, mediante la realización de una serie de ajustes al resultado contable obtenido por aplicación de los criterios del Plan General de Contabilidad de la empresa. La cuota tributaria será el resultado de aplicar a la base imponible anteriormente obtenida el tipo de tributación aplicable a la entidad.

No obstante, y a diferencia de las sociedades mercantiles privadas, en este caso el artículo 34 de la ley reguladora del impuesto **establece una bonificación específica por prestación de servicios públicos de competencia local.**

Artículo 34. Bonificación por actividades exportadoras y de prestación de servicios públicos locales.

1. (...)
2. Tendrá una bonificación del 99% la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los servicios comprendidos en el apartado 2 del artículo 25 ó en el apartado 1.a, b y c del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de competencias de las entidades locales territoriales, municipales y

provinciales, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa mixta o de capital íntegramente privado.

La bonificación también se aplicará cuando los servicios referidos en el párrafo anterior se presten por entidades íntegramente dependientes del Estado o de las comunidades autónomas.

De acuerdo con lo anterior, la **bonificación del 99% calculada sobre la parte de la cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los siguientes servicios:**

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.**
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m) Transporte público de viajeros.

- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

También a los servicios de coordinación, asistencia, cooperación y de carácter supramunicipal prestados por las Diputaciones provinciales. Esta bonificación no será aplicable si la empresa pública se gestiona a través de una empresa mixta.

2.5.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

A efectos del IVA, la normativa establece que al encontramos ante entidades cuya creación se ha llevado a cabo al amparo del artículo 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, se entiende que la Administración gobierna, en todo momento, el proceso de toma de decisiones y, por tanto, se trata de entidades públicas.

No obstante, el tratamiento en IVA de una empresa pública no difiere del de una privada sustancialmente, salvo que pueda ser catalogada **como órgano técnico-jurídico de la administración matriz**. Es por ello, y por su especificidad, por lo que conviene detenerse someramente en el análisis del régimen fiscal especial aplicable a este tipo de entidades. Básicamente su especialidad proviene de la consideración de que son **operaciones no sujetas al IVA aquellas realizadas entre la sociedad mercantil y su administración matriz**. Como ya se ha expuesto con anterioridad, esta condición se adquiere mediante el cumplimiento de una serie de requisitos formales junto a los siguientes:

- tienen por único y exclusivo destinatario de los bienes que entregan o servicios que prestan a su socio único;
- su financiación se lleva a cabo a través de la correspondiente consignación en los presupuestos de su socio único o a través de la oportuna dotación regular de fondos para atender al desarrollo del objeto que tengan encomendado.

Afirma la Dirección General de Tributos que, “Para la determinación de su régimen fiscal del IVA el requisito esencial a analizar es el carácter independiente que dichas entidades puedan llegar a tener en relación con el ente público que las ha creado y del que dependen. A efectos del IVA, las empresas municipales son meros centros de gasto, **sin que por tanto la financiación que reciben del ente del que**

dependen pueda calificarse como contraprestación de operaciones sujetas al mismo.”

La Dirección General de Tributos concluye que las relaciones internas entre un ayuntamiento y una empresa municipal **no determinarán la realización de operaciones sujetas al IVA** si concurren cinco requisitos:

1. La creación de una empresa municipal ha de realizarse como **sociedad mercantil local** para la gestión directa de un servicio público.
2. Su **capital ha de ser de propiedad íntegra del Ayuntamiento.**
3. El Ayuntamiento es el único y exclusivo destinatario de los bienes que entrega o servicios que presta.
4. Su financiación también depende del Ayuntamiento.
5. No debe existir riesgo alguno de distorsión de la competencia.

Esta conclusión ha de entenderse, afirma la Dirección General de Tributos, sin perjuicio de la tributación que pudiera corresponder a operaciones realizadas con terceros distintos del Ayuntamiento, de forma que los servicios prestados a terceros se encuentran sujetos al tributo.

Existen **excepciones** en la aplicación de la repercusión de IVA de este régimen especial:

1. Se aplicará, salvo en aquellos casos en que no considerarlas sujeto pasivo genere **distorsiones significativas de la competencia.**
2. En determinadas actividades económicas no será de aplicación (Artículo 7.8º Ley 37/92):
 - a) Telecomunicaciones.
 - b) Distribución de agua, gas, calor, frío, energía eléctrica y demás modalidades de energía.
 - c) Transportes de personas y bienes.
 - d) Servicios portuarios y aeroportuarios y explotación de infraestructuras ferroviarias incluyendo, a estos efectos, las concesiones y autorizaciones.

- e) Obtención, fabricación o transformación de productos para su transmisión posterior.
- f) Intervención sobre productos agropecuarios dirigida a la regulación del mercado de estos productos.
- g) Explotación de ferias y de exposiciones de carácter comercial.
- h) Almacenaje y depósito.
- i) Las de oficinas comerciales de publicidad.
- j) Explotación de cantinas y comedores de empresas, economatos, cooperativas y establecimientos similares.
- k) Las de agencias de viajes.
- l) Las comerciales o mercantiles de los Entes públicos de radio y televisión, incluidas las relativas a la cesión del uso de sus instalaciones.
- m) Las de matadero.

En cuanto al derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportado **la sociedad pública clasificada como órgano técnico-jurídico tiene derecho a la deducción del IVA soportado por bienes y servicios corrientes** en los siguientes términos:

1. El IVA soportado por las adquisiciones de bienes y servicios destinados, de modo exclusivo, a su actividad sujeta y no exenta puede deducirse de forma íntegra.
2. El porcentaje de prorrata calculado a partir de los datos anteriores debe aplicarse a la totalidad del IVA soportado por la adquisición de bienes y servicios no empleados, de modo exclusivo, en la realización de la actividad sujeta, utilizando un criterio razonable y homogéneo mantenido en el tiempo.
3. En el caso de la deducción por la adquisición de bienes de inversión se distingue entre si son o si se trata de otros bienes de equipo. En el caso de los vehículos la deducción es del 50% de la cuota soportada; si se trata de otros bienes de equipos se ha de calcular el porcentaje de deducción en función de su utilización para la actividad empresarial o profesional.

4. No hay derecho alguno a la deducción de las cuotas soportadas por los bienes y servicios empleados de modo exclusivo en la realización de operaciones no sujetas.

2.6. El diseño de las operaciones

Cada operación debe ser analizada de manera independiente, especialmente aquellas que puedan tener una especial relevancia en el patrimonio y los resultados de la entidad o que puedan tener incidencia directa y duradera sobre la clasificación de la misma a efectos del artículo 4 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria.

En términos generales, las ventajas para las Administraciones Públicas de realizar ciertas operaciones a través de las sociedades públicas se deben a:

- la **agilidad de gestión de las sociedades mercantiles, entidades empresariales y organismos autónomos**,
- las **ventajas** a la hora de obtener **financiación** respecto a la propia Administración de la que depende,
- la **aplicación de un régimen especial de IVA** que permite, en la mayoría de los casos, la deducción de las cuotas soportadas.

Resumiendo:

La clave para conseguir el éxito de una sociedad pública está en el **diseño de la entidad** y en el **diseño de cada operación**.

EL DISEÑO DE LA ENTIDAD

¿Cómo debe configurarse el objeto social?

¿Qué conjunto de actividades debe realizar la sociedad?

¿Cómo deben dimensionarse las actividades a realizar?

DISEÑO DE LA OPERACIÓN

¿Qué tipo de operaciones pueden transferirse?

¿En qué condiciones y con qué requisitos?

¿Mediante qué fórmulas jurídicas?

2.7. Transferencia de servicios públicos

Como paso previo a hablar sobre transferencia de servicios públicos locales se puede analizar una definición de los mismos:

Entendemos por Servicios Públicos las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, **para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general**, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

En el proceso de **transferencia** se han de tener en cuenta diversas cuestiones que contribuyen a determinar la viabilidad y eficacia de los resultados obtenidos a través de las sociedades públicas.

- La fórmula jurídica del **encargo** (encomienda, atribución de la prestación del servicio,...). La selección de la misma determinará las repercusiones sobre el patrimonio y los resultados de la sociedad pública e incluso puede darse el caso que afecte a la capacidad de endeudamiento de la Administración Pública de la que depende. Por ello se debe insistir en que cada operación debe diseñarse de forma que permita obtener los resultados perseguidos.
- El título jurídico y condiciones de uso de los **medios materiales adscritos al servicio**.
- La situación del **personal adscrito a la prestación del servicio**. Los gastos derivados de este capítulo serán en la mayoría de los casos uno de los datos más relevantes en el análisis de la viabilidad económico financiera del proyecto de creación de la sociedad pública.
- En muchos de los casos la transferencia de servicios públicos a las nuevas entidades públicas supondrán la subrogación en los **contratos con terceros** e incluso pueden significar el pago de indemnizaciones. Es conveniente el estudiar minuciosamente los contratos formalizados con terceros para la realización de los servicios a transferir para evaluar las posibles consecuencias de la subrogación o cancelación, en su caso, de estos contratos para delimitar las consecuencias en la viabilidad del proyecto.
- Una cuestión básica para el estudio de la viabilidad económico-financiera de la nueva sociedad y la clasificación de las operaciones vinculadas es la cuantía de los **ingresos necesarios** para la financiación del servicio.
- Al igual que la fórmula jurídica de la transmisión de los servicios públicos a realizar, la forma para la **transferencia de los ingresos** para la financiación del servicio será determinante para la clasificación de los mismos en el momento de catalogar la nueva sociedad.

2.8. Gestión y explotación de equipamientos e infraestructuras

En este apartado se realiza un análisis específico de los principales **objetivos** para el caso particular de la gestión y explotación de las infraestructuras públicas locales:

- Con el traspaso de este servicio se puede conseguir una mayor **eficiencia en la gestión**, derivada de la mayor agilidad en la negociación y formalización de las contrataciones con terceros a realizar, los ahorros en la adjudicación al realizarse de igual manera que en la Administración y de la ejecución privada de las obligaciones adquiridas.
- Si la nueva sociedad pública reúne los requisitos para clasificarse como empresa de mercado, puede obtener **financiación privada** sin afectar a la capacidad de financiación ni al ahorro neto de la Administración. Normalmente las garantías de la financiación externa son personales o sobre bienes reales de la propia entidad pública, sin el aval de la Administración o con una simple "Comfort Letter".
- También hay que destacar la **posibilidad de deducción del IVA** si la nueva sociedad es considerada sujeto pasivo del IVA, es decir, no se clasifica como órgano técnico-jurídico de la Administración titular. El derecho a la deducibilidad de las cuotas soportadas de IVA también depende de la operación concreta, de la fórmula por la que se instrumente y de la afectación del activo adquirido a la realización de una actividad empresarial.

En la gestión de las infraestructuras existen varias **cuestiones básicas** que se debe analizar en el momento de su planificación para facilitar la consecución de los objetivos perseguidos al transferir el servicio:

- a) **En su caso, el planteamiento de la fórmula jurídica sobre el uso o transferencia de terrenos.** El objeto con el que se transfiere es la retención de la infraestructura en el patrimonio empresarial durante un período de tiempo con el fin de realizar una explotación económica para, a partir de este punto, elegir la fórmula óptima del traspaso (derechos de superficie, concesiones, concesiones demaniales, atribución de la titularidad, etc.). La elección está determinada por el análisis de los diferentes elementos a valorar como la tributación, los riesgos fiscales por diferencias de valoración de los terrenos, los pagos derivados del uso (cánones, rentas, etc.).
- b) **El título que habilita a la nueva sociedad a explotar empresarialmente las inversiones ejecutadas.** Las condiciones de ejecución del encargo y la fijación de los riesgos soportados por la empresa deben ser objeto de un análisis minucioso para obtener las ventajas fiscales y financieras perseguidas. En este

sentido también es importante analizar la conveniencia o las posibilidades del establecimiento de tarifas para la explotación de las inversiones realizadas.

c) **La forma de transferencia de fondos desde la Administración a la sociedad para atender el pago de los préstamos suscritos para la financiación de las obras** ya que, en muchos casos, determinará la clasificación de la sociedad como productor de mercado, el régimen de consolidación con la Administración y el régimen fiscal a aplicar.

d) **El planteamiento de un Plan de negocio** de los servicios a prestar en las nuevas instalaciones que incluya el estudio y establecimiento de las tarifas a aplicar y la viabilidad económica de la explotación de las inversiones.

En cuanto al **planteamiento de los pagos** realizados por la Administración a la sociedad pública existen dos situaciones posibles a estudiar:

a) La Administración no realiza desembolsos a la sociedad

La infraestructura a explotar puede haber sido transferida por la Administración o haber sido construida por la sociedad pero la financiación se realiza bien por la entidad con sus propios recursos bien mediante los pagos efectuados por los usuarios de la misma, que no es exclusivamente la administración implicada.

b) La Administración realiza pagos regulares a la sociedad

La financiación de la infraestructura se realiza mediante los pagos (en efectivo o en especie) efectuados por el uso desarrollado por la administración implicada. Los pagos pueden clasificarse como **arrendamiento operativo** o como **arrendamiento financiero**.

Llegados a este punto es interesante, por lo habitual de la situación, realizar un breve esquema de las principales características del arrendamiento operativo y el financiero.

- Elementos que señalan **arrendamiento operativo**:

- La entidad tiene margen de libertad considerable y permanente en el modo de cumplir el contrato, el diseño y la construcción del activo, así como en su explotación y mantenimiento.
- La entidad asume las variaciones en los ingresos relacionados con el activo como consecuencia de variaciones en la demanda.

- Se reciben ingresos de terceros relacionados con el activo.
- La Administración paga menos si la calidad del servicio prestado por la entidad no tiene la calidad requerida.
- La Administración tiene la opción, al final del contrato, de adquirir el activo a precio de mercado y no está obligada a comprarlo a un precio preacordado si no lo necesita o el activo no está en buenas condiciones.

- Elementos que señalan **arrendamiento financiero**:

- La Administración es responsable del reembolso de las deudas de la entidad en caso de rescisión anticipada del contrato.
- La Administración organiza y paga directamente el seguro y el mantenimiento del activo.
- La Administración paga más si se produce un incremento de los costes de la sociedad relacionados con el activo.

En todo caso y como regla general, para no **registrar la operación en el balance de la Administración (arrendamiento financiero)** la entidad siempre debe soportar el riesgo de la construcción y ser responsable del riesgo de demanda o de disponibilidad¹¹.

11 Según la Decisión de Eurostat 18/2004, de 11 de febrero, sobre tratamiento de las Asociaciones Público Privadas.

Capítulo 3. La estabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional

3.1. Normativa y documentación de referencia

En España, la **estabilidad presupuestaria** está regulada por:

- El Real Decreto Legislativo 2/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la **Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEF)**.
- El Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (**Reglamento de Estabilidad Presupuestaria, RLEP**).

Junto a éstas hay que manejar una tercera norma siempre que se analizan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria y endeudamiento público: el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (**SEC95**).

El SEC95 es una norma jurídica obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro de la Unión Europea, siempre que se analizan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria y endeudamiento público, ya que garantiza la estricta aplicación de los preceptos del Sistema Europeo de Cuentas y contiene el desarrollo del sistema de contabilidad nacional a nivel europeo.

Junto a las normas expuestas existe una serie de documentos de desarrollo que recogen las principales directrices e interpretaciones emanadas de las autoridades encargadas de la supervisión y control del cumplimiento de lo exigido por la normativa que son: la Intervención General de la Administración del Estado (**IGAE**) y la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (**EUROSTAT**). Sus directrices e interpretaciones se suman a la normativa española.

Los documentos generados por estas instituciones identifican y valoran las principales diferencias metodológicas entre la contabilidad nacional y los sistemas contables a los que están sometidas las unidades públicas, ya sea el sistema de la contabilidad pública (Plan General de Contabilidad Pública), en la mayor parte de los casos o bien el de la contabilidad empresarial (Plan General de Contabilidad de la empresa española) y otros planes adaptados.

El SEC95 es un método riguroso de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables y se caracteriza por ser un sistema concertado en el ámbito internacional, operativo y totalmente coherente tanto en el nivel de la Unión Europea como en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 1993 (**SEC93**)¹², que marca las directrices mundiales sobre contabilidad nacional.

El SEC95 se configura como un instrumento fundamental en el sistema estadístico europeo. Todas las decisiones comunitarias sobre política social, regional, monetaria, presupuestaria y de recursos propios, así como la determinación, evaluación y análisis de todos los asuntos relacionados con los criterios de convergencia, Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo y los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, entre otros, se adoptan conforme a la información estadística elaborada por los países según los criterios del sistema europeo de contabilidad nacional.

A finales de 2001 se publica la primera Ley General de Estabilidad Presupuestaria (**LGEP**), Ley 18/2001, que rompe definitivamente el concepto de equilibrio nominal del presupuesto, consolida las restricciones al endeudamiento público e instaura el concepto de equilibrio económico del presupuesto no financiero.

La Exposición de Motivos de la LGEP recoge la recomendación del Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 en Santa Maria da Feira (Portugal) a los Estados miembros de continuar el proceso de saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Esta Ley, en líneas generales, pretende:

- generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica de las cuentas públicas,
- proteger al sistema público de una evolución presupuestaria imprevista,
- acelerar la reducción de la deuda pública,
- prepararse para los desafíos presupuestarios provocados por el envejecimiento de la población.

Con posterioridad, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, vino a reformar y clarificar algunos aspectos de dicha Ley hasta que en el año 2008 entró en vigor el nuevo

¹² El SEC93 fue diseñado y elaborado bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión de las Comunidades Europeas, la OCDE y el Banco Mundial; forma parte del marco conceptual de la contabilidad nacional en la Unión Europea y debe ser tenido en cuenta a todos los efectos de manera simultánea al SEC 95.

texto básico regulador de la estabilidad presupuestaria en España mediante la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (**LGEP**) y que sigue vigente en la actualidad.

Por último, y para finalizar la arquitectura jurídica de la normativa básica sobre estabilidad presupuestaria en España, unos días antes de la publicación de la LGEP se promulgó, en cumplimiento de lo dispuesto por la disposición final cuarta de la Ley 15/2006, el Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (**RLEP**) también vigente a la fecha actual.

Junto con dicha arquitectura jurídica básica que regula la estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas y sus organismos dependientes en España, existe una serie de documentos e instrucciones emitidos por los diferentes organismos encargados de la supervisión y control del sistema y que, aún sin tener rango de norma, resulta necesario conocer y manejar para una correcta aplicación de los principios contenidos en la normativa.

Los documentos básicos son los siguientes:

- Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública. EUROSTAT
- Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales. IGAE
- *Guía* de cálculo del ahorro bruto (Según los criterios de contabilidad nacional). IGAE
- Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Comisión Europea

Por último señalar que junto a dichas normas y documentos básicos, se ha ido produciendo la publicación de normas y documentos dirigidos a regular o determinar criterios para cuestiones o situaciones específicas. En este sentido se pueden señalar por su relevancia en la materia, la Decisión de EUROSTAT 18/2004, de 11 de febrero, sobre tratamiento de las Asociaciones Público Privadas.

3.2. Estabilidad presupuestaria, capacidad de financiación y equilibrio financiero

3.2.1. Estabilidad presupuestaria. Análisis de la normativa aplicable

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, define la estabilidad presupuestaria como “(...) *la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad*

de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

Como se ha explicado anteriormente, el SEC95 es un sistema de contabilidad nacional y *“constituye un marco contable comparable a escala internacional, cuya finalidad es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (de una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías”.*

Por tanto, el SEC95 no es un sistema directamente aplicable al presupuesto de las administraciones públicas ni a la contabilidad patrimonial de partida doble, pero sí debe ser aplicado para poder definir la capacidad o necesidad de financiación de un determinado ente o grupo de entes, y por tanto se debe atender a sus criterios para calcularla.

El objetivo de estabilidad presupuestaria debe cumplirse tanto en la fase aprobación como de modificación o liquidación del presupuesto, en cumplimiento de la normativa básica del Estado, constituida a estos efectos por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria (RLEP).

El Reglamento desarrolla en su Título III las **consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria** y su relación con el régimen de autorización de operaciones de crédito y de emisión de deuda. Si estas entidades cuentan con un **plan económico-financiero** aprobado deben someter a autorización administrativa la totalidad de sus operaciones de endeudamiento a largo plazo y las de corto plazo en el caso de que no hayan presentado el plan o no haya sido aprobado.

Además, regula el procedimiento de aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio para la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su contenido y seguimiento por parte de la administración pública a la que corresponda la tutela financiera de las entidades locales que deban elaborarlos y presentarlos.

Por otra parte, la necesidad de disponer de información para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, relativa a los presupuestos y sus liquidaciones para las entidades locales, exige disponer de una **base de datos que centralice la información general** precisa para llevar a cabo dicho seguimiento. Su formación y alcance, así como los plazos de remisión de la información por parte de las entidades locales, son objeto de tratamiento en el Título IV, que define las relaciones interadministrativas de suministro de información,

relevante a efectos de dar cumplimiento a los principios de transparencia y de estabilidad presupuestaria.

El Título V del Reglamento da nueva redacción y contenido a la **Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales**.

Asimismo, la norma prevé las situaciones de incumplimiento de los objetivos de estabilidad y el papel del interventor, con sus informes preceptivos.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, ya derogada, en su aplicación a las entidades locales **clarificó el inventario de entidades locales públicas**. De esta forma se consideró como integrantes del Sector Público Local a los siguientes organismos:

- a) Los **ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares**.
- b) Las entidades que agrupen **varios municipios** o tengan **ámbito territorial inferior al municipal**, instituidas o **reconocidas por las CC.AA.**
- c) Los **organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos anteriores**.
- d) Las **sociedades mercantiles** en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.
 - Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.
 - Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, 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.
 - Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

e) Las **instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos enumerados en este artículo.**

f) Los **consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas** para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla que las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno o que tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

Por su parte, el artículo 1 de la vigente LGEP determina su aplicación a la política presupuestaria del Sector Público. A continuación, el artículo 2 determina lo que se entiende por Sector Público a efectos de la Ley y que queda conformado en la actualidad por:

a) La Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

c) La Administración de las comunidades autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

d) Las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

e) El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas o de las entidades locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas.

En este punto conviene recordar que, de acuerdo con los criterios del SEC95, se considera que una sociedad mercantil depende o se encuentra vinculada con el

Sector Público cuando concurre una o varias de las siguientes circunstancias (que son idénticas a las enumeradas por la LGEP en su redacción inicial):

Sociedades dependientes del sector público:

- Mayoría del capital social público (de manera directa o indirecta), y/o
- El sector público tiene mayoría en los derechos de voto (de manera directa o indirecta), y/o
- El sector público nombra a la mayoría de los integrantes de los órganos de gobierno (de manera directa o indirecta), y/o
- Nombramiento de la mayoría de los administradores.

Por otro lado, en el Título III del RLEP se articulan los procedimientos en cuanto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. En el momento de la constitución y en las evaluaciones posteriores se determinará la clasificación sectorial o sectorización de las sociedades mercantiles dependientes de entidades locales –encuadramiento en el artículo 4.1 ó 4.2 del Reglamento-, por lo que resulta necesario tener en cuenta los siguientes aspectos básicos en relación al procedimiento a seguir para su evaluación:

La **responsabilidad** de la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades encuadradas en el artículo 4.1 del RLEP recae en el **Interventor Local**¹³ para los municipios no capitales de provincia y con población inferior a 75.000 habitantes a tenor del artículo 16 del RD 1463/2007. Por tanto, será éste quien deberá realizar el Informe sobre el cumplimiento de estabilidad presupuestaria que, como consecuencia del análisis, encuadrará a la entidad.

La evaluación se debe de estructurar en un **informe independiente** y se incorporará a los informes a realizar exigidos en la normativa para el momento de aprobación, de modificación y de liquidación del presupuesto.

El informe debe justificar los cálculos realizados y los ajustes practicados en el presupuesto de ingresos y gastos, en términos de SEC95. Asimismo, tal y como la propia IGAE establece, la regla del 50% debe cumplirse **para un conjunto de años suficiente**, de acuerdo con los datos y mejores previsiones que existan en cada momento. El no cumplimiento en algún año puntualmente, no implica

¹³ En el caso de las entidades que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 111 del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad de las entidades locales, en cuanto a la liquidación del presupuesto o la aprobación de la cuenta general, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado una vez remitida la información necesaria por parte de la entidad local. El resultado de la evaluación será comunicado de manera simultánea a la entidad local y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. El Ministerio de Economía y Hacienda elaborará un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

el cambio de clasificación sectorial de la entidad. Además, y para el caso concreto de las sociedades urbanísticas municipales, debe tenerse en cuenta un período no inferior a dos años.

Procedimiento

- Corresponde al **Interventor Local**.
- Debe articularse en **informe independiente** en la aprobación, modificación y liquidación del presupuesto municipal.
- El informe independiente debe justificar los **cálculos realizados y los ajustes** practicados.

En el caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Interventor procederá a la elaboración de un plan económico-financiero, en el caso para el reequilibrio del mismo en el plazo máximo de tres años, contados a partir del inicio del año siguiente en el que se ponga de manifiesto el desequilibrio.

El contenido mínimo del **plan económico-financiero** a elaborar se establece en el artículo 20 del RLEP:

- a. Relación de entidades dependientes, recogida en el artículo 2 del RLEP, con mención expresa a la forma jurídica, participación total o parcial, directa o indirecta y delimitación sectorial de cada una de ellas de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.
- b. El Informe de evaluación del incumplimiento del objetivo de estabilidad emitido por el órgano competente, recogido en el artículo 16 del RLEP.
- c. Información de ingresos y gastos, a nivel de capítulo, del presupuesto o, en su caso, de la liquidación presupuestaria aprobada con desequilibrio, y las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos del ejercicio o ejercicios posteriores hasta alcanzar el reequilibrio, con un máximo de tres años.

Las proyecciones presupuestarias incluirán, en su caso, las previsiones de inversión y su propuesta de financiación. La información anterior se consolidará y contendrá el desglose individual que permita verificar la agregación de las diferentes entidades dependientes integradas y los correspondientes ajustes de consolidación.

Si la elaboración y aprobación del plan por el Pleno se hubiera realizado sin haberse efectuado la liquidación consolidada de las entidades dependientes, por darse la situación concreta referida en el apartado 2 del artículo 21 del RLEP, se omitirá la información correspondiente a la liquidación consolidada del año del incumplimiento.

- a. Explicación individual de los ajustes practicados a las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos, en cada uno de los años de vigencia del plan, al objeto de adecuar la información presupuestaria a los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, cuando resulte procedente.
- b. Memoria explicativa de las variaciones interanuales en las previsiones de ingresos y gastos, con indicación de las actividades y medidas concretas a adoptar en cada ejercicio y los efectos económicos de las mismas en el propio ejercicio, y en los sucesivos hasta la finalización del plan.
- c. La entidad local podrá completar la información anterior con otra relevante que, en su opinión, pueda tener incidencia en la consecución del reequilibrio.

El plan deberá ser aprobado por el Pleno de la administración titular y remitido para su aprobación a la Dirección General de Coordinación Financiera o, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera.

La verificación del cumplimiento de los planes aprobados se efectuará anualmente por la propia entidad local, a cuyo efecto la Intervención local emitirá un informe anual relativo al cumplimiento del plan, en las diferentes fases de aprobación, ejecución o liquidación del presupuesto, que se pondrá en conocimiento del Pleno en sesión informativa.

En el caso de las entidades locales del artículo 4.2 se entenderá que existe incumplimiento cuando haya desequilibrio financiero, es decir, cuando la entidad incurra en pérdidas que se deban cubrir con aportaciones extraordinarias no contempladas en los presupuestos iniciales por parte del órgano que proceda.

En este caso los responsables de la entidad local elaborarán un plan de saneamiento bajo la supervisión de la intervención local, con el fin de alcanzar en el plazo máximo de tres años el equilibrio financiero, es decir, que la entidad elimine pérdidas o aporte beneficios.

Las cuentas anuales de la entidad en desequilibrio se complementarán con un informe de corrección de desequilibrios a efectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en el que se detallarán las medidas a adoptar en el futuro para corregirla y, una vez aprobadas por su junta general u órgano competente, se elevará al Pleno de la entidad local de la que depende. Una vez aprobado por el Pleno, el plan de saneamiento se someterá a los mismos requisitos de aprobación y seguimiento establecidos para los planes económico-financieros de las entidades del artículo 4.1. de la RLEP.

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la norma y los procedimientos básicos de gestión, hay que analizar cómo presenta la Ley el principio de estabilidad presupuestaria que queda recogido en los artículos 3 al 19 de la misma. Como se puede apreciar, la delimitación de dicho principio depende del tipo de entidad de la que se trate dentro del Sector Público y queda enunciado en los siguientes términos:

1.Administración General del Estado, la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y todos los organismos dependientes de ambas administraciones que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

“Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a y c de esta Ley, **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**, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas”.

Artículo 3.

2.Entidades locales capitales de provincia o Comunidad Autónoma o con población superior a 75.000 habitantes y todos sus organismos dependientes no financiados mayoritariamente con ingresos de mercado.

(...) ajustarán sus Presupuestos 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”. **Artículo 19.1.**

3.Resto de entidades locales y todos sus organismos dependientes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales.

“El resto de las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus Presupuestos al principio de estabilidad 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”. **Artículo 19.3.**

4.Resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las

comunidades autónomas o de las entidades locales financiados mayoritariamente con ingresos comerciales.

“La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se realizará dentro de un marco de estabilidad presupuestaria. Se entenderá por estabilidad presupuestaria con relación a dichos sujetos la **posición de equilibrio financiero**”. **Artículo 3.3.**

De los preceptos analizados hasta aquí se pueden extraer las siguientes conclusiones básicas:

- **Todos** los organismos dependientes o vinculados al Sector Público **se encuentran sujetos** al cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.
- Sin embargo **la forma de cumplir con dicha normativa es diferente** en función del tipo de organismo de que se trate.
- Si el organismo es la propia Administración o alguna entidad vinculada o dependiente de ella financiada mayoritariamente con ingresos no comerciales, el objetivo de estabilidad presupuestaria se cumplirá obteniendo un **equilibrio o superávit medido en términos de capacidad de financiación**. En algunos casos específicos se utiliza el concepto especial de **equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico**.
- La capacidad de financiación **deberá computarse de acuerdo con los criterios del SEC95** y no los de la Contabilidad Pública.
- Si el organismo, aunque dependiente o vinculado a la Administración, se financia mayoritariamente con ingresos comerciales o de mercado, el objetivo de estabilidad presupuestaria deberá cumplirse planteando una **posición de equilibrio financiero**. Esta diferencia se produce porque los organismos pertenecientes a este grupo se encuentran en el sector “Sociedades” y no “Administraciones Públicas” de la Contabilidad Nacional.

Por tanto, en el sector institucional “Administraciones Públicas”, la estabilidad presupuestaria implica una situación **de equilibrio o de superávit en la capacidad de financiación**, es decir, un valor de la capacidad de financiación de la entidad correspondiente igual o mayor que cero.

Como ha quedado determinado, este objetivo de estabilidad presupuestaria se aplica a las siguientes entidades:

- La Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquélla que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
- La Administración de las comunidades autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- Los organismos de la Seguridad Social.

En el caso de las entidades locales y el sector público empresarial dependiente de ellas que no se financie mayoritariamente con ingresos de mercado, la normativa establece una regulación específica, permitiendo en determinados casos un grado de déficit para acometer programas de inversión productiva sometido a autorización previa.

Para el resto de entidades dependientes del sector público que se financie con ingresos mayoritariamente de mercado, el RDL 2/2007 establece el mandato de elaborar, aprobar y ejecutar los correspondientes presupuestos en un marco de estabilidad presupuestaria entendida, en esos casos, como la posición de equilibrio financiero.

Por tanto, el RDL 2/2007 dibuja el marco básico en el que deben establecerse las relaciones financieras entre las sociedades públicas promotoras de vivienda y suelo y sus administraciones titulares.

Por ejemplo, los cobros, los pagos, las transferencias de activos que se deriven de dichas operaciones, y los condicionantes y exigencias derivadas de la normativa aplicable a las mismas, deben tener en cuenta **una cuestión adicional: el cumplimiento de la normativa relativa a estabilidad presupuestaria**. Es decir, dichas operaciones deben desarrollarse en un contexto en el que **tanto la sociedad pública como la administración titular puedan cumplir sus objetivos sobre estabilidad presupuestaria**.

La mayor dificultad surge cuando la definición del objetivo sobre estabilidad presupuestaria no es la misma para los agentes implicados, sociedad pública y administración titular. Además, esta dificultad se ve agravada al constatar que ni siquiera los criterios para determinar estos objetivos son coincidentes, pues derivan de marcos contables diferentes:

- El equilibrio presupuestario exigido a las sociedades mercantiles públicas, medido en términos de equilibrio financiero, se determina a partir de la **normativa contable empresarial**, con las especificidades que puedan existir por razón de adaptación sectorial en el caso de la promoción de vivienda y suelo.
- La determinación de la capacidad financiera de la administración titular es resultado de la utilización de dos marcos contables diferenciados:
 - La **normativa sobre contabilidad pública**, base para los cálculos sobre la capacidad de financiación.
 - La **normativa sobre contabilidad nacional** (SEC95), que exige una serie de ajustes o reasignaciones sobre las operaciones contabilizadas desde la perspectiva del Plan General de Contabilidad Pública para determinar la capacidad de financiación de la correspondiente administración “en términos de contabilidad nacional”, tal y como exige el RDL 2/2007.

Estos planteamientos de la LGEP, como es lógico, son recogidos y desarrollados por el RLEP. Concretamente, esta norma, establece en su **artículo 4** dos grupos de entidades a efectos de la fijación y cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria, en el **caso específico del sector público local**:

- **Artículo 4.1.** Entidades locales y sus organismos autónomos o entes públicos dependientes financiados mayoritariamente con ingresos no de mercado.
- **Artículo 4.2.** Las restantes entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus respectivos presupuestos o aprobarán sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias en situación de equilibrio financiero, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les sea de aplicación.

Dicho artículo dirige a las entidades del grupo determinado por el 4.1 a lo establecido en el artículo 19 de la LGEP, mientras que para las del 4.2 remite a lo establecido por el artículo 3 de la LGEP, quedando de la siguiente manera:

- Para las entidades del grupo definido por el artículo 4.1 del RLEP (**administración y sector público empresarial no de mercado**) la estabilidad presupuestaria es “(...) *la situación de equilibrio o de superávit computada*¹⁴, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas”.

14 Para determinadas entidades equilibrio o superávit computado a lo largo del ciclo económico.

- Para las unidades institucionales correspondientes al artículo 4.2 del RLEP (sector público empresarial de mercado) la Ley determina que dichas unidades elaborarán, aprobarán y ejecutarán sus presupuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, entendiéndose como tal “(...) *la posición de equilibrio financiero*”.

Siguiendo estos parámetros, el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria, con todas las repercusiones que dicha situación supone de acuerdo con la normativa (realización de planes de saneamiento, autorización previa para la obtención de recursos ajenos, etc.), queda determinado en función de dos magnitudes básicas:

- **La capacidad de financiación en el caso de la administración pública.**
- **El equilibrio financiero en el caso del sector público empresarial financiado mayoritariamente con ingresos de mercado.**

3.2.2. El concepto de equilibrio financiero

El artículo 24.1 del RLEP determina lo que se entiende por situación de desequilibrio y equilibrio financiero aplicable a las sociedades mercantiles dependientes de la administración pública y la capacidad de financiación aplicable a la propia administración pública:

Concretamente, y de acuerdo con lo establecido en el precepto mencionado, la situación de desequilibrio financiero de una sociedad pública productora de mercado

“Se considerará que las entidades comprendidas en el ámbito del artículo 4.2 del presente reglamento se encuentran en **situación de desequilibrio financiero** cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, **incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad del artículo 4.1 a quien corresponda aportarlos**”.

se origina cuando concurren **simultáneamente las siguientes circunstancias:**

- Existencia de pérdidas.
- El saneamiento de dichas pérdidas exige la aportación de recursos por parte de la administración titular.
- Dicho saneamiento no ha sido previsto por la propia administración titular dentro de su presupuesto planteado en términos de estabilidad presupuestaria.

Cualquier otra situación en la que no concurren las tres circunstancias deberá ser calificada como de estabilidad presupuestaria.

La apreciación de la situación de equilibrio o desequilibrio financiero de una sociedad pública podrá efectuarse tanto en el momento del planteamiento y aprobación del presupuesto como en su posterior liquidación y presentación de las Cuentas Anuales (artículo 16 del RLEP).

Si se incumple el objetivo sobre estabilidad presupuestaria la sociedad y su administración titular tienen la obligación de elaborar un Plan de Saneamiento que restituya el equilibrio financiero en un plazo **máximo de tres años**. Dicho Plan deberá ser aprobado por la Junta General de la sociedad, que en el caso municipal reside en el propio Pleno de la corporación.

Como se ha visto, el concepto de equilibrio financiero queda referido a la situación anterior pero siempre evaluada de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que resulte aplicable que, en el caso de las sociedades mercantiles, será el Plan General de Contabilidad de la empresa española (PGC).

Cosa distinta será la evaluación del ahorro bruto generado por la sociedad mercantil a efectos de remisión de información por parte de la administración matriz e incorporación a la información suministrada en las cuentas de la misma. Para una sociedad mercantil pública sometida al PGC el **esquema de cálculo aproximado del ahorro bruto** en contabilidad nacional es el siguiente¹⁵:

Tabla 2 Ahorro bruto (cálculo aproximado en contabilidad nacional)

(+) Ingresos de explotación
Excepto:
Exceso de provisiones del grupo 14
Aumento existencias productos terminados y en curso
(+) Ingresos financieros
Excepto:
Diferencias positivas de cambio
Beneficios en inversiones financieras

¹⁵ Manual de cálculo del Ahorro Bruto (IGAE).

(-) Gastos de explotación

Excepto:

Dotación a las amortizaciones y al fondo de reversión

Disminución existencias prods. terminados y en curso

Variación de provisiones de tráfico

Dotaciones a provisiones del grupo 14

A incluir:

Impuesto sobre sociedades pagado

Aplicación de Provisiones del grupo 14

(-) Gastos financieros

Excepto:

Variación de provisiones financieras

Diferencias negativas de cambio

Pérdidas en Inversiones Financieras

A incluir:

Dividendos pagados y rentas distribuidas

(=) Ahorro Bruto

Hay que señalar que los conceptos que forman parte de los ingresos y gastos corrientes para determinar el ahorro bruto se definen y valoran en términos de contabilidad nacional. Por tanto, y aparte de las rúbricas contables ya citadas, también formarán parte de los ingresos y gastos corrientes aquellas otras partidas contables no incluidas anteriormente, cuando del análisis de las mismas se desprenda que afectan al cálculo de ahorro bruto. Esto puede ocurrir, por ejemplo, tras el análisis de las partidas de “gastos extraordinarios” o “ingresos extraordinarios”.

3.2.3. El concepto de capacidad de financiación

Para cada uno de los grupos o sectores de unidades institucionales que se establecen en el SEC95 (Administración, sociedades y consumidores), la capacidad de financiación se obtiene a partir de las diferentes cuentas básicas (producción, distribución, capital y financiera). Para cualquier sector o unidad institucional, la primera opción es su determinación a partir de las cuentas de producción, distribución y capital.

Tabla 3 Cuenta de Producción, de Distribución y de Variación en el Patrimonio Neto de las AA.PP.

Empleos	Recursos
Cuenta de Producción	
Consumos intermedios	Producción
Valor Añadido Bruto	
Consumo de capital fijo	
Valor Añadido Neto	
Cuenta de distribución y utilización de la renta	
Remuneración de asalariados	Valor añadido neto
Otros impuestos sobre la producción	
Otras subvenciones a la producción	
Excedente de explotación	
Rentas de la propiedad	Excedente de explotación
Rentas primarias	
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	Rentas primarias
Prestaciones sociales en efectivo	
Otras transferencias corrientes	
Renta disponible	
Gasto en consumo final	Renta disponible
Consumo final efectivo	
Ahorro neto	
Cuenta de variación en el patrimonio neto	
Variación en el patrimonio neto debida al ahorro y a las transferencias de capital	Ahorro neto
	Transferencias de capital a cobrar
	Transferencias de capital a pagar

La cuenta de producción parte de los recursos que representan la producción total, siendo los empleos los consumos intermedios necesarios para realizar dicha producción y el consumo de capital fijo. El resultado de la cuenta de capital ofrece el Valor Añadido Neto (VAN) generado por el sector o unidad institucional.

El VAN generado en un sector institucional se reparte entre los diferentes factores que han contribuido a la producción, tal y como muestra la cuenta de distribución y utilización de la renta. Dicha cuenta, por su parte, muestra diferentes sub-balanzas: el Excedente de Explotación, las Rentas Primarias y la Renta Disponible del sector o unidad institucional. El saldo final de la cuenta de distribución de la renta ofrece como resultado el Ahorro Neto del sector o unidad institucional. Por último, la cuenta de Variación en el Patrimonio Neto será el resultado de añadir al ahorro neto generado por el propio sector o unidad institucional el saldo neto de las transferencias de capital (recibidas menos emitidas).

Tabla 4 Cuenta de capital

	Empleos	Recursos
Cuenta de capital		
	Formación bruta de capital fijo	Variación en el patrimonio neto debida al ahorro y las transferencias de capital
	* Adquisiciones menos cesiones de activos fijos (materiales e intangibles) nuevos	
	* Aumentos de valor de los activos no financieros no producidos	
	Consumo de capital fijo	
	Variación de existencias	
	Adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos	
	Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos	
	* Terrenos y otros activos materiales	
	* Activos intangibles	
	Capacidad o necesidad de financiación	

Por su parte, la cuenta de capital nos permite analizar el proceso de formación de capital en el seno del sector institucional en cuestión. El recurso para la financiación del capital formado en el sector o unidad institucional es, precisamente, la Variación en el Patrimonio Neto de las mismas, que se constituye en la fuente que financia el proceso inversor de dicho sector o unidad. La diferencia entre dicha variación en el patrimonio neto y el volumen de inversión efectuado es precisamente la capacidad o necesidad de financiación del sector o unidad. Evidentemente, en caso de que los recursos generados por el propio sector o unidad mediante su ahorro neto y el

saldo neto de las transferencias de capital supere al volumen de inversión efectuada, presentará capacidad de financiación. En caso contrario la situación será la de necesidad de financiación.

Tabla 5 Cuenta financiera

Empleos		Recursos
Cuenta financiera		
	Variación neta de los activos	Variación del pasivo y el patrimonio neto
	Adquisición neta de activos financieros	Contracción neta de pasivos
	Oro monetario y DEG	Efectivo y depósitos
	Efectivo y depósitos	Valores distintos de acciones
	Valores distintos de acciones	Préstamos
	Préstamos	Acciones y otras participaciones
	Acciones y otras participaciones	Reservas técnicas de seguro
	Reservas técnicas de seguro	Otras cuentas pendientes de cobro
	Otras cuentas pendientes de cobro	
		Capacidad o necesidad de financiación

Alternativamente, la capacidad o necesidad de financiación también puede medirse a través de las cuentas financieras. En este caso, dicha magnitud vendrá representada por el saldo de la cuenta financiera del sector o unidad institucional, es decir, la diferencia entre la variación neta de los activos y la variación del pasivo y el patrimonio neto.

Por tanto, y como ya se ha visto, la **Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas (CF)** se puede determinar¹⁶ de dos formas alternativas pero equivalentes:

- A través del cálculo del saldo de la Cuenta de capital de las AA.PP., o
- a través del cálculo del saldo de la Cuenta financiera de las AA.PP.

Si tomamos como referencia la **Cuenta de capital**:

La capacidad de financiación (**CF**) es la diferencia entre la Variación en el patrimonio neto de las AA.PP. (**VPN**) y la Formación Bruta de Capital Fijo (**FBKf**) de las AA.PP.

¹⁶ En términos de contabilidad nacional.

Capacidad de financiación=Variación en el patrimonio neto-Formación Bruta de Capital Fijo de las AA.PP.

A su vez, la VPN es el resultado de dos componentes:

- El **Ahorro neto** de las AA.PP.
- El **saldo neto de las transferencias de capital** de las AA.PP.

En el caso de una sociedad pública, la contabilidad nacional (SEC95) determina el siguiente esquema básico para determinar la **capacidad de financiación**:

Tabla 6 Capacidad de financiación de una sociedad pública

Producción
(-) Consumos intermedios
(=) Valor añadido bruto
(-) Consumo de capital fijo
(=) Valor añadido neto
(-) Remuneración de los asalariados
(=) Excedente de explotación neto
(+/-) Impuestos sobre la producción y las importaciones
(+/-) Subvenciones a los productos y a la producción
(+/-) Rentas de la propiedad
(=) Saldo de rentas primarias neto
(+) Impuestos corrientes sobre renta, patrimonio, etc.
(-) Prestaciones sociales
(+/-) Otras transferencias corrientes
(=) Renta disponible neta
(-) Gasto en consumo final
(=) Ahorro neto
(+) Transferencias de capital a cobrar
(-) Transferencias de capital a pagar
(=) Variación del patrimonio neto debida al ahorro y las transferencias de capital
(-) Formación bruta de capital fijo
(+) Consumo de capital fijo
(-) Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos
(=) Capacidad/Necesidad de financiación

A modo de resumen:

La capacidad o necesidad de financiación de la administración pública (en adelante, capacidad de financiación o CF), se determina a partir de **tres agregados básicos**:

- El **ahorro neto de la Administración**.
- El **saldo neto de las transferencias de capital de la Administración**.
- La **Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) atribuible a la Administración**.

Con este esquema como base se observa que el concepto de capacidad o necesidad de financiación trata de mostrar la posición que un determinado agente institucional tiene para poder financiar operaciones de inversión de otros agentes institucionales (capacidad de financiación) o necesita obtener de otros agentes para financiar sus propias operaciones de inversión (necesidad de financiación).

En consecuencia, todas las operaciones que incidan sobre alguno de estos tres agregados tienen repercusión sobre la capacidad de financiación. Por ejemplo, una operación puede implicar una mejora o un empeoramiento de la capacidad de financiación pero también existen operaciones que no afectan a la capacidad de financiación por generar movimientos de signo contrario que afectan a alguno de los agregados anteriores y, de esa forma, queda contrarrestado el efecto inicial.

La variación neta en el patrimonio de la administración pública es la suma del ahorro neto de la Administración y el saldo neto de las transferencias de capital (recibidas menos emitidas).

El ahorro neto de la Administración pública es una magnitud que se deriva de la diferencia entre los ingresos y gastos presupuestarios no financieros. En otras palabras, con algunas matizaciones, el ahorro neto de la administración pública es la diferencia entre el saldo que arroje la suma de los capítulos 1 a 4 de gastos y los capítulos 1 a 5 de ingresos del presupuesto (operaciones corrientes).

Tabla 7 Cálculo del Ahorro neto en contabilidad nacional y equivalencia en capítulos del presupuesto de la Administración

Signo	Concepto	Gastos	Ingresos
	Producción		3+5
(-)	Consumos intermedios	2	
(=)	Valor añadido bruto		
(-)	Consumo de capital fijo		

(=)	Valor añadido neto		
(-)	Remuneración de los asalariados	1	
(=)	Excedente de explotación		
(+-)	Impuesto sobre la producción y las importaciones		2+3
(+-)	Subvenciones a los productos y a la producción	4	
(+-)	Rentas a la propiedad	3	5
(=)	Saldo de rentas primarias		
(+)	Impuestos corrientes sobre renta, patrimonio, etc.		1+3
(-)	Prestaciones sociales	4	
(+-)	Otras transferencias corrientes	4	4
(=)	Renta disponible neta		
(-)	Gasto en consumo final	2+4	
(=)	Ahorro neto	Suma 1 a 4	Suma 1 a 5

Por su parte, con las matizaciones que impongan las posibles reasignaciones derivadas de la aplicación sistemática de los criterios y principios de la Contabilidad Nacional, la diferencia entre ingresos y gastos en el capítulo 6 representará la formación bruta de capital, mientras que dicha diferencia en el capítulo 7 ofrece la información sobre el saldo neto de las transferencias de capital.

Por tanto, en una primera aproximación, una administración pública tiene **capacidad de financiación cuando los ingresos no financieros del presupuesto sean iguales o mayores a sus gastos no financieros**. En caso contrario, es decir, cuando la suma de capítulos 1 a 7 de ingresos sea inferior a la suma de capítulos 1 a 7 de gastos, tendrá necesidad de financiación.

Además, si el presupuesto ha sido planteado y liquidado en términos de equilibrio, dicho saldo coincidirá con el saldo derivado de las operaciones financieras (diferencia entre los capítulos 8 y 9 de ingresos y gastos).

Podemos concluir que la idea básica radica en que, si una nueva inversión no se financia con recursos financieros, es decir, no se precisa recurrir al endeudamiento, la capacidad de financiación no se ve afectada, puesto que los recursos no financieros son suficientes para cubrir el menoscabo en la capacidad de financiación que supone esa nueva inversión. Por el contrario, si esa nueva inversión se financia con recursos financieros, se acude, por tanto, al endeudamiento, por lo que se modifica la capacidad de financiación.

Tabla 8 Cálculo de la Capacidad de financiación en contabilidad nacional y equivalencia en capítulos del presupuesto de la Administración

Signo	Concepto	Gastos	Ingresos
Ahorro neto			
(+)	Transferencias de capital a cobrar		7
(-)	Transferencias de capital a pagar	7	
(=)	Variación del patrimonio neto debida al ahorro y las transferencias de capital		
(-)	Formación bruta de capital fijo	6	6
(+)	Consumo de capital fijo		
(-)	Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos		6
(=)	Capacidad/necesidad de financiación	Suma 1 a 7	Suma 1 a 7

Por otra parte, la FBKF representa la inversión en sentido amplio, ya que recoge no sólo la inversión en nuevos activos producidos sino también el saldo neto de adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos y activos no producidos. Este último elemento reviste gran importancia en el caso de las sociedades públicas promotoras de vivienda y suelo, puesto que a menudo reciben activos no producidos (terrenos) de sus administraciones titulares para el ejercicio de su cometido.

3.2.4. El cálculo de la capacidad de financiación en la Administración matriz

Tal y como determina la normativa, corresponde al Interventor Local la apreciación del cumplimiento de las obligaciones impuestas en materia de estabilidad presupuestaria de las distintas entidades y organismos incluidos en su ámbito de aplicación, mediante el correspondiente informe independiente. Como ya se ha visto, ello depende crucialmente de qué tipo de entidad se trate y cómo se defina el concepto de estabilidad presupuestaria para la misma.

Sin embargo, la principal cuestión radica en la determinación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la propia Administración Pública matriz o titular de dichas entidades, que dependerá tanto de la liquidación del presupuesto de la propia Administración como de la de todas las entidades vinculadas a la misma que no tengan la condición de productoras de mercado. En este caso, y como ya se ha dicho anteriormente, dichas entidades “consolidan” sus cuentas con las de la propia Administración matriz a efectos de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

Además, el hecho de que una entidad dependiente de una Administración Pública ostente la condición de productor de mercado y, por tanto, quede clasificada en el sector "Sociedades" de la contabilidad nacional y el grupo del artículo 4.2 del RLEP, no implica automáticamente que las operaciones que realiza no tengan que ser tenidas en cuenta en ningún caso para la determinación de la estabilidad presupuestaria de su administración matriz. En este caso, corresponderá al Interventor Local apreciar si alguna de las operaciones realizadas por la sociedad pública de mercado que repercuten en el presupuesto de la Administración matriz puede ser objeto de reclasificación o ajuste.

Esto ocurrirá cuando, ante una operación concreta, el criterio aplicado por la contabilidad pública difiera del criterio a aplicar en contabilidad nacional, y siempre con independencia de la forma jurídica adoptada. Es el caso, por ejemplo, de las ampliaciones de capital que tienen por objeto sanear pérdidas en sociedades públicas. En este caso, aunque la sociedad sea de mercado, dado que la ampliación no tiene por objeto obtener un rendimiento futuro (por ejemplo en forma de mayor valor de las acciones adquiridas o en forma de recepción de dividendos), la contabilidad nacional considera que, aunque jurídicamente se trate de una aportación de capital, la operación debe tratarse como una simple transferencia de capital desde la Administración a la sociedad pública. En caso contrario, si se espera obtener una contraprestación futura por dicha aportación, sí deberá considerarse como una inyección de capital.

La diferencia no es irrelevante. En un caso (si consideramos una verdadera inyección de capital) la Administración registrará una simple variación en sus cuentas financieras (capítulos 8 y 9) y la operación **no afectará a su capacidad de financiación** y, por tanto, no afectará a su situación en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria. En el otro (aportación para saneamiento de pérdidas) el ajuste implicará tratar la operación como una transferencia de capital emitida (capítulo 7) y afectará plenamente, empeorándola, a la capacidad de financiación de la Administración.

Por tanto, corresponderá al Interventor Local la apreciación de dichos ajustes a realizar en los presupuestos de la Administración Local con el fin de evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria.

Tabla 9 La evaluación de la estabilidad presupuestaria en la Administración Matriz

Concepto	Administración matriz	Entidades Artículo 4.1			Total consolidado	Ajustes por operaciones con Entidades Artículo 4.2	Total a efectos estabilidad presupuestaria
		Entidad 1	(...)	Entidad N			
Ingresos (Capítulos 1 al 7)					Suma Ingresos	Ajustes a Ingresos (positivos o negativos)	Total Ingresos evaluables
Gastos (Capítulos 1 al 7)					Suma Gastos	Ajustes a Gastos (positivos o negativos)	Total Gastos evaluables
Diferencia (Capacidad de Financiación)	CF Administración Matriz	CF Entidad 1		CF Entidad N	CF Consolidada		CF a evaluar

Para resumir:

- El cumplimiento de las obligaciones de la Administración en materia de estabilidad presupuestaria se evaluará a partir de la consolidación de los presupuestos¹⁷ de la propia Administración y de todas las entidades vinculadas a la misma clasificadas en el grupo del artículo 4.1 del RLEP.
- A dicho presupuesto consolidado deberán practicarse los ajustes pertinentes por operaciones realizadas entre las entidades del artículo 4.1 con entidades dependientes de dicha Administración e integradas en el grupo del artículo 4.2, en caso de que los criterios de la contabilidad pública y la contabilidad nacional no resulten coincidentes.
- En cualquier caso, habrá que atender a la realidad económica de las operaciones con independencia de la forma jurídica que revistan.

A modo de conclusión, de acuerdo con el SEC95, pueden existir operaciones que en términos de contabilidad pública tengan un **tratamiento contable que difiera del tratamiento otorgado por la contabilidad nacional** y, en consecuencia, que provoquen la **necesidad de realizar un ajuste o reclasificación de la operación** cuando la administración titular determine su CF “en términos de contabilidad nacional”.

3.3. Clasificación sectorial. La regla del 50%

Como ya se ha visto, la forma de cumplir los objetivos determinados por la normativa sobre estabilidad presupuestaria depende crucialmente del grupo en el que

¹⁷ Tanto en la fase de aprobación como de modificación y liquidación.

se encuadre la sociedad pública a efectos de dicha normativa dentro de los dos determinados por el artículo 4 del RLEP y que son los siguientes:

PRODUCTORES PÚBLICOS NO DE MERCADO

Artículo 4.1. Entidades locales y sus organismos autónomos o entes públicos dependientes financiados mayoritariamente con ingresos no de mercado. Estas entidades forman parte del sector **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** para el SEC95.

- Entidades del artículo 4.1 del RLEP.
- Sociedades en las que las “ventas” no cubran al menos el 50% de los “costes de producción”.

PRODUCTORES PÚBLICOS DE MERCADO

Artículo 4.2. Las restantes entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales. Estas entidades forman parte del sector **SOCIEDADES** para el SEC95.

- Entidades del artículo 4.2 del RLEP.
- Sociedades en las que las “ventas” cubran al menos el 50% de los “costes de producción”.

En definitiva, lo que el artículo 4 del RLEP plantea es que los diferentes organismos y entidades que componen el Sector Público, a efectos de la Contabilidad Nacional (SEC95) y, en consecuencia, de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, pueden quedar encuadrados en dos sectores diferenciados:

- El sector **“Administración Pública”**. Se corresponderá con las entidades, que realizan funciones públicas y de redistribución de la renta que son financiadas mayoritariamente por ingresos no comerciales o de mercado (tasas e impuestos).
- El sector **“Sociedades”**. Se corresponderá con las entidades, que intervienen en el mercado prestando servicios o entregando bienes en condiciones similares a los productores privados y, por tanto, financiándose mayoritariamente mediante ingresos comerciales, de mercado o “ventas”.

El encuadramiento de una determinada sociedad pública en uno de los dos grupos y, por tanto, su clasificación en uno de los dos sectores de contabilidad nacional se denomina *“sectorización”* de dicha unidad institucional.

Tabla 10 Clasificación sectorial de los Productores Públicos

Unidad Institucional	¿Cubren las "ventas" más del 50% del coste de producción?	Clasificación	Sector de Contabilidad Nacional	Actividad o Función Principal
Productores públicos	SI	Productor de mercado	Sociedades	Producción y suministro de bienes y servicios DE MERCADO
	NO	Productor no de mercado	Administraciones Públicas	Producción y suministro de bienes y servicios NO DE MERCADO para consumo individual y colectivo o realización de operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacional

El proceso de sectorización de una Unidad Institucional en Contabilidad Nacional (SEC95) implica realizar las verificaciones siguientes:

- a) Si se trata de una Unidad Institucional independiente.
- b) Si se trata de una Unidad Institucional dependiente del sector público o no.
- c) Si se trata de una Unidad Institucional considerada "productor de mercado" o no.

Para ello, de acuerdo con el SEC95, habrá que atender a la realidad económica de las operaciones realizadas por la Unidad Institucional, en este caso la sociedad pública. A efectos de sectorización, la forma jurídica resulta irrelevante y, en consecuencia, con independencia de dicha forma jurídica, la unidad pública deberá clasificarse en alguno de los dos sectores en función de su realidad económica. Dicha realidad económica vendrá fijada por el análisis de lo que constituye su actividad o función principal que será aquella actividad o grupo de actividades económicas que más contribuyen a la generación de valor añadido bruto en la unidad institucional.

Los condicionantes impuestos en los dos primeros apartados pueden resultar relativamente sencillos de verificar pero para el análisis del cumplimiento de la tercera característica (regla del 50%) hay que tener en cuenta algunas observaciones en cuanto a los importes a computar como consumos y como ventas en el cálculo.

A continuación se expone detalladamente el proceso de determinación de la clasificación sectorial de las sociedades públicas, de acuerdo con los criterios establecidos por el SEC95 y la propia Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y que se sintetizan en los siguientes pasos:

- Verificación de que se trata de una Unidad Institucional independiente.

Desde la perspectiva de la contabilidad nacional, una unidad dispone de un **CONJUNTO COMPLETO DE CUENTAS** si utiliza documentos contables que

recojan la totalidad de las operaciones económicas y financieras del período contable, así como un balance de activos y pasivos.

Además, goza de **AUTONOMÍA DE DECISIÓN** en el ejercicio de su función principal. En este ámbito, la autonomía de decisión está definida por la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- La entidad ha de ser titular de bienes o activos y poder intercambiar la propiedad de los mismos mediante operaciones con otras unidades.
- Asimismo, la entidad ha de tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la Ley.
- Por último, la entidad ha de poseer capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos.

¿ES UNIDAD INSTITUCIONAL INDEPENDIENTE?

Toda aquella que goza de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal y, o bien dispone de un conjunto completo de cuentas, o bien podría elaborarlo y resultaría pertinente, tanto económica como jurídicamente, si así se requiriera.

- Verificación de que la Unidad Institucional depende del Sector Público.

La unidad institucional quedará catalogada como productor público si existe una relación de dependencia o vinculación con la Administración Pública. Dicha relación no se circunscribe únicamente a la posesión de la mayoría del capital social, considerándose también cualquier otra situación en la que, con o sin mayoría del capital, la Administración tiene capacidad de determinar de una u otra forma la política general de la unidad institucional, en este caso, de la sociedad pública.

Como ya se ha visto, la normativa sobre estabilidad presupuestaria delimita esta capacidad de influir directa o indirectamente en la política de la sociedad, no sólo a la posesión del capital sino a otras circunstancias como a la posesión de la mayoría de los derechos de voto o la posibilidad de nombrar a la mayoría de los consejeros o administradores.

¿ES PÚBLICA O PRIVADA?

Son productores públicos aquellos cuyo control reside en las Administraciones Públicas.

El control se define como la capacidad para determinar la política general de la unidad, mediante el nombramiento de los administradores apropiados.

En caso de que la unidad institucional quedara clasificada como productor privado por no ostentar la Administración Pública dichas potestades directas o indirectas, la unidad institucional quedará automáticamente catalogada en el sector “Sociedades”.

En todo caso, si la actividad o función principal que realiza la sociedad pública es propia de la Administración y no puede considerarse como actividad comercial o empresarial, se considerará productor público no de mercado de forma automática.

Este es el caso de sociedades cuya función principal es realizar operaciones de redistribución de la renta o de producción de bienes y/o servicios sin contraprestación por parte de los beneficiarios. También es el caso de las sociedades instrumentales, que ejecutan infraestructuras encargadas por sus administraciones titulares que posteriormente son revertidas al patrimonio de éstas.

- Naturaleza de los ingresos de las sociedades públicas.

Aunque la función principal de la sociedad pública pueda ser clasificada como comercial o empresarial, hay que atender a la naturaleza de los ingresos percibidos como contraprestación de los bienes y/o servicios que entrega y cuáles de ellos pueden ser calificados como “ventas” desde el punto de vista de la contabilidad nacional.

En este punto, hay que tener en cuenta tres criterios básicos:

- Las ventas son ingresos que se derivan de la entrega de un bien o prestación de un servicio y su cuantía debe estar relacionada con el coste de los bienes o servicios entregados.
- Los precios a los que se efectúan dichas ventas deben ser económicamente significativos.
- Los pagos recibidos de las administraciones públicas pueden contemplarse como “ventas” o como operaciones de redistribución (como transferencias o subvenciones). Hay que examinar cuidadosamente a qué concepto se adscriben en cada caso concreto.

¿ES PRODUCTOR DE MERCADO?

Son productoras no de mercado aquellas unidades institucionales que suministran la mayor parte de su producción de forma gratuita o a precios que no resultan económicamente significativos.

- Ventas a precios económicamente significativos. La “regla del 50%”.

Una vez que se ha determinado que los ingresos de una sociedad pública tienen una naturaleza auténticamente comercial y se pueden clasificar como “ventas” según los criterios de la contabilidad nacional, se debe determinar si dichas ventas se efectúan a precios económicamente significativos. Para ello se aplica la norma del cincuenta por ciento. Esta norma compara las “ventas” (ingresos de mercado) con los “costes de producción” de tal manera que:

- Si las ventas son mayores que el 50% de los costes de producción, se considera que se efectúan a precios económicamente significativos y, en consecuencia, la sociedad pública es un **“productor de mercado”**, quedando clasificada en el sector “Sociedades” de la Contabilidad Nacional.
- Si las ventas son inferiores al 50% de los costes de producción, los precios que las sustentan no serán considerados económicamente significativos y se cla-

Una sociedad pública es productor de mercado cuando sus **ventas cubren al menos el 50% de sus costes de producción.**

sificará a la sociedad pública como **“productor no de mercado”**, quedando clasificada en el sector “Administraciones Públicas” de la Contabilidad Nacional.

Por otro lado, el cumplimiento del criterio del 50%, se debe verificar a lo largo de una serie de ejercicios, sin que sea necesario reclasificar unidades dentro (o fuera) del sector de las Administraciones públicas en caso de incumplimiento (o cumplimiento) de la norma del 50% en un año puntual.

Para la aplicación de dicha regla hay que tener en cuenta:

- El cumplimiento o incumplimiento de la regla en un ejercicio económico puntual no otorga ni quita la clasificación como productor de mercado a la sociedad pública. Dicho cumplimiento o incumplimiento debe producirse en un período más amplio de ejercicios económicos. El cumplimiento del criterio del 50% se debe verificar en varios ejercicios, sin que sea necesario reclasificar unidades dentro (o fuera) del sector de las Administraciones públicas en caso de incumplimiento (o cumplimiento) de la norma del 50% en un año puntual.
- Aunque la normativa no establece el número de ejercicios económicos en que debe cumplirse la regla, hay que tener en cuenta que la reclasificación de las unidades institucionales se produce cada cinco años en el seno de una comisión formada por el Banco de España, la IGAE y el Instituto Nacional de Estadística.

En cualquier caso, la correcta aplicación de esta norma exige precisar los conceptos de “ventas” y de los “costes de producción”, así como las reglas para su cuantificación.

Los ingresos a computar como “ventas” son los que las sociedades públicas perciben por la venta de los bienes y servicios que producen. Ahora bien, hay que precisar los siguientes aspectos:

- Concepto de ventas.

A efectos de la norma del 50% las “ventas” se deben identificar con el importe obtenido por la venta de los bienes y/o servicios producidos, excluidos los impuestos sobre los productos y excluidas las subvenciones pagadas por una Administración pública destinada a cubrir el déficit global de la unidad. Las únicas subvenciones que computarían como “ventas” a estos efectos, son las que recibieran también los productores privados para el mismo tipo de actividad y calculada por unidad de bien o servicio producido. No obstante, hay que tener en cuenta que EUROSTAT realiza una interpretación sumamente restrictiva de las subvenciones a los productos que pueden considerarse como ingresos por ventas para la aplicación de este criterio del 50%, por lo que será necesario un análisis caso por caso de estas subvenciones, aún cuando también las reciban unidades privadas.

Para una sociedad pública sometida al PGC, las partidas contables aptas de formar parte de las “ventas” a efectos de la regla del 50% son:

- El Importe Neto de la Cifra de Negocios, integrado por las ventas y prestaciones de servicios, definido conforme a la normativa contable, siempre y cuando se haya verificado previamente que corresponden al concepto de “ventas” en contabilidad nacional.
- (+) Ingresos accesorios, siempre que procedan de una actividad productiva.
- El aumento o la disminución de existencias de productos terminados y en curso.
- Aun cuando se incluyan entre los ingresos contables, no formarán parte de las ventas las subvenciones concedidas únicamente a la unidad pública y que tengan por finalidad cubrir sus pérdidas. Tampoco las subvenciones concedidas por unidad de bien o servicio únicamente al productor público o en condiciones o cuantías distintas que a productores privados que realicen la misma actividad.
- En ningún caso se considerarán “ventas” los restantes ingresos recogidos en la cuenta de pérdidas y ganancias, tales como, excesos de provisiones para riesgos y gastos, ingresos financieros, resultados extraordinarios, transferencias

corrientes o de capital recibidas, ni la imputación a resultados de las subvenciones de capital.

- Los “trabajos realizados por la empresa para su inmovilizado” no se incluyen en las “ventas”, pero los gastos contables vinculados a los mismos tampoco se incluyen en los “costes de producción”.
- Para una unidad sometida a un presupuesto, los conceptos a incluir como “ventas” serían aquellos que, independientemente de su tratamiento contable, fuesen equivalentes a los señalados anteriormente para las unidades sometidas al Plan General de Contabilidad Privada.

Además, los pagos derivados de la transmisión de bienes y/o servicios cuya producción y/o comercialización es objeto de la sociedad pública deben cumplir las siguientes características:

- No incluir impuestos en el precio.
- El precio incluye las subvenciones unitarias, no las otorgadas a la cuenta de explotación.
- En el caso particular de los tributos, éstos se consideran ventas si:
- Constituyen tasa o precio público relacionados con la prestación de un servicio.
- Se trata de licencias para llevar a cabo una función de regulación como, por ejemplo:
 - Verificación de competencias o cualificación de personal.
 - Adecuación o seguridad de instalaciones.
 - Fiabilidad y seguridad de equipos.
 - Calidad o características de bienes y servicios producidos.

- Y, además, guardan relación directa con los costes en la provisión de servicios.

En este punto es conveniente realizar un breve esquema en cuanto a la consideración de venta o no de los pagos de las Administraciones Públicas.

Se consideran ventas:

- Pagos de la Administración vinculados al volumen de producción.
- Pagos de la Administración por servicios que puedan aplicarse a servicios similares prestados por productores privados.
- Pagos en los que los precios aplicados son económicamente significativos.

No se consideran “ventas”:

- Pagos de la Administración para cubrir un déficit global.
- Pagos de la Administración de acuerdo con un presupuesto global de costes.
- Pagos de la Administración por servicios que no puedan aplicarse a servicios similares prestados por productores privados.

En todo caso, la regla general para considerar a un determinado tipo de ingreso como “venta” desde la perspectiva de la contabilidad nacional (SEC95) es la adecuada transferencia de riesgos. Si en una determinada actividad realizada por la entidad pública, ésta soporta efectivamente la mayoría de los riesgos inherentes al ejercicio de una actividad empresarial o comercial, el ingreso derivado de la misma es considerado “de mercado” por el SEC95. Si eso no es así, con independencia del diseño jurídico de la operación, y la entidad no soporta directamente dichos riesgos, el ingreso no deberá catalogarse como venta a efectos del SEC95.

Los riesgos que resulta necesario evaluar para determinar ante cada una de las operaciones qué entidad es la que, efectivamente, los soporta en última instancia son los siguientes:

- **Técnico.** Riesgo derivado de la incorrecta ejecución técnica del bien o servicio generador de los ingresos.
- **Disponibilidad.** Riesgo derivado de no encontrarse disponible en el momento necesario el bien o no poder prestarse el servicio generador de los ingresos.
- **Demanda.** Riesgo derivado de la inexistencia de demanda o de que ésta resulte insuficiente.
- **Gestión.** Riesgo derivado de la inadecuada gestión de las actividades necesarias para la entrega del bien o prestación del servicio al cliente.
- **Financiero.** Riesgo derivado de la no disposición en cantidades y condiciones adecuadas de la financiación necesaria para la realización de las operaciones.

CRITERIO BÁSICO

La adecuada transferencia de los riesgos (técnico, disponibilidad, demanda, gestión, financiero) al productor público de mercado.

- Regla especial de valoración de las “ventas” en los Intermediarios y Revendedores.

El SEC95 señala que la producción (“ventas”) del comercio al por mayor y al por menor (revendedores) se mide por los márgenes comerciales de los bienes adquiridos para su reventa. Esta norma se debe aplicar a las empresas públicas de vivienda y suelo que actúan como promotores de viviendas, esto es, que encargan la urbanización de terrenos o la construcción de viviendas a terceros (empresas constructoras), contabilizando estos activos como existencias hasta su posterior venta.

Con carácter general, estas empresas contabilizan como ventas en el importe íntegro obtenido por la enajenación de los inmuebles, solares y viviendas que promueven. Ahora bien, a los efectos de la valoración del concepto de ventas para el cálculo de la regla del 50% únicamente puede incluirse el margen comercial obtenido por

estas enajenaciones, excluyéndose además las ganancias y pérdidas de posesión del margen comercial. En este sentido, hay que tener en cuenta que el coste de las ventas no va a formar parte de los costes de producción.

A los efectos de la valoración del concepto de ventas para el cálculo de la regla del 50% únicamente puede incluirse el margen comercial (margen bruto de la promoción) obtenido por estas operaciones, excluyéndose las ganancias y pérdidas de posesión para la determinación de dicho margen comercial. En contrapartida, el coste de las ventas (coste directo de las obras) no va a formar parte de los costes de producción para el cálculo de la regla.

Sin embargo, si se promueven viviendas para ser alquiladas, éstas pasan a formar parte de su inmovilizado y los ingresos recibidos por el arrendamiento computan como ventas a comparar con los costes de producción (entre lo que se incluye la amortización de dichas viviendas) a efectos de verificar la norma del 50%.

- Los “Costes de producción” en la norma del 50%.

Los costes de producción a efectos de la norma del 50% incluyen la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo, los consumos intermedios y los otros impuestos sobre la producción, definidos todos estos conceptos en términos de contabilidad nacional. Para calcular estos costes no se deducen las subvenciones a la producción que pueda recibir la unidad de que se trate.

La determinación de estos conceptos para una unidad pública sujeta a la contabilidad privada se puede realizar, de forma aproximada, de la siguiente manera:

- La **remuneración de asalariados** se debe identificar, con carácter general, con las cuentas de gastos de personal (“sueldos y salarios” y “cargas sociales”) recogidas en la cuenta de pérdidas y ganancias.

Los **consumos intermedios** englobarán, con carácter general, las partidas de “aprovisionamientos” o de “consumos de explotación”, “servicios exteriores” y “otros gastos de gestión corrientes”.

En contabilidad nacional, el **consumo de capital fijo** representa el montante de los activos fijos consumidos durante el ejercicio. El SEC95 establece los criterios para su cálculo, precisando que el consumo de capital fijo a efectos de la contabilidad nacional es independiente y debe distinguirse de las amortizaciones aplicadas con fines contables o fiscales. Concretamente, el consumo de capital fijo en términos de contabilidad nacional debe estimarse basándose en los stocks de activos fijos (materiales e intangibles), valorados a precios de adquisición del período corriente (valor de reposición) y en la vida económica

media probable de las diferentes categorías de estos bienes, aplicando, con carácter general, el método de amortización lineal.

Por tanto, el consumo de capital fijo se debe calcular sobre valores de reposición de los activos (no sobre costes históricos), teniendo en cuenta el coste total de los inmovilizados, independientemente de que se hayan recibido ayudas o subvenciones para su financiación.

En la práctica puede aceptarse la utilización de la amortización contable como aproximación al **consumo de capital fijo** siempre y cuando la aplicación de la norma del 50% ofrezca un resultado claro y el stock de activos fijos de la unidad pública no sea importante. En el resto de los casos deberá efectuarse un estudio individualizado sobre el tipo de bien de inversión de que se trata y calcular su valor de reposición y el número de años de vida útil probable, de acuerdo a los criterios admitidos por EUROSTAT.

- Los **otros impuestos sobre la producción** deben identificarse, con carácter general, con la partida de “tributos” recogida en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- Los gastos de explotación que estén vinculados a los “trabajos realizados por la empresa para su inmovilizado”, recogidos como ingresos en la cuenta de pérdidas y ganancias, no formarán parte de los costes de producción porque, tal y como señala el Manual *“con el fin de garantizar la coherencia de los conceptos de ventas y costes de producción al aplicar el criterio del 50%, se deben excluir de estos últimos todos los costes correspondientes a la formación de capital por cuenta propia”*.
- **Los gastos financieros no forman parte de los costes de producción a efectos de la norma del 50%.** No obstante, en contabilidad nacional, los “intereses nominales” pagados por las unidades prestatarias a los prestamistas tienen dos componentes: de una parte, el “interés” real a efectos de contabilidad nacional; de otra parte, dentro del citado “interés nominal” se incluye la contraprestación por el servicio de intermediación financiera prestada por la unidad prestamista. Esta contraprestación, denominada “servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SI FMI)”, constituye un consumo intermedio del prestatario a incluir dentro de los costes de producción de la norma del 50%.
- Hay que incidir en que los conceptos que forman parte de los **costes de producción** (remuneración de los asalariados, consumo de capital fijo, consumos intermedios y otros impuestos sobre la producción) se definen y valoran en términos de contabilidad nacional. Por tanto, y aparte de las rúbricas contables ya citadas, también forman parte de los costes de producción aquellas partidas contables cuando del análisis de las mismas se desprenda que deben incluirse

como un “coste de producción” a efectos de contabilidad nacional. Esto puede ocurrir, por ejemplo, tras el análisis de las partidas de “gastos extraordinarios”, o en una aplicación de una “provisión del grupo 14”, etc.

Tabla 11 Costes de producción

Concepto	Naturaleza	Otras consideraciones
Remuneración de asalariados	Se identifica con las cuentas de gastos de personal (sueldos y salarios y cargas sociales) recogidas en la cuenta de pérdidas y ganancias.	Aparte de las rúbricas contables ya citadas, también forman parte de los costes de producción las partidas contables que deben incluirse como un coste de producción (a efectos de contabilidad nacional). Esto puede ocurrir, por ejemplo: - tras el análisis de las partidas de gastos extraordinarios, - en una aplicación de una provisión del grupo 14, etc.
Consumos intermedios	Engloba las partidas: - aprovisionamientos, - consumos de explotación, - servicios exteriores, - otros gastos de gestión corrientes.	
Consumo de capital fijo	Valor de las amortizaciones contables calculadas teniendo en cuenta el valor de reposición del activo y la vida económica media probable del mismo. Para este cálculo se debe tener en cuenta el coste total de los inmovilizados, independientemente de ayudas o subvenciones recibidas para su financiación.	
Impuestos sobre la producción	Se identifica, con carácter general, con la partida de tributos recogida en la cuenta de pérdidas y ganancias.	
Trabajos realizados para el inmovilizado	Los vinculados a los trabajos realizados por la empresa para su inmovilizado, recogidos como ingresos en la cuenta de pérdidas y ganancias, no formarán parte de los costes de producción.	
Gastos financieros	No forman parte de los costes de producción a efectos de la regla del 50%.	---

- Aplicación de la norma del 50% en unidades existentes.

- La aplicación de la norma del 50% en una unidad existente debe realizarse teniendo en cuenta la actividad real desarrollada en los últimos años, comprobando el cumplimiento o no de la misma a lo largo de varios ejercicios. Hay que tener en cuenta que ligeras fluctuaciones del volumen de ventas de un año para otro no harán necesaria una reclasificación de las unidades institucionales.

- Aplicación de estas normas a unidades de reciente creación.

- En el caso de unidades públicas de nueva creación, la verificación de la norma del 50% deberá realizarse en función de las mejores previsiones disponibles, a medio y largo plazo, de los ingresos y gastos de explotación de la nueva unidad.
- Una vez establecidas las condiciones en la determinación del importe del numerador y el denominador de la regla del 50%, realizamos el cálculo a partir de la proyección de la cuenta de pérdidas y ganancias realizada anteriormente:

Tabla 12 Cálculo a partir de proyección de pérdidas y ganancias

Concepto	Año 1	Año 2	Año n
Ingresos computables	A			
Gastos computables	B			
% Ventas / Costes	A/B%			

Se ha de tener en cuenta que, tal y como la propia IGAE establece, la regla del 50% debe cumplirse para un conjunto de años suficiente de acuerdo con los datos y mejores previsiones que existan en cada momento. El no cumplimiento en algún año puntualmente no implica el cambio de clasificación sectorial de la entidad. Además, y para el caso concreto de las sociedades urbanísticas municipales, debe tenerse en cuenta un período no inferior a dos años.

Si la nueva sociedad queda encuadrada en el artículo 4.2 como entidad pública **productora de mercado**, es decir, las ventas son mayores que el 50% de los costes de producción, no se deberá computar la deuda de la nueva sociedad a los efectos del cálculo de la Capacidad de financiación de la Administración Pública titular.

A efectos de la regla del 50%, para una sociedad pública sometida al PGC:

Forman parte de las “ventas”:

- El Importe Neto de la Cifra de Negocios, integrado por las ventas y prestaciones de servicios, definido conforme a la normativa contable, siempre y cuando se haya verificado previamente que corresponden al concepto de “ventas” en contabilidad nacional.
- Ingresos accesorios, siempre que procedan de una actividad productiva.
- El aumento o la disminución de existencias de productos terminados y en curso.

No forman parte de las “ventas”:

- Subvenciones concedidas a la sociedad pública y que tengan por finalidad cubrir sus pérdidas.
- Subvenciones concedidas por unidad de bien o servicio únicamente a la sociedad pública o en condiciones o cuantías distintas que a productores privados que realicen la misma actividad.
- En ningún caso se considerarán “ventas” los restantes ingresos recogidos en la cuenta de pérdidas y ganancias, tales como, excesos de provisiones del grupo 14, ingresos financieros, resultados extraordinarios, transferencias corrientes o de capital recibidas, ni la imputación a resultados de las subvenciones de capital.
- Los trabajos realizados por la empresa para su inmovilizado no se incluyen en las “ventas”, pero los gastos contables vinculados a los mismos tampoco se incluyen en los “costes de producción”.

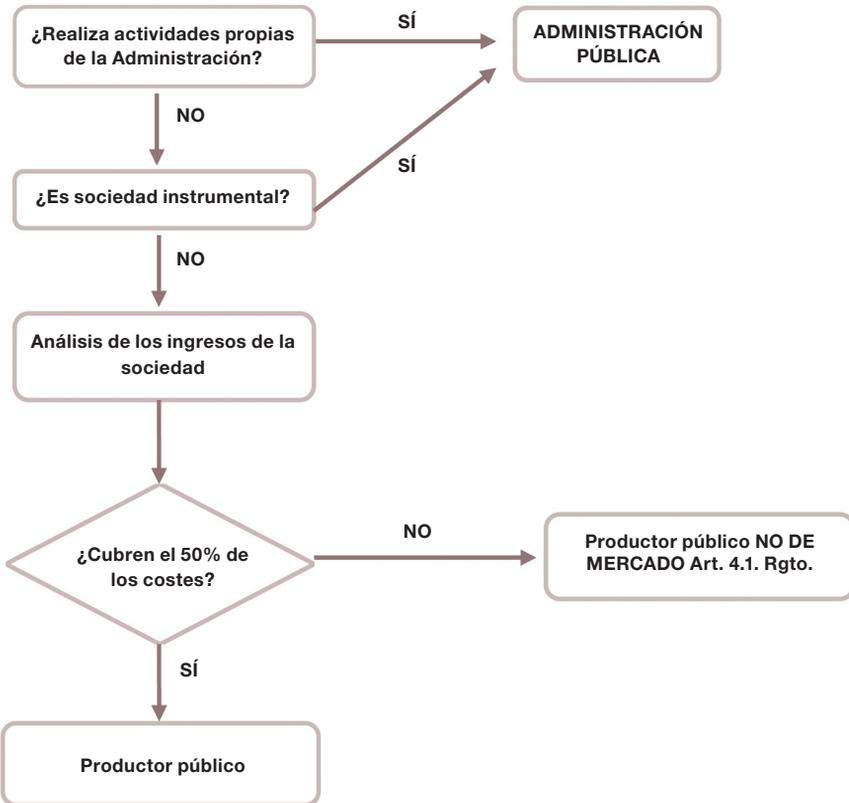
Ya se ha indicado que la clasificación de una sociedad pública como “productor de mercado” depende del cumplimiento de la **“Regla del 50%”**: es sociedad pública no financiera de mercado toda sociedad mercantil dependiente del sector público cuyas ventas cubran al menos el 50% de sus costes de producción.

Por tanto, la aplicación de la regla del 50% implica analizar los ingresos atribuibles a la sociedad pública con el fin de determinar su clasificación como ventas a efectos de contabilidad nacional (SEC95). La determinación de los gastos que sirvan de referencia para el cálculo del porcentaje cubierto por las ventas no presenta tanta dificultad.

En cualquier caso, es de gran importancia destacar que las ventas computables para el cálculo de la regla deben ser efectuadas **en condiciones similares (precio, calidad, garantías, etc.) y no sustancialmente inferiores a como la habría realizado un agente privado.**

El gráfico siguiente sintetiza los pasos anteriores.

Tabla 13 Proceso de sectorización de una Unidad Institucional



3.4. Contenido mínimo recomendable del informe sobre estabilidad presupuestaria

Tipos de informe y contenido mínimo

1. Informe de sectorización

El informe de sectorización se debe realizar en el inicio de la **actividad o ante un cambio en el objeto social de la entidad**. El objetivo del informe será el establecer el sector al que se adscribe la entidad en términos de contabilidad nacional y, en consecuencia, el grupo en el que se encuadra desde el punto de vista del artículo 4 del RLEP. El objetivo fundamental del informe será la determinación de la condición de productor de mercado o no de mercado de la nueva entidad o la entidad en su nueva configuración. El período mínimo a contemplar en el informe será de tres ejercicios y el máximo de diez ejercicios. Este informe, en cualquier caso, tendrá una vigencia máxima de cinco años, salvo que con anterioridad se aprecien indicios razonables de que se ha producido un cambio de sector como consecuencia de la configuración económica de las actividades realizadas por la entidad.

El **contenido mínimo** del informe será el siguiente:

- Análisis del carácter público o privado de la entidad.
- Análisis del carácter instrumental o no de la entidad.
- Análisis de las actividades incluidas en el objeto social.

En el caso de entidades no instrumentales o que no realicen funciones públicas:

- Análisis de las fuentes de ingresos y de su clasificación como ventas en términos de contabilidad nacional.
- Análisis de los gastos e inversiones a asumir por cada una de las actividades.
- Establecimiento del Plan de Tesorería y determinación del grado e instrumentos de endeudamiento (en su caso).

Todos los análisis económicos se realizarán sobre todas las actividades incluidas en el objeto social a partir de dos fuentes de información:

- Recopilación de información real de la ejecución hasta la fecha de las mismas.
- Previsiones realistas en cuanto a la ejecución futura de las mismas (deberán basarse en hechos ya realizados como acuerdos tomados o cambios normativos realizados, y en previsiones basadas en hipótesis razonables).
- Análisis del grado de cumplimiento de la “regla del 50%”.
- Determinación del tipo de entidad a efectos de lo establecido en el artículo 4 del RLEP.

Tabla 14 Contenido mínimo recomendable del informe sobre estabilidad presupuestaria

ÁREA DEL INFORME	CONTENIDO
Carácter público	Análisis de la forma jurídica, el capital y cualquier otra circunstancia relevante de la entidad con el fin de determinar si es o no susceptible de ser catalogada como entidad pública
Carácter comercial	Análisis del tipo de entidad, sus fines y la operativa planteada con el objetivo de determinar si realizará funciones públicas o típicas de la Administración, tendrá un mero carácter instrumental o si, por el contrario, realizará actividades de carácter comercial
Análisis de las ventas	Análisis de las fuentes de ingresos con el fin de determinar cuáles de ellas pueden ser consideradas ventas en términos de contabilidad nacional
Análisis de los costes de producción	Análisis de los gastos e inversiones previstas con el fin de establecer el coste de producción de acuerdo con las normas de la contabilidad nacional
Análisis de la financiación de la entidad	Cálculo del ratio que representan las ventas frente a los costes de producción en un conjunto de ejercicios con el fin de determinar si la entidad se financiará mayoritariamente con ingresos comerciales (ventas)
Determinación del sector al que se adscribe la entidad	Determinación de la adscripción de la entidad a uno de los dos grupos establecidos en el artículo 4 del RLEP

2. Informe sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria

Junto al informe anterior, a realizar en momentos puntuales, el Interventor desarrollará un informe específico e individualizado sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria con carácter periódico. Aunque dicho informe podrá ser efectuado tanto en el momento de la aprobación, modificación y liquidación del presupuesto de la Administración matriz, resulta altamente recomendable que, en todo caso, acompañe a la liquidación de los presupuestos de la Administración matriz.

El contenido mínimo de dicho informe será el siguiente:

- Delimitación del conjunto de entidades que componen el sector público en cuestión, agrupándolas en dos grupos de acuerdo con la clasificación del artículo 4 del RLEP.
- Determinación de la capacidad de financiación de cada una de las entidades del 4.1 del RLEP.
- Determinación de la posición de equilibrio financiero de cada una de las entidades del 4.2 del RLEP.
- Determinación de la capacidad de financiación de la propia Administración matriz. Para ello se debe aportar la siguiente información:

- Obtención de la cuenta consolidada a partir de los documentos contables correspondientes a las entidades integradas en el grupo del artículo 4.1 del RLEP y la propia Administración matriz. (Cuenta consolidada del grupo 4.1, CC41)
 - Determinación de las operaciones financieras y patrimoniales realizadas o proyectadas entre la Administración matriz y/o cualquiera de las entidades del grupo del artículo 4.1 y las entidades dependientes de la misma encuadradas en el grupo del artículo 4.2.
 - Análisis de las operaciones anteriores desde la perspectiva de la contabilidad nacional y comparación con los criterios aplicados en la contabilidad pública de la Administración matriz con el fin de proponer reajustes en caso de discrepancia.
 - Recálculo de la CC41 como consecuencia de los ajustes practicados.
 - Determinación de la capacidad de financiación de la Administración matriz.
- En su caso, medidas a tomar, tanto para las entidades del grupo 4.1 RLEP como las del 4.2, en caso de incumplimiento, verificación de dicha situación y propuesta de medidas a adoptar en cumplimiento de la normativa vigente.

Tabla 15 Contenido mínimo recomendable del informe sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria

ÁREA DEL INFORME	CONTENIDO
Delimitación del Sector Público	Enumeración de las diferentes entidades que componen el sector público en cuestión con una breve referencia a su objeto social y actividades y clasificación en dos grupos de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del RLEP
Entidades 4.1	Presentación de las cuentas de las entidades del grupo 4.1 y análisis individualizado de la capacidad de financiación de cada una de ellas
Entidades 4.2	Presentación de las cuentas de las entidades del grupo 4.2 y análisis individualizado del equilibrio financiero de cada una de ellas
Obtención de la CC41	Consolidación de las cuentas de todas las entidades del grupo 4.1 junto a la de la propia Administración matriz. Obtención de la cuenta consolidada (CC41) y medición de la capacidad de financiación sobre la misma.
Ajustes y reasignaciones	Análisis de las operaciones entre las entidades del grupo 4.1 y las del grupo 4.2 con el fin de determinar si existen diferencias en su tratamiento desde el punto de vista de la contabilidad nacional. Realización de los ajustes necesarios a la capacidad de financiación medida sobre CC41 a partir del análisis anterior.
Obtención CC41 ajustada (CC41a)	Determinación de la cuenta consolidada en términos de contabilidad nacional y análisis de la capacidad de financiación sobre CC41a
Resultados y medidas a adoptar	Recopilación de resultados sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria. Determinación, en su caso, de medidas a adoptar de acuerdo con la normativa vigente.

Capítulo 4. Relaciones financieras entre las sociedades públicas y su administración titular

4.1. El diseño de la relación jurídica

4.1.1. Planteamiento

Constituidas las sociedades públicas, éstas tienen una doble actividad: la propia y aquella en la que actúan como delegadas o encargadas de la Administración de la que depende.

Su situación jurídica en orden a las distintas relaciones que se plantean en su actividad es compleja, pues tienen unas relaciones que pudieran denominarse internas que son aquellas que mantiene con su administración matriz o titular y las relaciones externas que mantiene frente a terceros, en su actuar diario, que deben ser objeto de análisis.

En primer lugar, la relación con su administración titular ha planteado distintas dudas y posturas doctrinales, en orden a determinar cómo se configura esa relación, y qué elementos la amparan y la determinan. Así se utilizan diversos instrumentos (figuras jurídicas) para ello como la determinación de su objeto social, la encomienda, mandato o encargo de gestión, etc. Instrumentos jurídicos que no siempre tienen un concepto perfectamente definido, son confundidos unos con otros, no se han estudiado siempre en profundidad y muchas veces se utilizan sin que se sepa con certeza su contenido y alcance.

En segundo lugar, en la actuación en el mercado frente a terceros, en ejecución de su objeto social y de la actividad que le es propia, se establecen multiplicidad de relaciones, algunas de ellas sometidas al derecho privado, como las laborales o patrimoniales, otras sometidas al derecho público, en mayor o menos medida o con unas ciertas especialidades como la de contratación pública.

Las relaciones internas es necesario que se definan y clarifiquen, a los efectos del presente estudio, pues no siempre se ha utilizado la misma terminología para definir las por la Doctrina, el Derecho europeo y/o la Normativa Española.

- a) Relación administración/sociedad pública: Esta relación se considera generalmente como una relación instrumental, pues se parte del hecho de que las relaciones que se producen son entre una administración y un ente instrumental que forma parte de la misma, pues es de su exclusiva propiedad, al pertenecerle la totalidad del capital, y del que se vale para realizar, con unas reglas de actuación específica, sus finalidades y objetivos.

Partiendo de esta tesis, sus relaciones se configuran desde un doble plano.

Por un lado, con carácter general, con su creación la administración local, en su potestad de autoorganización, establece que el ejercicio de sus competencias y su actividades en relación con el urbanismo, vivienda y gestión de determinados servicios públicos, se van a prestar y realizar de forma ordinaria y habitual mediante dicha sociedad.

Este campo de actuación genérico queda perfectamente determinado en el procedimiento administrativo de su constitución, expediente de municipalización o provincialización, justificando en la memoria los parámetros técnicos y jurídicos y concretando su específica actividad en el objeto social establecido en sus estatutos. Se trata por lo tanto de la creación de un instrumento de gestión de servicios públicos (prestación directa de servicio público).

Por otro lado, además, para realización de prestaciones determinadas¹⁸, la normativa permite que la Administración encargue de forma específica a los denominados “medios propios”, mediante las denominadas, por unos autores encomiendas de gestión o por otros, mandatos de gestión.

Tanto en uno u otro supuesto, como se analizará con detalle posteriormente, estas relaciones se encuentran excluidas de la normativa de contratación pública o de “mercado interior” como se denomina en el ámbito comunitario.

b) Relación sociedad pública/terceros: Se denomina a este tipo como “relaciones de colaboración entre el sector público y el privado” distinguiendo las que se denominan institucionales de las que no tienen este carácter, denominadas contractuales.

Las relaciones de colaboración institucionales, los denominados por la Unión Europea Partenariados públicos-Privados Institucionales (PPPI) o Colaboración Publico Privada Institucional (CPPI) en el derecho español, no son sino aquellos supuestos en los que se crea una figura con personalidad jurídica independiente. En ellas destacan las tradicionalmente llamadas “sociedades mixtas”, aquellas en las que, aunque sean pequeñas, existe participación del sector privado.

En este supuesto, las relaciones no se encuentran excluidas de la normativa de mercado interior y, para su constitución y el encargo de actuaciones o contratos, la Administración viene obligada a cumplir los criterios de la normativa de contratación, como ha dejado muy clara la Comunicación interpretativa

18 El artículo 41.n) de la Ley 30/ 2007, Ley de Contratos del Sector Público, excluye de la misma a: “Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, *la realización de una determinada prestación...*”

de la Comisión Europea de 12 de abril de 2008, relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada.

Las relaciones de colaboración no institucionalizadas o “contractuales” son las más habituales y dan lugar a los distintos supuestos de contratos referidos en la normativa de Contratos de Sector Público (obras, servicios, suministros, concesión de obra pública, etc.) de entre los que se puede destacar por la coincidencia de denominaciones, y por que pudiera dar lugar a errores de interpretación, el contrato específico de “colaboración entre el sector público y privado”¹⁹.

Se analizarán con detalle las relaciones internas, pues son las que nos interesan para el presente estudio.

4.1.2. Configuración de la relación interna de la Administración con su empresa pública

La gestión directa del servicio público es, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, aquella que se presta por la propia administración local o mediante alguna de las formas de personificación pública o privada de las que puede valerse.

Una de las formas más habituales es la que se realiza por una sociedad instrumental. Se considera como tal aquella que es de su exclusiva propiedad al ser su participación del 100% del capital y ser consecuentemente titular de todas las acciones o participaciones según el tipo de sociedad capitalista de la que se trate.

19 En relación al contrato específico de colaboración “colaboración entre el sector público y privado”, el artículo 11 de la LCSP indica en su párrafo 1º que:

“Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquellos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.*
- b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.*
- c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.*
- d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado”.*

Por el contrario, la gestión indirecta, es en relación con las sociedades mercantiles públicas aquella que se realiza mediante una sociedad mixta en la que existe participación del capital privado. A ella la LBRLL²⁰, tras la reforma realizada en el 2003 (Ley 57/2003), no se refiere de forma específica y remite a la Legislación de contratos del sector público para su configuración (LCSP)²¹.

La citada LCSP no establece de manera formal distinción entre la gestión directa e indirecta de los servicios públicos, pero sí que deja perfectamente claros los supuestos de una u otra al regular el “contrato de gestión de servicios públicos”.

En su artículo 8 define el Contrato de Gestión de Servicios Públicos como “*aqué en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante*”²². Seguidamente la LCSP establece un régimen distinto en función de que la gestión de servicio la realiza la Administración con sus propios medios de forma directa, en cuyo caso no es de aplicación la misma, o que lo presten los particulares, en cuyo caso sí le es de aplicación. Así indica que:

a) Cuando la gestión del servicio se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, o cuando dicha gestión se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública, “las disposiciones de esta Ley referidas a este contrato no serán aplicables”²³ (**gestión directa**).

b) Cuando la Administración decide que los presten los particulares por tratarse de servicios susceptibles de ser explotados por ellos²⁴, no pudiendo ser nunca de los que implican ejercicio de autoridad, estableciendo unos supuestos específicos entre los que destaca la sociedad mixta, y fijando unas especificidades en

20 **LRBRL** en su artículo 85.2 indica que “Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

A) Gestión directa.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector público.

21 Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 octubre).

22 Establece como novedad que con él se ejercita una competencia asumida como propia, pues no puede olvidarse que de acuerdo con la LRBRL son servicios públicos locales “los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias” (art. 85.1 de la LRBRL).

23 Artículo 8.2 de la LCSP.

24 Artículo 251 de la LCSP: 1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. 2. El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional, como en el territorial.

su regulación²⁵, pero partiendo siempre de la base de que es una relación que se encuentra sometida a la propia ley (**gestión indirecta**).

De ello se puede concluir que, cuando la Administración, en su potestad de autoorganización, decide gestionar directamente el servicio mediante sus propios medios o instrumentos con o sin personalidad, las reglas relativas a la contratación no son aplicables a sus relaciones (aún cuando sí puedan serlo para las relaciones de estas sociedades con terceros), mientras que sí lo son cuando la gestión del servicio se realiza de forma indirecta por un particular o a una sociedad en la que el capital social no sea íntegramente público, pues ya existe relación con terceras personas ajenas a la Administración.

4.1.3. Gestión Directa: determinación del objeto social y encargos de gestión

En una sociedad pública de capital íntegro de la Administración, como se ha indicado antes, existe un doble juego de relaciones entre la sociedad y la administración titular; por un lado las relaciones estables, habituales y ordinarias amparadas por su carácter de medio instrumental para la gestión directa del servicio, y los encargos específicos de determinadas prestaciones, que suelen arbitrarse mediante las denominadas encomiendas o mandatos de gestión.

Centrándolo en el primero de los supuestos, las actuaciones habituales y ordinarias se determinan en dos momentos: el inicial, mediante la configuración de la sociedad con su objeto social, y en un momento posterior, mediante el encargo de la gestión y ejecución concreta de las determinadas actividades y funciones que van surgiendo en base a las necesidades que van apareciendo tanto en la actuación de la Administración como de la propia sociedad.

Con carácter general, la determinación del objeto social de la sociedad en el expediente administrativo de constitución la legitima para prestar todos aquellos servicios de competencia de la Administración sin necesidad de expreso y concreto encargo.

En este sentido, se puede considerar el expediente administrativo como un “macro y genérico encargo de gestión”, pues mediante el mismo la Administración configura la sociedad, analiza los distintos aspectos técnicos, económicos y jurídicos concurrentes, realiza los distintos estudios que justifican su creación y las ventajas inherentes al servicio así prestado, y determina que las actividades y servicios se prestarán por la referida sociedad, fijándolos en su objeto social.

25 Artículo 251 de la LCSP: los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos de gestión de servicios públicos se regularán por la presente Ley, excluidos los artículos 196, apartados 2 a 7, ambos inclusive, 197, 203 y 205, y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella.

Esta configuración inicial no se encuentra en el aire sino que se concretan en ella las actividades que ha de realizar, su determinación y justificación económica y financiera, e incluso cronológica, determinando en un estudio económico-financiero de viabilidad las distintas actividades o servicios que irá realizando la sociedad en un horizonte temporal, intentando, en la medida de lo posible, que se configure como una sociedad de mercado al objeto de su configuración dentro de las sociedades del artículo 4.2 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria.

Además de este contenido material, desde el punto de vista formal, el expediente, como si de una ordenanza se tratase, es publicado y sometido a información pública durante 30 días, no aprobándose definitivamente hasta que, en su caso, se responda a las alegaciones presentadas.

Se trata por lo tanto de una verdadera norma de creación en la que se establece de forma expresa y clara que se trata de un medio instrumental y propio o servicio técnico del que se vale la administración local para la prestación de forma directa de un servicio público. Además de esta configuración y determinación genérica y previa del actuar de las referidas sociedades, anualmente existe otro instrumento específico donde se concretan las diferentes actuaciones de la sociedad, tanto en su labor de gestión de los servicios delegados, como en su actividad económica propia. Se trata del documento denominado PAIF (Programa de Actuación, Inversiones y Financiación) que, de acuerdo con la normativa de haciendas locales deben elaborar las sociedades determinando la previsión de ingresos y gastos de cada anualidad y ser aprobada por el Ayuntamiento²⁶.

Este encargo genérico de gestión de servicios públicos es el que determina la esencia de la relación entre la Administración y su sociedad, pues establece el marco general de estas relaciones entre una y otra, relación que, evidentemente, se encuentra, como se ha analizado, fuera del ámbito de regulación de la Ley de Contratos del Sector Público.

Ello es lógico, pues es la sociedad, como se ha indicado, el elemento establecido dentro de la potestad de autogobierno de la administración titular para la gestión de los servicios relativos al objeto social de que la ha dotado.

En este sentido, como no podía ser de otra manera, se pronuncia el ya indicado artículo 8 de la LCSP que, tras definir el contrato de gestión de servicios públicos en su apartado 2, indica literalmente que:

“Las disposiciones de esta Ley referidas a este contrato no serán aplicables a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación

26 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004) y el Real Decreto 500/1990.

de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”.

La normativa urbanística de las Comunidades Autónomas prevé en esta misma línea que estas sociedades son una forma de gestión directa del urbanismo y configuran esta relación con sus administraciones fuera de la normativa de contratación; entre otras, se pueden destacar:

- a) El Principado de Asturias establece en la relación entre la Administración y su Sociedad que cuando se trate de sociedades urbanísticas de capital íntegramente público no se requerirá licitación por parte de la administración del Principado, entidades locales y entidades jurídico-públicas que formen parte de ellas, cuando se les asignen las encomiendas relacionadas, así como tampoco el encargo de tareas o cometidos propios de la actividad urbanística que, aun desarrollándose en régimen de derecho privado, fuera propia de la competencia en esa materia de la Administración encomendante. (Decreto Legislativo 1/2004, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo).
- b) La Comunidad de Castilla y León, tanto a nivel local como a nivel autonómico indica que se puede realizar “encomienda de la ejecución material de actividades de su competencia” a estas sociedades (Ley 5/1999 de Urbanismo).

El hecho de que no es aplicable la normativa de contratación pública cuando se trate de la relación administración/sociedad instrumental ha sido reiterado tanto por la Doctrina como por la Jurisprudencia. Así, la Sentencia TJCE de 12 de julio de 2001, “Proyecto Scala 2001” comentada por Tomás Ramón Fernández, indica que:

“No hace falta decir, porque es obvio, que cuando es la propia Administración la que corre a cargo de la financiación de esas obras (ejecución de los sistemas generales o de obras aisladas), la lógica de la obra pública se impone sin discusión, lo que remite normalmente a la aplicación de la vigente legislación de contratos de las Administraciones públicas, adaptada a la Directiva 93/37 y a las demás normas comunitarias, salvo que la Administración decida ejecutar las obras en cuestión por sus propios medios por cualquiera de los modos de gestión directa de los servicios públicos que las leyes de régimen local ponen tradicionalmente a su disposición, incluida la creación de entes públicos “ad hoc” y de sociedades mercantiles. Mientras aquéllos y éstas no den entrada a terceros en esa ejecución, la Directiva 93/37 queda al margen porque es la propia Administración la que está actuando a través de entes instrumentales suyos.”

La doctrina mayoritaria, entre los que destaca Santiago Muñoz Machado, indica que la ejecución de la obra por los propios medios, evita, desde luego, la aplicación de la normativa comunitaria y la doctrina de la Sentencia del asunto Scala. Si las obras se ejecutan por un tercero, financiándolas la Administración pública, se aplica sin duda la Directiva 93/37. Pero si la Administración ejecuta las obras por sus medios, utilizando cualesquiera de los procedimientos previstos para la gestión directa de los servicios públicos en la legislación interna, incluida la creación de entes públicos o sociedades mercantiles, no hay razón para aplicar la directiva citada, porque no se está actuando mediante la contratación de terceros, sino utilizando entes instrumentales propios. Cuestión distinta sería la ulterior utilización por estas sociedades o entes instrumentales de otras empresas mercantiles a las que adjudicar, total o parcialmente, las obras. Si éstas se realizan a través de terceros, la contratación quedaría sometida al régimen de concurrencia. Sin embargo, si la ejecución es directa por aquellas entidades o empresas, tal régimen queda excluido.

En un segundo plano temporal, la relación genérica y ordinaria de la gestión de los servicios y/o actividades económicas que se concreta inicialmente en el objeto social, como se ha indicado, posteriormente se va definiendo según los casos y en función de los distintos elementos que sean necesarios o convenientes para ello, en virtud de la adopción de una amplia gama de posibilidades: Convenio de gestión de servicios públicos, convenio urbanístico, encargo de la Administración y aceptación expresa o tácita de la sociedad instrumental.

Todo ello, teniendo en cuenta lo ya indicado de que ya se han definido muchas de las actuaciones previas, con el estudio de viabilidad económica financiera que es de carácter plurianual, al objeto de la sectorización y de que anualmente se aprueba por la Corporación el PAIF, éste forma parte como anexo del Presupuesto municipal.

En concreto, profundizando los medios, dentro de la amplia libertad que concede la normativa y la jurisprudencia analizada, puede verificarse por:

a) *Convenios urbanísticos* entre la Administración matriz y la sociedad urbanística. Estos se encuentran ampliamente regulados en las legislaciones urbanísticas de las CC.AA.

En concreto, entre otros se destacan:

- La Comunidad de Andalucía, que en la LOUA regula en sus artículos 92 y 95, respectivamente, los convenios con las sociedades públicas interadministrativas de colaboración y convenios urbanísticos de gestión.
- El Principado de Asturias establece que el contenido y alcance de la encomienda o encargo habrá de formalizarse en convenio al efecto, en el que la

sociedad tendrá la consideración de ente instrumental de la Administración en cuestión.

- La comunidad de Extremadura: en el artículo 113 de la Ley 15/2001, autoriza a estas empresas públicas y a las Administraciones que las han creado, sus organismos dependientes o adscritos y los consorcios o cualquiera de éstos a suscribir convenios con fines de colaboración, en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen local.
- La Región de Murcia en el artículo 158 de su DL 1/2005, indica que las mismas firmen convenios para la ejecución del planeamiento urbanístico, o bien para la formulación o modificación de éste.

b) *Encargo de gestión concreta de una actividad por parte de la Administración matriz y aceptación expresa* por el órgano de administración de la sociedad instrumental. El Pleno de la Corporación como competente en la materia puede materializar dicho contrato a personas permitidas por el ordenamiento jurídico. Ese encargo se acepta por el órgano de la sociedad competente para tal fin: el Consejo de Administración, Consejero Delegado o Director Gerente con competencia al efecto. Esta aceptación se configura como aceptación expresa.

c) *Mandato o Encargo de la Administración matriz y aceptación tácita* de la sociedad instrumental manifestada en actos de ejecución de la encomienda (artículo 1710 C.C.).

Estos últimos supuestos son igualmente reconocidos expresamente por normativa urbanística autonómica, en concreto: La Comunidad de Castilla y León, tanto a nivel local como a nivel autonómico indica que se puede realizar “*encomienda de la ejecución material de actividades de su competencia*” a estas sociedades. Igualmente Galicia permite que se encomienden a sus sociedades urbanísticas, “*la ejecución de las obras de urbanización, las operaciones de gestión y ejecución del polígono*”.

4.1.4. El Mandato o encomienda de gestión

Junto a la gestión directa ya indicada en el apartado anterior, como indica Fernando García Rubio, “*existe otra posibilidad que, sin alterar el régimen de gestión directa, en cuanto a la titularidad, supone una actuación en la prestación material directa por parte de una entidad dependiente o creada por el Ayuntamiento: la encomienda de gestión, que desarrolla en nuestro derecho las relaciones que en la Unión Europea*

se denominan *in house providing*, regulada en el artículo 4.1.n en relación con el 24.6 de la LCSP²⁷.

El empleo de la fórmula de la delegación o encargo de gestión del servicio público y su distinción con la figura de la encomienda de gestión, a decir de la doctrina, depende, como se ha indicado anteriormente, de que se trate de las relaciones estables, habituales y ordinarias amparadas por su carácter de medio instrumental para la gestión directa del servicio, determinadas en su objeto social, entre una sociedad y la administración titular y los encargos que de forma excepcional y específica, en relación con determinadas prestaciones, le encomienda dicha administración.

En esta línea es muy clarificador lo indicado por Fernando García Rubio, en el artículo citado cuando escribe:

“En lo referente a las actividades a prestar por la correspondiente sociedad mercantil, estas en nuestra opinión deberán concretarse en el objeto social de aquéllas, circunstancia ésta que permitirá y habilitará la actividad material correspondiente.

Todo ello, porque la encomienda de gestión se trata de una alteración en el ejercicio de las competencias de los entes públicos o administraciones, y que supone la delegación de una competencia que puede versar tanto sobre la gestión como la realización de una determinada actividad, pero con un carácter meramente instrumental, sin por ello adoptar ningún tipo de decisión al respecto, quedando de esta manera la titularidad de la competencia en manos de la entidad pública originaria”.

Analizaremos la fórmula de la encomienda que ha sido profundamente discutida no solo en su terminología, pues se ha afirmado que debe hablarse más de mandato de gestión, sino también en cuanto a su contenido y diferencia con la regulada en el artículo 14 de la Ley 30/92, del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común²⁸.

En este sentido se pronuncian algunos autores al considerar que la encomienda de gestión que regula la ley 30/92 es distinta que la que se refiere en la LCSP, siendo la primera una verdadera encomienda en la que se permite cierta libertad pues se puede concretar en un “acuerdo expreso”, mientras que la encomienda de la norma contractual veda ese acuerdo de voluntades destacándose su carácter imperativo al indicar que estas serán de “ejecución obligatoria para ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante”.

27 Artículo de Fernando García Rubio, “¿Pueden las empresas de capital público gestionar mediante encomienda? – Estudio de las encomiendas de gestión de servicios públicos no obligatorios en el ámbito local” en la Revista de la Ley “Contratación Administrativa Práctica” nº 99 de julio de 2010.

28 En este sentido, Bernal Blay M.A. en “Las encomiendas de gestión excluidas del ámbito de aplicación de la LCAP. Una propuesta de interpretación del artículo 3.1, letra l) del TRLCAP”.

Por ello, algún sector doctrinal suele establecer una distinción entre “encomienda de gestión” para la contemplada en la norma procedimental y “mandato de gestión” para la contemplada en la normativa contractual.

No entrando en mayor profundidad en relación a dicha discusión, analizaremos la encomienda o mandato de gestión que regula el artículo 4.1 letra n en relación con el 24.6 de la LCSP.

- La Encomienda o Mandato de gestión en la LCSP

En la nueva Ley de Contratos del Sector Público ha quedado perfectamente sentada la posibilidad de que la Administración encomiende a su sociedad una “determinada prestación” y su expresa exclusión de dicho encargo de la normativa contractual pública cuando se trate de una sociedad instrumental cuyo único accionista es la Administración.

Así, están excluidos de la Ley, de acuerdo con el artículo 4.1 en su letra n:

- n) Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación. No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 121.1 y 174.

Santiago González-Varas²⁹ considera que *“dentro de los contratos excluidos de la LCSP, puede citarse el caso de los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6³⁰, realice una determinada*

29 Santiago González-Varas, “Estudio sobre la aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP) a los promotores públicos (sociedades mercantiles, organismos autónomos y entidades empresariales) en particular a aquellas que tienen como objeto funciones urbanísticas, suelo y vivienda”. Informe realizado para AVS en 2007.

30 En concreto el citado 24.6 indica:

“ A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria

prestación. Este supuesto se refiere a las encomiendas de gestión que puedan pretender realizarse a otras entidades, planteándose cuándo ha de regir la ley pública de contratos y los principios de publicidad, concurrencia y vinculación a la mejor oferta en este tipo de casos.

El referido artículo 24.6 de la misma LCSP 30/2007, en el que se prevé el supuesto de la encomienda de gestión, se encuadra dentro del artículo dedicado a regular la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración y la ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares a ...los medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes...”.

“Así pues, la vinculación estricta de la entidad encomendada respecto de la encomendante explica la posibilidad de entender que nos situamos ante encomiendas de gestión que se sitúan dentro de los contratos o negocios excluidos de la aplicación de la LCSP 30/2007”.

- Requisito: El medio propio o servicio técnico

El referido artículo 24.6 establece las condiciones y requisitos para que la encomienda o mandato de gestión que el, en concreto es requisito esencial a los efectos de la posibilidad de la encomienda de gestión y que esta quede fuera de las reglas generales de la LCSP, que el sujeto que reciba la misma tenga la condición de **“medio propio y servicio técnico”** de las entidades encomendantes.

De acuerdo con el citado artículo, los requisitos para considerar a una sociedad urbanística como medio propio son los siguientes:

a) Que realicen la parte esencial de su actividad para el Poder Adjudicador:

Es necesario que la mayor parte de la actividad de la sociedad se realice para su administración matriz. Quiere decir ello que se trate de una sociedad en la que la actividad principal sea la de prestación de servicios para su administración.

Este carácter, exigido para la posibilidad de encomienda de gestión, no lleva consigo el hecho de ser una sociedad que no se financia con ingresos de mercado a los efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria.

para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.

Como se ha indicado anteriormente, el que una entidad cumpla los requisitos para ser calificada como medio propio y servicio técnico de la administración matriz no implica clasificación como productor no de mercado. Con el carácter no formalista sino real de la normativa europea habrá que analizar las actividades concretas que realiza la entidad, bien sean de prestación de servicio o actividad económica propia, con el fin de determinar si los ingresos que obtiene tienen el tratamiento de ingresos comerciales (“ventas”) desde el punto de vista del SEC95 y cubren al menos el 50% de los costes de producción.

b) **Control análogo al que tienen sobre sus propios servicios:** Se exige además que el control de la administración matriz sea absoluto sobre el ente institucional, que “ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios”.

Como consecuencia de ello, las relaciones se consideran, como se ha indicado, más en el ámbito de una orden o mandato que en una relación contractual, a diferencia de las relaciones de gestión directa del servicio, que se suelen articular mediante un convenio.

Este mandato será de ejecución obligatoria para la sociedad y con sometimiento expreso a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante. Además de ello, la retribución también se fijará de forma unilateral por la Administración por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

Estas tarifas se suelen establecer bien mediante un catálogo completo de actividades y específica remuneración por cada una de ellas o mediante la fijación de un porcentaje sobre la cuantía de lo encomendado.

En el supuesto de tratarse de una sociedad mercantil pública, se establece que para acreditar ese control análogo debe de ser el 100% capital de titularidad pública.

En esta línea, alguna Jurisprudencia ha exigido que este control no sea un control genérico o nominal sino efectivo. En este sentido, las sociedades públicas en el derecho local español, son controladas real y efectivamente por la administración titular, pues no solo sus miembros suelen formar parte de su consejo de administración, y, en la mayor parte de los supuestos, el pleno configura la junta general, sino también en el actuar cotidiano determinan claramente la actuación de la sociedad. Así tras definir sus actuaciones genéricas en la memoria, aprueban anualmente con carácter previo los PAIF, aprueban posteriormente las cuentas y autorizan las operaciones de endeudamiento.

c) **Reconocimiento expreso en los estatutos o norma que los cree:** la condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos.

En este tema es necesario establecer algunas precisiones. En primer lugar si nos atenemos al criterio no formalista de la Unión Europea, en el sentido de entender que este carácter de medio propio deberá constar expresamente indicado o en los estatutos o en la norma de su constitución, con independencia de que se utilice literalmente el termino “medio propio” o “servicio técnico”, sino que ello se deduzca de los elementos definidores de la constitución de la sociedad y de las relaciones que mantiene con su administración titular.

En este sentido, si bien a “sensu contrario”, ha sido muy clara la Jurisprudencia Europea al indicar que es la realidad de la actuación de la sociedad lo que define éste pues la determinación en los estatutos no implica que lo sea si por la naturaleza de la sociedad o su actividad queda acreditado que no reúne esta condición.

En esta línea puede considerarse que si en la memoria de constitución de la sociedad, que no puede olvidarse que se tramita con exposición pública y de la misma forma que una ordenanza municipal, por lo que podría ser considerada como la “norma de creación”, o en los estatutos se deduce claramente esta condición, aun cuando no se emplee literalmente la expresión “medio propio”, debe ser considerado como tal.

No obstante ello, ante algunas posturas doctrinales, es conveniente a efectos prácticos y para evitar tener que justificar siempre dicho carácter, que en la medida de lo posible se adapten los estatutos para reconocer este carácter de forma expresa y literal.

4.2. El campo de actuación

La capacidad de actuación de las sociedades públicas en general y especialmente las urbanísticas es muy amplia, si bien ésta debe estar establecida en el objeto social establecido en los estatutos. Esto es necesario pues, de acuerdo con la normativa mercantil, es el objeto el que determina la capacidad de actuación de la misma y, desde el punto de vista administrativo, al ser aprobado por la administración titular de las mismas determina el alcance concreto de la actuación del nuevo órgano creado, en virtud de su potestad de autogobierno.

Con carácter previo se puede indicar que el objeto social de estas sociedades suele concretarse fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- El **urbanismo**: comprende una amplia actividad que no se circunscribe exclusivamente a la gestión, sino que se extiende a actividades de redacción de planeamiento y a la promoción de equipamientos.
- La **vivienda**: contempla no sólo la promoción de vivienda de nueva planta sino la de rehabilitación y remodelación urbana, así como la administración del patrimonio edificado.
- La **gestión de servicios y equipamientos públicos**: a tal efecto las sociedades suelen gestionar, administrar y conservar servicios y equipamientos públicos encomendados. De esta forma puede realizar todo tipo de contratos y actividades tendentes a que los servicios públicos sean prestados de una manera íntegra y suficiente.
- La **administración del Patrimonio Municipal de Suelo y patrimonio ordinario**: las sociedades urbanísticas suelen administrar todo tipo de patrimonio de la administración titular que se le encomiende.

Esta amplia capacidad de actuación, que constituye el amplio objeto social habitual de dichas sociedades, está perfectamente refrendada por la normativa española, tanto de las Comunidades Autónomas como la de Régimen Local.

Todas las comunidades autónomas, competentes en materia de urbanismo y vivienda de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución que les permite asumir competencias relativas a la “Ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda”, han asumido la competencia en estas materias.

En relación con las Corporaciones Locales, dicha competencia y capacidad de actuación es también perfectamente clara. La Ley de Bases de Régimen local establece en su artículo 85.1 “1. *Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias*”. El artículo 25 determina la competencia de los municipios, al indicar que éstos ejercerán, en todo caso, las siguientes competencias:

- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.”

El Real Decreto Legislativo 781/1986, como ya se ha indicado en el concepto de las sociedades públicas de forma más específica, prevé que su actividad vendrá referida al ejercicio de competencias de las administraciones locales o actividad económica:

- En relación a la gestión de servicios, el artículo 95 prevé que éstos, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente. Sin embargo, los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa.
- En relación al ejercicio de actividad económica, el artículo 96 del mismo RDL contempla la iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas; cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes.

Analizaremos el alcance y contenido de la competencia en cada una de estas materias.

4.3. Aspectos previos

La normativa principal de aplicación es la urbanística de las Comunidades Autónomas, pero no todas han legislado en materia de sociedades urbanísticas y, de las que lo han hecho, no todas han establecido el objeto de las sociedades, o lo han determinado de forma muy somera, por lo que se debe acudir supletoriamente a las previsiones de la normativa estatal.

Por ello, el estudio del objeto social se estructurará en tres apartados: El primero, analizará la competencia que a las mismas le atribuye la normativa urbanística estatal, el segundo los objetos sociales previstos por las Comunidades Autónomas y el tercero a las actuaciones en materia de vivienda.

4.4. Actuaciones en materia urbanística

4.4.1. Normativa urbanística estatal

La normativa urbanística estatal es variada. El Reglamento de Gestión Urbanística, en su Exposición de Motivos, establece que estas sociedades se podrán crear para todos los fines previstos en el ámbito urbanístico.

El Decreto 1169/78, de 2 de mayo, sobre "Constitución de Sociedades Urbanísticas por el Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales" indica en su exposición de motivos que: *"La finalidad del presente Real Decreto, que tiende además a facilitar la constitución de estas Sociedades (sociedades urbanísticas); es concretar su objetivo sin excluir ninguno de los fines comprendidos en el ámbito urbanístico..."*. El artículo 3 del mismo establece una amplia competencia de estas sociedades, que ha servido de referencia a muchas de las legislaciones urbanísticas

de las CC.AA., que, en alguno de los casos, lo han transcrito casi de forma literal. En concreto el artículo 3 establece:

1. *“Las Sociedades urbanísticas tendrán por objeto la realización de alguno o algunos de los fines siguientes:*

a) Estudios urbanísticos, incluyendo en ellos la redacción de planes de ordenación y proyectos de urbanización y la iniciativa para su tramitación y aprobación.

b) Actividad urbanizadora que puede alcanzar tanto a la promoción de la preparación de suelo y renovación o remodelación urbana como a la de realización de obras de infraestructura urbana, y dotación de servicios, para la ejecución de los planes de ordenación.

c) Gestión y explotación de obras y servicios resultantes de la urbanización, en caso de obtener la concesión correspondiente, conforme a las normas aplicables en cada caso.

2. Para la realización del objeto social, la Sociedad urbanística podrá:

a) Adquirir, transmitir, constituir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles que autorice el derecho común, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento del área de actuación.

b) Realizar convenios con los organismos competentes que deban coadyuvar, por razón de su competencia, al mejor éxito de la gestión.

c) Enajenar, incluso anticipadamente, las parcelas, que darán lugar a los solares resultantes de la ordenación, en los términos más convenientes para asegurar su edificación en los plazos previstos.

d) Ejercitar la gestión de los servicios implantados, hasta que sean formalmente asumidos por la Corporación Local u Organismo competente”.

Estas amplias competencias las ha ratificado la jurisprudencia, tanto la del Tribunal Supremo como la de los Tribunales Superiores de Justicia:

1. El TSJ de la Comunidad de Madrid, en su sentencia de fecha 16 de julio de 2004, al enjuiciar el objeto social de una sociedad local, establece en su Fundamento de Derecho Quinto que:

“Como puede observarse los fines de la sociedad se ajustan a los previstos en el artículo 3º en el Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de

sociedades urbanísticas por el Estado, los organismos autónomos y las Corporaciones locales, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley del Suelo, al que expresamente se remite en los apartados A y B, siendo las facultades concretas desarrollo de los mecanismos establecidos en dicho Real Decreto”.

2.El Tribunal Supremo, en su sentencia de 17 de junio de 1999, analizando las competencias de la Empresa Municipal del Ayuntamiento de Valencia que indica en su Fundamento de Derecho Tercero que:

“(…) el R.D. de 2 de mayo de 1978 cuyo artículo 3º especificaba entre los fines propios del objeto social de las entidades urbanísticas los comprendidos en el apartado 1.b) de dicho R.D. concretamente referido a la actividad urbanizadora, que tanto podrá alcanzar la promoción de la preparación del suelo y renovación o remodelación urbana, como la realización de obras de infraestructura y dotación de servicios, (...)”.

3.De igual manera se manifiestan las siguientes sentencias de la Sala Tercera del Alto Tribunal de 29 de septiembre de 1992, 2 de octubre de 2000 y 26 de febrero de 2002.

4.4.2. Normativa de las Comunidades Autónomas

No es posible realizar una sistematización de los objetos sociales que determinan las normas urbanísticas de las CC.AA. por lo que a continuación se realiza una enumeración de las más significativas:

a) **Andalucía:** el Artículo 90 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) indica que las sociedades urbanísticas, instrumentales o mixtas, podrán tener todos o algunos de los siguientes fines:

- Redacción, gestión y ejecución de instrumentos de planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora y edificatoria.
- Gestión y explotación de las obras resultantes.

b) **Asturias:** el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, indica en su artículo 14 (“Sociedades urbanísticas”)

que podrá encomendarse particularmente a las sociedades constituidas o participadas por las Administraciones urbanísticas:

- La elaboración y redacción de planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización y cualesquiera informes, estudios y asistencia técnica de contenido urbanístico.
- La promoción, gestión y ejecución de actuaciones urbanísticas y urbanizaciones, con independencia del sistema que se adopte para la ejecución del planeamiento, sin que sea necesaria en todo caso la transmisión o aportación de terrenos o aprovechamientos. Si la Administración urbanística actuante optara por aportar o transmitir a la sociedad los terrenos o aprovechamientos urbanísticos de que sea propietaria y resulten afectados por la actuación urbanística encomendada, esta aportación o transmisión podrá ser en pleno dominio o limitarse al derecho de superficie o a otro u otros derechos reales existentes o constituidos al efecto.
- La gestión, promoción y ejecución del patrimonio público de suelo, conforme al destino que le es propio. A tal efecto, la sociedad podrá asumir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales a la Administración o entidad local de que se trate.
- La gestión de las expropiaciones para la ejecución de planeamiento u obras determinadas.

Para la realización del objeto social, la sociedad urbanística podrá:

- Adquirir, transmitir, constituir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles que autorice el derecho común, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento del área de actuación.
- Realizar directamente convenios con los organismos competentes, que deban coadyuvar, por razón de su competencia, al mejor éxito de la gestión.
- Enajenar, incluso anticipadamente, las parcelas que darán lugar a los solares resultantes de la ordenación, en los términos más convenientes para asegurar su edificación en los plazos o de la forma prevista. La misma facultad le asistirá para enajenar los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento y que habrán de materializarse en las parcelas resultantes de la ordenación.
- Ejercitar la gestión de los servicios implantados, hasta que sean formalmente asumidos por el organismo competente.

- Actuar como entidad instrumental de la Administración urbanística, o como entidad puramente privada en las actuaciones de que se trate y en concurrencia plena con terceros.
- Ser beneficiaria de las expropiaciones urbanísticas que deban realizarse en desarrollo de su actividad.

c) **Canarias:** el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos en el artículo 92, establece que las sociedades se pueden crear según la normativa mercantil vigente para alguno de los fines siguientes:

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

d) **Castilla y León:** el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en su artículo 407 en relación con el 404, podrán realizar las siguientes actividades:

- El ejercicio y la gestión de las siguientes:
 - La programación, elaboración, ejecución, seguimiento y coordinación de instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento y gestión urbanística.
 - El apoyo y asesoramiento en materia de urbanismo, incluida la elaboración de informes técnicos y jurídicos previos a la adopción de acuerdos administrativos.
 - La planificación, ejecución, gestión y conservación de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas.
 - La gestión de expropiaciones previamente acordadas por la Administración competente, incluso asumiendo la condición de beneficiario de la expropiación.
 - La liquidación y recaudación unificada de tributos u otras prestaciones patrimoniales de Derecho público relacionados con las competencias gestionadas.

- La gestión, con titularidad fiduciaria de disposición, de los bienes de los patrimonios públicos de suelo de sus entidades partícipes, conservando éstas la titularidad dominical.
- La gestión de actuaciones urbanísticas, tanto aisladas como integradas, pudiendo asumir la condición de urbanizador, ejecutar y mantener la urbanización, así como promover y construir viviendas con protección pública.
- La gestión y explotación de concesiones de servicios.

e) **Cataluña:** el Reglamento de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, en su artículo 13 prevé distintas posibilidades en función de su forma de actuación:

- Como Entidades urbanísticas especiales pueden asumir competencias urbanísticas en materia de planeamiento y de gestión urbanística en los supuestos en que operan como administración actuante y pueden ser receptoras de la cesión a título gratuito o de la enajenación directa de terrenos del patrimonio público de suelo y de vivienda.
- Si operan como administración actuante, las entidades urbanísticas especiales pueden:
 - Formular cualquier figura de planeamiento urbanístico.
 - Formular, tramitar y aprobar definitivamente los instrumentos de gestión correspondientes, incluyendo la aprobación de las bases en la modalidad de compensación por concertación del sistema de reparcelación y la aprobación de la concesión de la gestión urbanística integrada, en la modalidad de cooperación del sistema de reparcelación.
 - Ser receptoras del suelo con aprovechamiento de cesión obligatoria y gratuita.

f) **Extremadura:** la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial regula 113 sociedades urbanísticas que se podrán crear, según la normativa vigente para alguno de los fines siguientes:

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

g) **Galicia:** la Ley del Suelo de Galicia, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su artículo 229.2 (Sociedades urbanísticas) de forma concisa pero muy clara

indica que *“Estas sociedades podrán tener por objeto el estudio, la promoción, la gestión o la ejecución de cualquier tipo de actividad urbanística, siempre que no implique ejercicio de autoridad”*.

- h) **La Rioja:** la Ley 2/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja en el artículo 120 (Sociedades urbanísticas) establece que:

“Su objeto es la realización de actividades urbanísticas que no impliquen ejercicio de autoridad, en especial la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”.

- i) **Madrid:** la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su artículo 75 indica que se pueden constituir *“con cualquiera de las finalidades siguientes:”*

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

- j) **Comunidad Valenciana:** el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROG-TU) indica en su artículo 268 que:

“3. En todo caso, se realizarán necesariamente en régimen de derecho público y de forma directa:

-La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos.

-Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación.

4. Las actuaciones no comprendidas en el apartado 3 de este artículo, en especial las relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, y las de mera gestión, así como las materiales y técnicas podrán desarrollarse directamente por la Administración actuante o a través de empresas públicas...”

4.4.3. Actuaciones en materia de vivienda

La jurisprudencia española, al igual que la de otros países europeos, ha dejado claro que el objeto social de estas sociedades puede referirse no sólo a la vivienda nueva de promoción de protección oficial, sino también a la libre y a la obtenida de la rehabilitación.

La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1992, en su fundamento 5º indica que es servicio público el prestado por las sociedades urbanísticas “... como ocurre con la promoción y gestión de viviendas, finalidad cuyo carácter social no queda desvirtuado aunque no sean de Protección Oficial”.

La sentencia de dicho Tribunal Supremo, de 17 de junio de 1999, analiza cuál es el ámbito de actuación que cabe otorgar legalmente a las sociedades urbanísticas como la que aquí es demandada, indicando que, de acuerdo con el artículo 3º del R.D. de 2 de mayo de 1978, se permite a estas sociedades un amplio campo para la “renovación y remodelación urbana” sin limitaciones cuantitativas de ningún tipo. En este último sentido, pretender que las normas estatutarias de las sociedades urbanísticas circunscriban el objeto de su actividad al campo de las Viviendas de Protección Oficial, o de cualquier otro tipo de vivienda de coste reducido, carece de toda justificación”.

También se pueden citar las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2000 y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de la sala de lo Contencioso administrativo de fecha 16 de julio de 2004.

Por todo ello, las sociedades urbanísticas, en el ejercicio de esta amplia competencia, en materia de vivienda suelen hacer:

- Obra nueva, como la promoción de todo tipo de viviendas con especial atención al desarrollo de planes de viviendas protegidas establecidas reglamentariamente por el Estado, Comunidad Autónoma o por los Ayuntamientos, así como los equipamientos escolares, deportivos, culturales u otros dotacionales de las zonas en las que se actúan.
- Rehabilitación: la realización de actuaciones de rehabilitación de acuerdo con los nuevos planes de vivienda, así como rehabilitaciones necesarias, tanto urbanas o de conjuntos históricos, como de edificios aislados o de aquellas edificaciones que debido a un valor singular interese su conservación, adecuación y mantenimiento.
- Intervención, reordenación y remodelación de barrios que se encuentren especialmente degradados.

4.5. Actuaciones en materia de gestión de servicios públicos

Es propio de este tipo de sociedades la gestión de cualquier servicio público -que constituya ex novo o ya se encuentren implantados- que por ley tenga atribuida la corporación local en virtud del artículo 25.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, así como la gestión, administración y conservación de los equipamientos públicos encomendados. Así, las empresas suelen gestionar cualquiera de los servicios mínimos obligatorios que el artículo 26 de la citada Ley establece que todo municipio debe prestar, así como aquellos otros servicios que las leyes estatales o autonómicas atribuyan a los municipios.

En concreto, y sin ánimo de ser exhaustivos, muchas sociedades asociadas a AVS suelen prestar todos o algunos de los siguientes servicios:

- Recepción obligatoria de recogida selectiva de residuos urbanos, tratamiento y eliminación de los mismos de locales o establecimientos comerciales.
- Gestión de la red de transporte público urbano.
- Servicios de grúa municipal.
- Fomento y desarrollo de energías renovables, como la gestión y explotación de plantas fotovoltaicas u otros similares.
- Conservación de vías públicas, parques y jardines y servicios de limpieza viaria.
- Conservación del alumbrado público.
- Gestión, conservación y mantenimiento del mercado municipal.
- Gestión, conservación y mantenimiento del cementerio municipal.
- Gestión del ciclo integral del agua.
- Gestión y explotación de parking municipal.

Capítulo 5. Análisis de las operaciones

5.1. Planteamiento general

Al analizar la repercusión de diferentes operaciones sobre el equilibrio financiero de la sociedad y la capacidad de financiación de la Administración se debe tener en cuenta varios principios generales, derivados de la aplicación sistemática del SEC95:

- **Determinación del papel de la Administración en la operación.**
- **Reflejo de la realidad económica.**
- **Coherencia.**

- **Determinación del papel de la Administración en la operación**

Antes de clasificar una operación es imprescindible **determinar el papel que desempeña su administración titular**. En ocasiones, esta labor puede ser muy sencilla pero, en otras, resulta mucho más compleja.

Según el papel de la administración titular, la clasificación de la operación puede variar y originar posibles ajustes en el cálculo de su capacidad de financiación.

En general, la administración pública puede actuar desempeñando varios roles:

- En calidad de propietaria de activos financieros o no financieros.
- En apoyo de la actividad económica o la política social.
- Como gestora de su presupuesto.

En las operaciones en las que la Administración desempeñe más de un papel hay que examinar cuál es el que mayor importancia reviste, para registrar con precisión la realidad económica de la operación.

- **Reflejo de la realidad económica**

Como se ha expuesto en el apartado anterior, uno de los principios básicos a seguir en la contabilidad nacional es el **reflejo de la realidad económica** más allá de la forma jurídica e incluso de la denominación de la propia operación.

Este principio es determinante en dos cuestiones clave:

- La clasificación de la empresa como productor o no de mercado.

- La realización de ajustes o reasignaciones en la contabilización de determinadas operaciones.

- Coherencia

El SEC95 subraya que la **coherencia interna del sistema** es una condición necesaria fundamental. En consecuencia, las operaciones entre dos unidades institucionales deben seguir las mismas normas y criterios de coherencia interna.

Existen tres formas básicas de aumentar los activos (financieros y/o no financieros) de una sociedad pública:

Recibir una donación: transferencia de capital que tiene por efecto el cambio en la capacidad de financiación y el patrimonio neto.

Inyectar capital: operación financiera sobre acciones y otras participaciones que no altera la capacidad de financiación.

Suscribir un préstamo: operación financiera que no altera la capacidad de financiación ni el patrimonio neto aunque tiene un **efecto directo sobre el endeudamiento**.

Teniendo en cuenta estas indicaciones, los pagos realizados por la administración titular a las empresas públicas con el objetivo de incrementar sus activos, deben clasificarse en algunos de estos epígrafes atendiendo a la realidad económica de la operación con independencia de su forma jurídica. Si la realidad subyacente de la operación no coincide con la forma jurídica se debe practicar el correspondiente ajuste (reasignación) a efectos del cálculo de la capacidad de financiación de la administración titular.

Es decir, si las inyecciones de capital o los préstamos no reúnen las condiciones necesarias para ser clasificados como tales en términos de contabilidad nacional, deberán reclasificarse como transferencias de capital, con el consiguiente impacto sobre la capacidad de financiación de la administración titular.

Las **transferencias de capital** tienen varias características, según el SEC95:

- Están relacionadas con operaciones realizadas de mutuo acuerdo entre dos unidades.
- No se recibe contrapartida.

- Suponen un cambio de propiedad de activos o pasivos o adquisiciones o cesiones de activos.
- Pueden ser en efectivo o en especie. A menudo el receptor está obligado a usar el efectivo para adquirir activos mientras que en las segundas se transfiere la propiedad de activos fijos, directamente.
- Produce una variación en el patrimonio neto en ambas unidades. Las transferencias de capital son el flujo de contrapartida de variaciones de activos o pasivos en una única dirección. Esto implica que una parte se enriquece y la otra se empobrece.

5.2. Clasificación de operaciones

A continuación se presenta una clasificación de las principales operaciones que generan relaciones financieras y patrimoniales entre la sociedad pública promotora de vivienda y suelo y su administración titular. Además, se han establecido varios grupos de operaciones o grandes tipos de operación en los que se clasifica cada una de las operaciones que se presentan.

Esta clasificación pretende hacer un recorrido lo más completo posible por las diferentes operaciones que generan relaciones financieras y/o patrimoniales entre la sociedad pública y su administración titular y que son realizadas de manera habitual por las sociedades públicas promotoras de vivienda y suelo como consecuencia tanto de su propia condición de sociedad mercantil como de la especificidad de su objeto social. A continuación se presenta el análisis de las operaciones que pueden afectar de una manera más directa tanto al equilibrio financiero de la sociedad como a la capacidad de financiación de la administración titular.

Por tanto, a continuación se enumeran los tipos de operaciones más habituales diferenciando, por su importancia en la práctica, si son comunes a cualquier sociedad pública de aquellas que son específicas o típicas del caso de las sociedades urbanísticas dedicadas a la promoción de vivienda y suelo.

Principales operaciones comunes a todas las sociedades públicas

1. Operaciones sobre fondos propios

- Inyección de capital
- Reducción de capital
- Operación acordeón (ampliación y reducción simultáneas)
- Autocarera (adquisición de acciones propias)
- Aportaciones de socios para compensación de pérdidas
- Distribución de dividendos

2. Operaciones sobre activos

- Venta de activos
- Privatizaciones (venta de acciones de sociedades públicas)
- Permuta
- Donación
- Cesión
- Constitución de censos
 - Enfitéutico
 - Consignativo
 - Reservativo
- Concesión
- Concesión demanial
- Constitución de derechos reales sobre el suelo (vuelo y subsuelo)

3. Operaciones de arrendamiento

- Arrendamiento operativo
- Arrendamiento financiero
- Renting

4. Operaciones financieras

- Créditos
- Préstamos
- Emisión de bonos
- Adquisición de acciones y otras participaciones
- Reservas técnicas de seguro
- Constitución de depósitos
- Créditos comerciales y anticipos

5. Operaciones especiales (Asociaciones público-privadas AA.PP.)

- Participación público-privada (PPP)
- Iniciativa de financiación privada (PFI)
- Promoción de infraestructuras con abono total del precio (“sistema alemán”)

6. Operaciones de distribución

- Impuestos
- Transferencias corrientes
- Transferencias de capital
 - Financieras
 - En especie
- Subvenciones
 - Al precio
 - A la explotación
 - De capital

Principales operaciones relacionadas con el objeto social de las sociedades promotoras de vivienda y suelo

1. Prestación de servicios privados:

- A la administración titular
- A terceros

2. Gestión de servicios públicos, con varias alternativas en función del instrumento utilizado para realizar el encargo o encomienda

3. Actuación como agente urbanizador

4. Promoción de obras y equipamientos públicos

5. Promoción de vivienda pública y equipamientos asistenciales, con varias alternativas:

- Para la venta
- En alquiler
- En alquiler con opción de compra
- Derecho de habitación
- Precario

6. Promoción de edificaciones para uso distinto del de vivienda habitual, con las mismas alternativas que en el caso anterior salvo aquellas que no apliquen

7. Gestión y explotación de infraestructuras con varias alternativas:

- De titularidad propia
- De titularidad de la Administración
- Con opción de compra o pacto de reversión a la Administración

8. Operaciones relacionadas con activos propios de la sociedad:

- Administración o gestión de PMS
- Enajenación de activos
- Arrendamiento de activos
- Cesión en derecho de superficie (terrenos)

5.3. Operaciones sobre fondos propios

5.3.1. Inyección de capital

Operaciones cuyo objetivo es el **aumento directo de los fondos propios de la sociedad pública mediante la inyección de activos** (financieros o no financieros) por parte de la Administración titular:

- Aumento del capital social, bien sea por la emisión y suscripción de nuevas acciones, bien sea por el incremento del valor nominal de las ya emitidas.
- Aportaciones de los socios para la compensación de pérdidas.

El resultado de inyectar capital es el incremento de los fondos propios³¹, dando lugar a la mejora de la posición de la sociedad para financiar nuevas inversiones, reembolsar deudas, suscribir nuevos préstamos o realizar y distribuir beneficios.

En los siguientes párrafos se exponen algunas de las características particulares que presentan las operaciones de inyección de capital. Estos elementos particulares se deben tener en cuenta para el diseño y comprensión de la operación.

a) Aportación de la prima de emisión

Se justifica en los supuestos de ampliaciones de capital en las que los socios renuncian a su derecho preferente para suscribir las nuevas acciones respecto de otras personas o entidades que no ostentan esa condición en el momento de la ampliación. Los nuevos socios participan según el porcentaje aportado respecto del nuevo capital social. Esto les permite participar, en ese porcentaje, en el patrimonio real de la sociedad y, para respetar los derechos de los antiguos socios, los nuevos deben incorporar los fondos necesarios (prima de emisión), de forma que no tienen mayor derecho de participación.

b) Consideraciones específicas a tener en cuenta en el caso de aportaciones no dinerarias

La administración pública decide transferir a la sociedad pública activos fijos (p. ej. edificios) o activos no financieros no producidos (p. ej. terrenos), generalmente con el fin de que la empresa pueda utilizarlos directamente en su proceso de producción.

Hay varias posibilidades:

- *Transferencia directa sin establecimiento de derechos u obligaciones.*

En este caso se registra una donación de la Administración como “Ayuda a la inversión” en especie.

La contrapartida a dicha transferencia de capital a pagar (en especie) es una disminución en la Formación Bruta de Capital Fijo (cesión de activo) por lo que la capacidad de financiación no se ve afectada, aunque sí queda afectado el patrimonio neto.

- *Transferencia con la expectativa de obtener un rendimiento económico más elevado del que podría obtener si la propia administración explota directamente el activo.*

31 El SEC95 define los fondos propios como la suma del patrimonio neto y las acciones y otras participaciones emitidas.

- *Transferencia que crea nuevos derechos u obligaciones.*

Estas dos últimas situaciones equivalen al intercambio de un activo no financiero por un activo financiero, que es la propia participación de la Administración en la sociedad pública, y no se registrará operación alguna. Tampoco en este caso hay repercusiones sobre la capacidad de financiación ni en el patrimonio neto.

En el caso de aportaciones en especie la Ley de Sociedades Anónimas exige un nivel adicional de protección sobre la veracidad de los bienes aportados, lo que se instrumenta mediante un informe de los administradores, basado en una valoración realizada por un experto independiente nombrado por el Registro Mercantil.

Por el contrario, en el caso de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (S.L.) el valor de los bienes aportados puede estar determinado por una valoración realizada por técnico municipal o por el que se les establezca en los libros o registros de inventarios de bienes.

Hay más elementos a tener en cuenta en el diseño de las operaciones que registran aportaciones no dinerarias, como el coste de la operación para la sociedad pública:

- Costes de notaría y registro
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales: 1% Operaciones societarias
- Impuesto sobre los beneficios: La entidad aportante debe diferenciar la valoración de los bienes aportados y la participación adquirida:
 - **Bienes aportados:** se genera una renta por diferencia entre el valor de mercado y el valor contable de los elementos aportados. La renta se computa en la B.I. de la entidad aportante correspondiente al período impositivo en el que se efectúa la operación.
 - **Valores recibidos:** valor de mercado. Para la sociedad adquirente los bienes y derechos adquiridos se valoran por el valor normal de mercado, no dándose diferencias entre la valoración fiscal y contable.

c)El aumento de capital por compensación de créditos. Caso especial

Un caso especial dentro de las operaciones sobre fondos propios es el aumento de capital por compensación de créditos. Es una ampliación de capital sin aportación dineraria, cuyo nominal es el importe de crédito que ostente la administración titular, que suscribe las nuevas participaciones.

Esta operación mejora la capacidad de financiación de la sociedad pública ya que reduce sus pasivos financieros y aumenta sus fondos propios. Por otro lado, no afecta a la capacidad de financiación de la administración titular puesto que, desde su óptica, es una operación puramente financiera de intercambio de un activo financiero (crédito concedido) por otro activo financiero (acciones de la sociedad). Además, se sana la imagen de la compañía de cara a terceros.

En este caso concreto, la normativa mercantil exige que al menos el 25% de los créditos sean líquidos, vencidos y exigibles y el vencimiento del resto no sea superior a 5 años. Implica la convocatoria de la Junta General para poner a disposición de los socios una certificación de auditor que acredite la exactitud del saldo.

d)Contabilización por parte de la sociedad pública

La sociedad pública contabiliza la inyección de fondos propios en la cuenta de “Capital Social”, con contrapartida en un incremento del activo. Esta contabilización se realiza en las cuentas de tesorería por la parte desembolsada en efectivo o en las correspondientes cuentas de activos materiales, intangibles o financieros en caso de ser desembolsada en especie.

Si aumenta el capital para la compensación de deudas, la contrapartida será una disminución del correspondiente pasivo.

e)Contabilización por parte de la Administración Pública

Las aportaciones dinerarias se reflejan en el capítulo VIII del presupuesto de gastos “Activos financieros”, dentro de las operaciones financieras.

Esta operación no genera variación alguna en la capacidad de financiación de la Administración titular, salvo si se produce un ajuste y queda reclasificada como “Transferencia de capital”. En este caso afecta a la Variación en el patrimonio neto de la Administración Pública empeorando su capacidad de financiación.

Las aportaciones al capital realizadas en especie (terrenos, edificaciones, infraestructuras, equipamientos, derechos de todo tipo, etc.), son operaciones que podrían calificarse como permutas, ya que la contraprestación a la entrega de títulos de una Sociedad Mercantil es inmovilizado propio. La valoración de los bienes entregados debe realizarse por expertos independientes, bajo los criterios que indica el TRLSA³².

32 Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

En estas operaciones, el inmovilizado entregado debe darse de baja de la contabilidad de la administración titular por su valor neto contable. De esta manera se reconoce en su caso el exceso de la provisión existente por la diferencia entre el valor del bien recibido (acciones) y el valor neto contable del inmovilizado entregado a cambio.

Para la contabilización de las operaciones anteriores se debe tener en cuenta que:

- Las diferencias entre el valor de tasación del bien entregado y su valor neto contable se registran como un resultado positivo o negativo, según su signo.
- El inmovilizado recibido se contabiliza por el valor nominal. Las diferencias entre dicho valor y el valor de tasación del bien entregado, en la parte en que no se compensen con cobros o pagos en metálico, se contemplan como una subvención, entregada o recibida, según su signo.

f) Tratamiento en contabilidad nacional (SEC95)

La adquisición de acciones fuera del sector público debe reflejarse en la cuenta “F.5. Acciones y otras participaciones”, de acuerdo con los criterios SEC95, ya que cualquier pago que realiza la Administración a la sociedad pública tiene características de una transferencia de capital, o de una operación financiera. El principio general es que una inyección de capital debe registrarse como operación financiera sólo si la administración pública recibe a cambio un activo financiero de igual valor al pago realizado. Si las acciones cotizan se presume el carácter financiero de la operación.

En términos de contabilidad nacional la operación financiera no tiene repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación de la administración pública.

El caso más habitual es la operación en participaciones, “fondos a disposición de las sociedades”, aumentando el capital social:

- Esta operación aumenta los derechos de la Administración suscriptora sobre la sociedad.
- Los fondos se ponen a disposición de la sociedad, que tiene un amplio grado de libertad sobre cómo utilizarlos.
- El accionista (administración pública) tiene derecho a recibir dividendos.
- Se emiten nuevas acciones o se incrementa el valor nominal de las existentes.

g) Ajustes en el cálculo de la capacidad de financiación

Supuestos en los que se considera que una inyección de capital es una **operación financiera, por lo que no afecta a la capacidad de financiación de la sociedad:**

- Si las acciones adquiridas están sujetas a cotización.
- Si la inyección de capital se enmarca en un proceso de privatización con perspectiva a menos de un año de recuperación del dinero.
- Si la inyección de capital persigue el incremento de los dividendos futuros a percibir por la Administración.
- Las inyecciones de capital en sociedades públicas que gestionan activos de forma rentable en nombre de la Administración.

Cuando se considera que la inyección de capital es una **operación no financiera, afecta a la capacidad de financiación de la administración pública**. Dichos casos son los siguientes:

- Cuando el objetivo es la utilización de los fondos para adquirir un activo. En este caso, la operación deberá reclasificarse como *“Ayuda a la inversión”*.
- Cuando el objetivo es la cobertura de pérdidas acumuladas durante varios ejercicios o pérdidas excepcionales debidas a causas ajenas a la empresa. En dicho caso se reclasificará como *“Transferencias de capital”*.
- Préstamos de la Administración a la sociedad no materializados en documento legal en el que se estipulen las obligaciones básicas del prestatario (principal, plazo y tipo de interés).
- Pagos de la Administración a la sociedad por compra de bonos no materializados en documento legal.
- Las inyecciones de capital para la cobertura de pérdidas futuras previstas y reiteradas (transferencia de capital).
- En las asociaciones público-privadas, cuando no existe proporcionalidad entre los derechos de propiedad y la aportación realizada, la parte que quede fuera del criterio de proporcionalidad debe tratarse como una transferencia de capital.
- La realización de pagos sin contrapartida de forma repetitiva también deberá ser considerada como una operación de transferencia de capital.

5.3.2. Autocartera

Autocartera: acciones poseídas por una sociedad que son representativas de su propio capital, es decir, cuando una sociedad anónima es titular de un número determinado de sus propias acciones.

Para garantizar la transparencia informativa, todas las sociedades están obligadas a informar en su informe de gestión anual sobre los incrementos y disminuciones de su autocartera³³ realizados en el ejercicio. Es importante que la política

33 En España, la autocartera está regulada por la Ley de Sociedades Anónimas, capítulo IV, sección 4ª, desde el artículo 74 al 89. Esta normativa sufrió modificaciones sustanciales en virtud de la publicación de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (LSRL disp. adic. 2ª), con el objeto de adaptar la materia a las últimas Directivas Comunitarias.

de la compañía respecto a su autocartera quede reflejada en los datos que aporta el informe de gestión y, de este modo, mantener informado al accionista.

El **informe de gestión** debe contener, como mínimo, los siguientes datos:

- Los motivos de las adquisiciones y enajenaciones realizadas durante el ejercicio.
- En el caso de adquisiciones o enajenaciones a título oneroso, la contraprestación de tales acciones.
- El número y valor nominal de las acciones adquiridas y enajenadas durante el ejercicio, y la fracción de capital social que representan.
- El número y valor nominal del total de las acciones adquiridas y conservadas en cartera por la propia sociedad, o por persona interpuesta, y la fracción de capital social que representan.

La Ley de Sociedades Anónimas restringe la autocartera de las sociedades, sometiéndola a requisitos especiales. Los principales límites establecidos por dicha ley en cuanto a la posibilidad de comprar acciones de la propia compañía hacen referencia, básicamente, al volumen de autocartera que posee la compañía y a su autorización por parte de la Junta General.

Características de la autocartera:

- En cuanto al **volumen** de autocartera, existe un límite máximo respecto al peso de la autocartera sobre el total de acciones que posee una sociedad. El valor nominal de las acciones propias no puede superar el 20% del capital social. El límite queda restringido al 10% cuando se trata de acciones que cotizan en un mercado secundario oficial. El objetivo de este límite legal es evitar que las sociedades puedan utilizar la compraventa de sus propias acciones para influir en los movimientos de las cotizaciones. Si se superan los porcentajes establecidos, las acciones propias deberán ser enajenadas en el plazo máximo de un año desde la fecha de la primera adquisición.
- **Para que sea viable** la existencia de autocartera en una sociedad, es necesaria la autorización previa por parte de su Junta General. La autorización debe ser detallada, estableciendo expresamente las modalidades de adquisición, el número máximo de acciones a adquirir, los precios máximo y mínimo de la adquisición y la duración. En cuanto al plazo, la adquisición deberá realizarse antes de que transcurran 18 meses desde la autorización de la misma.
- La adquisición de autocartera **debe permitir a la sociedad adquirente dotar una reserva indisponible que cubra el importe de las acciones propias**, computado en el activo de la sociedad adquirente, sin que disminuyan el capital

ni las reservas legal o estatutariamente indisponibles. Finalmente, las acciones deberán estar totalmente desembolsadas.

- Las acciones propias tienen determinadas **características:**

- Las acciones propias tienen suspendido el derecho de asistencia a juntas y el derecho de voto. No obstante, las acciones propias se computan en el capital a efectos de calcular el quórum necesario para la válida constitución de la junta y para la válida adopción de acuerdos por dicho órgano. De este modo, se impide la posibilidad de que determinadas mayorías puedan reducir, en la práctica, los quórum establecidos estatutariamente mediante la adquisición de acciones propias por la sociedad.
- Las acciones propias no conceden a su titular el derecho de suscripción preferente ya que, de acuerdo con el principio de prohibición absoluta establecido por la Ley de Sociedades Anónimas, la suscripción de acciones por la propia sociedad constituye un ataque directo al principio de realidad y conservación del capital por lo que la norma establece su prohibición en términos absolutos.

La autocartera permite a la sociedad ser titular de un porcentaje de sus propias acciones pero con ciertas restricciones, referidas, principalmente, al volumen de la autocartera y a las condiciones para su autorización, ya que es un acuerdo de Junta. El objetivo de estas restricciones es evitar su influencia sobre el precio de cotización en el caso de las sociedades cotizadas.

5.3.3. Operación acordeón (ampliación y reducción simultáneas)

La reducción y ampliación simultáneas de capital, también conocida como operación acordeón, se ha extendido en la práctica societaria como medida de saneamiento financiero por su fácil acomodo en la disciplina del capital social, que permite la eliminación contable de las pérdidas como paso previo a la obtención de nuevos fondos propios.

Sólo se puede reducir capital a cero o por debajo del mínimo cuando se aumente el capital hasta una cantidad igual o superior a la cifra mínima legal o la sociedad se transforme en otra figura legal. Tiene como instrumentos:

a) Implicaciones fiscales

La reducción de capital no genera coste fiscal por operaciones societarias, ya que no existe devolución de aportaciones, la base imponible es cero y no se genera cuota tributaria alguna.

La ampliación de capital tributa como cualquier otra, aún cuando quede fijado en la misma cifra en que estaba antes de la reducción.

b) Implicaciones mercantiles

La inscripción del acuerdo de reducción en el Registro Mercantil no puede hacerse sin hacer simultáneamente la inscripción del acuerdo de aumento.

5.3.4. Reducción de capital

a) Para restablecer el equilibrio entre el capital y el patrimonio de la sociedad disminuido por consecuencia de pérdidas

La norma mercantil admite que se pueda hacer la reducción de capital mediante disminución del valor nominal de las acciones, su amortización, o agrupación para canjearlas.

b) Reducción de capital sin devolución de aportaciones

Esta operación no tiene ningún efecto en la tributación de la sociedad que realiza la reducción. Para los socios personas jurídicas, no significa renta alguna positiva o negativa integrable en la base imponible.

En el caso de que la reducción tenga la finalidad de compensar pérdidas puede suceder que el valor de la participación del socio sea inferior al precio de adquisición de la misma. En la contabilidad del tenedor procedería dotar una provisión por depreciación de valor que constituirá un gasto fiscalmente deducible.

Para los socios personas físicas no se genera ganancia o pérdida patrimonial en las reducciones de capital que no tengan por objeto la devolución de aportaciones.

5.3.5. Reparto de dividendos

Desde el punto de vista de la contabilidad nacional, los dividendos forman parte de las rentas de la propiedad. Desde esta perspectiva, la “renta empresarial” está compuesta por los recursos que una sociedad distribuye en concepto de dividendos y utiliza para pagar impuestos sobre la renta y por el patrimonio (impuesto sobre beneficios, fundamentalmente). En consecuencia, los recursos que deben sustentar el pago de los dividendos no deben provenir ni de ventas de activos ni de ganancias patrimoniales.

Por otro lado, según la contabilidad nacional, los pagos importantes y excepcionales con cargo a reservas que reducen de forma considerable los recursos propios de la sociedad se consideran como una operación de retirada de capital social.

Tabla 16 Operaciones sobre fondos propios (inyección de capital, retira de capital y operación acordeón)

Denominación operación	Inyección de capital	Retirada de capital	Operación acordeón (reducción y ampliación simultáneas)
Descripción	Operación que genera uno o varios pagos en efectivo o en especie desde la administración titular a la sociedad con el fin de mejorar su situación financiera y patrimonial.	Operación que genera uno o varios pagos en efectivo o en especie desde la sociedad a la administración titular con el fin de reintegrar a la misma parte de sus aportaciones.	Esta operación tiene como finalidad habitual el saneamiento financiero de la sociedad. Supone una reducción del capital social hasta dejarlo en cero y una simultánea inyección de capital con el fin de dotar a la empresa de nuevos activos (financieros o no) para seguir realizando su actividad.
Clasificación SEC95	Una inyección de capital constituye una operación financiera siempre que la administración reciba o espere recibir un activo de valor equivalente al pago.	Una retirada de capital constituye una operación financiera siempre.	Desde el punto de vista del SEC95 se trata de dos operaciones diferenciadas, una retirada y una inyección de capital, aplicando a cada una de ellas lo establecido anteriormente.
Ajustes SEC95	Se deberán registrar como transferencias de capital aquellas inyecciones de capital que tengan por finalidad otras diferentes a la anterior tales como: ayudas a la inversión, cobertura de pérdidas acumuladas presentes o futuras, aportaciones a empresas mixtas que no cumplan el criterio de proporcionalidad con respecto a los derechos de propiedad. A su vez, las inyecciones de capital en especie o aportaciones no dinerarias se tratarán como permutas a efectos del SEC95.		Los propios de las operaciones implicadas.
Variantes o alternativas	Se puede plantear la transmisión de los derechos de suscripción preferente en el caso de emisión de nuevas acciones con entrada de nuevos socios. También se puede establecer una prima de emisión para respetar los derechos de los antiguos socios.		

Tabla 17 Operaciones sobre fondos propios (autocartera, aportaciones de socios para compensación de pérdidas, reparto de dividendos)

Denominación operación	Inyección de capital	Retirada de capital	Operación acordeón (reducción y ampliación simultáneas)	Autocartera	Aportaciones de socios para compensación de pérdidas	Reparto de dividendos
Descripción	Operación que genera uno o varios pagos en efectivo o en especie desde la administración titular a la sociedad con el fin de mejorar su situación financiera y patrimonial.	Operación que genera uno o varios pagos en efectivo o en especie desde la sociedad a la administración titular con el fin de reintegrar a la misma parte de sus aportaciones.	Esta operación tiene como finalidad habitual el saneamiento financiero de la sociedad. Supone una reducción del capital social hasta dejarlo en cero y una simultánea inyección de capital con el fin de dotar a la empresa de nuevos activos (financieros o no) para seguir realizando su actividad.	Operación que supone la adquisición por parte de la sociedad de un número determinado de sus propias acciones, generalmente provenientes de la administración titular.	Operación que supone la realización de pagos por parte de la administración titular a la empresa para la compensación de pérdidas generadas por la actividad empresarial. Dichas aportaciones aunque forman parte de los fondos propios no se capitalizan pues existe la esperanza de poder recuperarlas con resultados positivos futuros.	Operación que genera uno o varios pagos en efectivo desde la sociedad a la administración titular de las acciones sin contrapartida. Su fundamento es el de retribuir a los propietarios de la sociedad por la aportación de recursos a la misma.
Clasificación SEC95	Una inyección de capital constituye una operación financiera siempre que la Administración reciba o espere recibir un activo de valor equivalente al pago.	Una retirada de capital constituye una operación financiera siempre.	Desde el punto de vista del SEC95 se trata de dos operaciones diferenciadas, una retirada y una inyección de capital, aplicando a cada una de ellas lo establecido anteriormente.	Se trata de una operación de venta de activos a los efectos del SEC95.	Esta operación se clasifica como una inyección de capital a efectos del SEC95.	Los dividendos se generan porque la unidad es propiedad de la administración pública. Se aplican a los pagos de la sociedad a la Administración con cargo a las rentas empresariales generadas por la misma.
Ajustes SEC95	Se deberán registrar como transferencias de capital aquellas inyecciones de capital que tengan por finalidad otras diferentes a la anteriores como: ayudas a la inversión, cobertura de pérdidas acumuladas presentes o futuras, aportaciones a empresas mixtas que no cumplan el criterio de proporcionalidad con respecto a los derechos de propiedad. A su vez, las inyecciones de capital en especie o aportaciones no dinerarias se tratarán como permutas a efectos del SEC95.		Los propios de las operaciones implicadas.		En caso de que la recuperación de las pérdidas que originan la aportación no sean recuperables o su recuperación sea improbable, la operación deberá ser re-clasificada como una transferencia de capital desde la Administración a la empresa.	No se aplican a los pagos derivados de venta de activos, ganancias de capital o reservas acumuladas durante varios años (excepto las previstas para equilibrar dividendos). En este caso la operación debe tratarse a efectos del SEC95 como retirada del capital social.
Variantes o alternativas	Se puede plantear la transmisión de los derechos de suscripción preferente en el caso de emisión de nuevas acciones con entrada de nuevos socios. También se puede establecer una prima de emisión para respetar los derechos de los antiguos socios.					
Ejemplos de aplicación						
Requisitos formales societarios y mercantiles	Existen requisitos y limitaciones a la operación desde el punto de vista mercantil. El volumen máximo es del 10% del capital social, debe existir una autorización previa de la Junta General, la sociedad deberá dotar una reserva indisponible por el importe de dichas acciones y todas las acciones deben encontrarse desembolsadas.					

Registro y repercusión sobre la situación financiera y patrimonial	Inyección de capital	Retirada de capital	Operación acordeón (reducción y ampliación simultáneas)	Autocartera	Aportaciones de socios para compensación de pérdidas	Reparto de dividendos
Contabilización por la Administración	La operación se contabiliza como un gasto en el Capítulo VIII del presupuesto como "Adquisición de acciones y participaciones en el sector público" por el desembolso en efectivo. En caso de aportación en especie se contabilizará una disminución de los activos de la Administración. La contrapartida será un incremento en los activos financieros de la Administración.	La operación se contabiliza como un ingreso en el Capítulo VIII del presupuesto como "Enajenación de acciones y participaciones en el sector público" en caso de retirada en efectivo y un incremento en los activos de la Administración en caso de retirada en especie.	La Administración contabilizará un gasto por el importe de la ampliación en el capital social en el Capítulo VIII del presupuesto en caso de desembolso en efectivo o una disminución en sus activos en caso de aportación no dineraria. Simultáneamente contabilizará una disminución de sus activos como consecuencia de la pérdida de valor de las acciones que inicialmente ostentaba.	La Administración contabilizará un ingreso en el Capítulo VII del presupuesto de acciones y participaciones del sector público" al tiempo que se producirá una disminución en sus activos por la enajenación.	Igual al caso de "Inyección de capital"	La Administración registrará un ingreso en el Capítulo V del presupuesto. "Dividendos y participación en beneficios de sociedades y entidades dependientes de las entidades locales".
Contabilización por la sociedad	La empresa registrará un incremento patrimonial con abono a cuentas de tesorería (57) en caso de desembolsos en efectivo o de inmovilizado en caso de desembolsos en especie con contrapartida en la cuenta de capital.	La empresa registrará una disminución patrimonial con cargo a cuentas de tesorería (57) en caso de retiradas en efectivo o de inmovilizado en caso de ser en especie con contrapartida en la cuenta de capital.	La empresa registrará una disminución en el capital social con contrapartida en cuentas de pérdidas acumuladas de forma que sus fondos propios no varían. A continuación se registrará un aumento del capital social con contrapartida en cuentas de tesorería (57) por el desembolso en efectivo o de activos.	La empresa contabilizará un incremento en sus activos financieros con contrapartida en cuentas de tesorería (57).	La empresa contabilizará un incremento de sus fondos propios en la cuenta "Aportaciones de socios o propietarios" con contrapartida en cuentas de tesorería (57) o representativas de los bienes no dinerarios aportados.	La empresa registrará un movimiento patrimonial con cargo a cuentas de tesorería (Grupo 57) y abono a la cuenta 129 "Resultado del ejercicio" por el dividendo acordado.
Repercusiones para la Administración	El gasto contabilizado por la aportación de capital no afecta al ahorro de la Administración. Sin embargo, la adquisición de las acciones de la sociedad supone un incremento de su patrimonio de importe equivalente al gasto financiero registrado. Por tanto, esta operación es de tipo financiero y no altera la capacidad de financiación de la administración titular.	El ingreso contabilizado por la retirada de capital no afecta al ahorro de la Administración. Sin embargo, la devolución de las acciones a la sociedad supone una disminución de su patrimonio de importe equivalente al aumento en el activo financiero o no financiero recibido. Por tanto, esta operación no altera la capacidad de financiación de la administración titular.	La Administración registra un gasto o una disminución de su patrimonio por la ampliación junto a una disminución de su patrimonio por la reducción previa. Por tanto esta operación supone una variación negativa en el patrimonio de la Administración en cualquier caso por lo que afectará siempre de forma negativa a su capacidad de financiación.	La Administración registra un ingreso financiero en contrapartida a la venta de activos. En consecuencia la capacidad de financiación permanecerá inalterada.	Igual al caso de "Inyección de capital".	El cobro de dividendos supone un ingreso sin contrapartida en gasto ni en variación de activos. Por tanto mejora el ahorro de la Administración y no modifica su patrimonio neto de forma que, esta operación mejora la capacidad de financiación de la administración pública.
Repercusiones para la sociedad	La inyección de capital supone un incremento patrimonial neto pues se produce un aumento en cuentas del activo de importe equivalente al incremento en los fondos propios de la sociedad. Esta operación no afecta al equilibrio financiero de la sociedad.	La retirada de capital supone una disminución patrimonial neto pues se produce una disminución en cuentas del activo de importe equivalente a la disminución de los fondos propios de la sociedad. Esta operación no afecta al equilibrio financiero de la sociedad.	Esta operación supone un incremento neto del patrimonio de la sociedad puesto que la reducción de capital no varía el mismo como consecuencia del saneamiento de las pérdidas acumuladas y, por tanto, el efecto final es el de la ampliación de capital posterior.	La empresa registrará un incremento en sus activos por el importe de la adquisición compensado por una disminución de su tesorería. Por tanto, esta operación no afecta al equilibrio financiero de la empresa.	La empresa registrará un incremento de sus activos por el importe de la aportación que compensará las pérdidas correspondientes, por lo que sus fondos propios se incrementarán mejorando su posición de equilibrio financiero.	El reparto de dividendos supone una disminución patrimonial neta de la sociedad dado que implica una disminución de activos financieros y de los fondos propios de la entidad. No altera el equilibrio financiero de la sociedad.
Sectorización de la sociedad	En el caso de que como consecuencia de la inyección de capital la Administración obtenga el control efectivo de la sociedad, ésta deberá pasar a clasificarse como productor público	En el caso de que como consecuencia de la reducción de capital la Administración deje de ostentar el control efectivo de la sociedad, ésta deberá pasar a clasificarse como productor privado.	Puede modificar la calificación como productor público en caso de que tras la operación varíe la posición de la Administración con respecto al control efectivo de la sociedad.	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.

5.4. Operaciones sobre activos

5.4.1. Ingresos atribuibles a las sociedades públicas

En relación con los ingresos y cobros registrados por la Administración o la sociedad hay que analizar dos cuestiones básicas:

- ¿Cuándo pueden clasificarse como ventas?
- ¿Cómo registrar los beneficios procedentes de la venta de activos y los pagos de sociedades públicas?

Desde el punto de vista del SEC95, la administración pública cuenta con una serie **de fuentes de ingresos básicas:**

a) Venta de bienes y servicios producidos por las administraciones públicas

La venta de bienes y servicios producidos por las administraciones públicas debe registrarse como ventas.

Ejemplos:

- venta de bebidas en un edificio público,
- prestación de formación,
- honorarios por asesoramiento a empresas,
- pruebas de aptitud para expedición de licencias administrativas.
- actividades típicas en las empresas promotoras de vivienda y suelo: venta de viviendas, plazas de garaje, suelos u otros inmuebles o la prestación de servicios tales como la redacción de instrumentos de planeamiento o de gestión.

b) Utilización de un activo producido de titularidad pública

Caben tres posibilidades:

- Los pagos se realizan cada vez que se utiliza el activo o bien se realiza un único pago que permite el uso del activo por período inferior al año. Estos pagos se registrarán como ventas.

Ejemplos:

- alquiler de un edificio público,
- peajes en carreteras y puentes,
- distintivo para el uso de determinadas carreteras durante un período,
- pago por uso de centro deportivo o piscina,
- derechos de entrada en un edificio público.

- El pago forma parte de un contrato mediante el cual es posible el uso del activo por período superior al año pero inferior a la vida económica del mismo. Lo importante no es el número de pagos sino el período de vigencia del contrato. En este caso se clasificará como ventas si se trata de arrendamiento operativo.
- Un pago por utilizar el activo durante el resto de su vida económica se registrará como venta.

c)Utilización de un activo no producido de titularidad pública

Terrenos, activos del subsuelo y otros activos materiales naturales a los que se aplican derechos de propiedad. Incluyen dos tipos de pagos:

- Pagos que se efectúan cada vez que se utiliza el activo o un único pago que permite la utilización durante un período de tiempo. Se registrarán como una renta.
- Un pago por la utilización del activo durante el resto de su vida económica. Se registrará como venta

d)Autorización para emprender una actividad

Se registrará como una venta de un servicio si la administración pública emprende una labor relacionada de forma específica con el pagador (normalmente hay que evaluar si ha de concederse la autorización solicitada) y el pago es proporcionado al coste de dicha labor. Para el cálculo de coste habría que evaluar todos aquellos costes que tomarían en consideración una empresa privada para fijar el precio de dicho servicio.

Ejemplos:

- derechos de pasaporte,
- permisos de conducción o licencias de armas.

Si no se cumplen las condiciones anteriores, total o parcialmente, **debe registrarse como un impuesto.**

Ejemplos:

- licencia conducción o caza para cualquier tiempo y lugar,
- derechos de utilización de edificios en los casos en que no son de titularidad pública,
- derechos por la autorización para poseer tipos especiales de activos,
- derechos cobrados a las industrias para financiar la protección de los consumidores o la investigación en beneficio de los mismos o de la industria en general.

A continuación se presentan los diferentes tipos de ingresos que se generan en el ámbito del sector público y su tratamiento desde el punto de vista de la contabilidad nacional que determinará cuáles de los ingresos que puedan recibir las sociedades públicas por su actividad pueden ser calificados como “ventas” a los efectos del cumplimiento de la regla del 50% y, en consecuencia, repercutirá en la clasificación como “productor de mercado”.

Los siguientes ingresos **se consideran ventas**:

- Ingresos procedentes de la venta de bienes y/o servicios a la Administración o a terceros que podrían haber producido *unidades privadas* siempre que se realicen a precios económicamente significativos.
- Ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo producido (material o intangible) siempre que dicho pago se realice cuando el activo es utilizado o bien para un período de utilización inferior al año.
- Ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo producido (material o intangible) por un período superior al año pero inferior al de la vida útil del activo, siempre que la operación sea calificada como de “arrendamiento operativo”.
- Ingresos derivados de pagos realizados por terceros en contraprestación por la concesión de autorización para emprender una actividad, siempre que el servicio se preste directamente al pagador y los ingresos “no superen en mucho” a los costes.

No se consideran ventas, a efectos de clasificación sectorial de la sociedad pública, los ingresos siguientes:

- Los ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo producido (material o intangible) por un período superior al año pero inferior al de la vida útil del activo si la operación es calificada como de “arrendamiento financiero”. En este caso el ingreso se clasificará como una venta de un activo producido.
- Ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo producido (material o intangible) sin límite de tiempo. En este caso también el ingreso se registrará como una venta de un activo producido.
- Ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo no producido durante un período limitado de tiempo. Se registrará como una renta de la propiedad.

- Ingresos derivados de pagos realizados por la Administración por el uso de un activo no producido sin límite de tiempo. Se registrará como una venta de un activo material no producido.
- Ingresos derivados de pagos realizados por terceros en contraprestación por la concesión de autorización para emprender una actividad en el caso de que dicha autorización sea concedida a un número restringido de agentes. Se registrará como la venta de un activo intangible no producido.
- Ingresos derivados de pagos realizados por terceros en contraprestación por la concesión de autorización para emprender una actividad si no queda restringida a unos pocos y sin que medie ningún servicio al pagador o bien los ingresos “superen en mucho” a los costes de producción. Se registrará como un impuesto.

Es importante tener en cuenta la diferencia entre el concepto de impuesto y venta de servicios a efectos de contabilidad nacional, dado que en muchas ocasiones la atribución de tasas y otro tipo de instrumentos del ámbito de los ingresos públicos a las sociedades públicas, requerirá de la clarificación en cuanto a la clasificación de dichos ingresos a efectos del cómputo de la regla del 50%.

Si el sector público recibe ingresos en el ejercicio de su función de regulación de determinados sectores de actividad en los que, además, debe realizar actuaciones tales como verificar competencias y/o cualificaciones personales o profesionales, y dichos ingresos guardan una cierta proporción con el coste de suministro de dichos servicios, deberán ser clasificados como ventas. En caso contrario deberán clasificarse como impuestos.

5.4.2. Formación bruta de capital fijo (FBKF)

En la contabilidad nacional:

La Formación Bruta de Capital Fijo es la magnitud que refleja el **proceso de inversión de una unidad institucional** (administración titular, sociedad pública...). La FBKF **se materializa en la producción o adquisición de activos fijos materiales o intangibles por parte de la unidad institucional.**

Desde la perspectiva del SEC95, los **activos** de la Administración pueden clasificarse en función del diferente tratamiento que reciben los bienes que se integran en el patrimonio de la unidad institucional:

- Por su **calificación jurídica**, los bienes se clasifican en:
 - Bienes patrimoniales.
 - Bienes de dominio público o demaniales:
 - Afectos al servicio público.
 - Afectos al uso público.
 - Bienes comunales.
 - Bienes del dominio público natural.

- Por su **tratamiento contable**:
 - Inmovilizado material.
 - Inmovilizado intangible.
 - Inversiones destinadas al uso general (incluyendo las comunales).
 - Inversiones militares.
 - Bienes del Patrimonio histórico artístico y cultural.
 - Inmovilizado financiero.
 - Gastos amortizables.

Por su parte, los bienes de inmovilizado material se clasifican en los siguientes grupos:

a) Terrenos y bienes naturales

Solares de naturaleza urbana, fincas rústicas, otros terrenos no urbanos como, por ejemplo, montes del Estado, reservas y cotos de caza, minas y canteras.

b) Construcciones

Edificaciones en general, cualquiera que sea su uso. Se incluyen en este grupo edificios administrativos, comerciales -como mercados o lonjas-, educativos, deportivos, residencias, centros sanitarios, refugios y casas forestales, viveros, cuadras y establos, tanatorios y cementerios, etc.

c) Instalaciones técnicas

Unidades complejas de uso especializado en el proceso productivo, que comprenden: edificaciones, maquinaria, material, piezas o elementos, incluidos los sistemas informáticos que, aún siendo separables por naturaleza, están ligados de forma definitiva para su funcionamiento y sometidos al mismo ritmo de amortización. También se incluye los repuestos o recambios válidos exclusivamente para este tipo de instalaciones.

Centros agrarios y ganaderos experimentales, piscifactorías, granjas y parques cinegéticos, silos, instalaciones y redes hidráulicas, centros de depuración y de tratamiento de residuos.

d)Maquinaria

Conjunto de máquinas mediante las cuales se realiza la extracción, elaboración o tratamiento de los productos o se utilizan para la prestación de los servicios que constituyen la actividad del ente. Esta rúbrica abarca un amplio abanico de elementos, como por ejemplo instrumentos de laboratorio, maquinaria agropecuaria y de obras públicas, aparatos médico-asistenciales, equipos de radar, fotocontrol y material fotográfico, etc.

Se incluyen todos aquellos elementos de transporte interno que se destinen al traslado de personal, animales, materiales y mercaderías dentro de factorías, talleres, etc., sin salir al exterior.

e)Utillaje

Conjunto de utensilios o herramientas que se pueden utilizar autónomamente o conjuntamente con la maquinaria, incluidos los moldes y las plantillas.

Deberá realizarse sobre ellos recuento físico anual, con objeto de determinar las pérdidas producidas en el ejercicio.

f) Mobiliario

Mobiliario, material y equipos de oficina, con excepción del que deba figurar en el apartado siguiente.

g)Equipos para procesos de información

Ordenadores y demás conjuntos electrónicos.

h)Elementos de transporte

Vehículos de todas clases utilizables para el transporte terrestre, marítimo o aéreo de personas, animales, materiales o mercaderías excepto los referidos anteriormente.

i) Otro inmovilizado material

Agrupación de carácter residual, destinada a recoger cualquier otra inmovilización material no incluida en las anteriores, como los fondos bibliográficos y documentales o el ganado afecto a actividades de investigación. Se incluyen los envases y embalajes que por sus características deban considerarse como inmovilizado y los repuestos para inmovilizado cuyo ciclo de almacenamiento sea superior a un año.

En cuanto al **inmovilizado intangible**, los diferentes bienes que lo componen se clasifican en los siguientes grupos:

a)Gastos de Investigación

Es la indagación original y planificada que persigue descubrir nuevos conocimientos y superior comprensión de los existentes en los terrenos científico o técnico. Contiene los gastos de investigación activados por la empresa, de acuerdo con lo establecido en las normas de registro y valoración de este texto.

b)Gastos de Desarrollo

Es la aplicación concreta de los logros obtenidos de la investigación o de cualquier otro tipo de conocimiento científico, a un plan o diseño en particular para la producción de materiales, productos, métodos, procesos o sistemas nuevos, o sustancialmente mejorados, hasta que se inicia la producción comercial.

Contiene los gastos de desarrollo activados por la empresa de acuerdo con lo establecido en las normas de registro y valoración de este texto.

c)Concesiones administrativas

Gastos efectuados para la obtención de derechos de investigación o de explotación otorgados por el Estado u otras Administraciones Públicas, o el precio de adquisición de aquellas concesiones susceptibles de transmisión.

d)Propiedad industrial

Importe satisfecho por la propiedad o por el derecho al uso o a la concesión del uso de las distintas manifestaciones de la propiedad industrial, en los casos en que, por las estipulaciones del contrato, deban inventariarse por la empresa adquirente. Este concepto incluye, entre otras, las patentes de invención, los certificados de protección de modelos de utilidad pública y las patentes de introducción.

Esta cuenta comprenderá también los gastos realizados en desarrollo cuando los resultados de los respectivos proyectos emprendidos por la empresa fuesen positivos y, cumpliendo los necesarios requisitos legales, se inscriban en el correspondiente Registro.

e)Fondo de comercio

Es el exceso, en la fecha de adquisición, del coste de la combinación de negocios sobre el correspondiente valor de los activos identificables adquiridos menos el de

los pasivos asumidos. En consecuencia, el fondo de comercio sólo se reconocerá cuando haya sido adquirido a título oneroso, y corresponda a los beneficios económicos futuros procedentes de activos que no han podido ser identificados individualmente y reconocidos por separado.

f) Derechos de traspaso

Importe satisfecho por los derechos de arrendamiento de locales, en los que el adquirente y nuevo arrendatario, se subroga en los derechos y obligaciones del transmitente y antiguo arrendatario derivados de un contrato anterior.

g)Aplicaciones informáticas

Importe satisfecho por la propiedad o por el derecho al uso de programas informáticos tanto adquiridos a terceros como elaborados por la propia empresa. También incluye los gastos de desarrollo de las páginas web, siempre que su utilización esté prevista durante varios ejercicios.

h)Anticipos para inmovilizaciones intangibles

Entregas a proveedores y otros suministradores de elementos de inmovilizado intangible, normalmente en efectivo, en concepto de “a cuenta” de suministros o de trabajos futuros.

Las operaciones que dan lugar al alta de bienes o incremento del inmovilizado se pueden clasificar en dos tipos:

- Adquisición onerosa

Son las operaciones que implican alta de bienes o incrementos del inmovilizado en los que existe un pago como contraprestación a la entrega del bien o ejecución de la obra.

Constituyen **adquisiciones onerosas** las siguientes operaciones:

- Adquisiciones por compraventa.
- Adquisiciones por expropiación.
- Ejecución de obras mediante contrato con terceros.
- Ejecución de obras por la Administración.

- **Adquisición lucrativa**

En las operaciones de adquisición lucrativa el sujeto contable que incorpora el bien a su inmovilizado no debe entregar ningún tipo de contraprestación. Es decir, la adquisición del Inmovilizado se produce de forma gratuita.

Puede presentarse en las siguientes formas:

- la prescripción,
- la ocupación,
- la atribución por ley,
- la herencia o legado, y
- la donación.

En todos los casos la incorporación del bien es sin contraprestación.

Las herencias, legados o donaciones en especie, previa su aceptación, se tratarán como subvenciones de capital recibidas.

Existen dos formas para **operaciones de baja** de bienes o decremento del inmovilizado:

- Venta.
- Entregas gratuitas de bienes (cesión, donación,...)

Las **operaciones mixtas** son aquellas en las que se producen un alta y una baja de activos en el patrimonio de la entidad y adoptan alguna de las siguientes fórmulas:

- Permutas.
- Adquisición entregando como pago parcial otro inmovilizado material.
- Aportaciones no dinerarias a sociedades.

Las **operaciones especiales** que se realizan sobre el inmovilizado son las siguientes:

- Adjudicación en pago de deudas.
- Cesiones gratuitas de bienes inmuebles.

- Adscripción de bienes inmuebles.
- Alteración en la calificación jurídica de los bienes.

Tabla 18 Operaciones sobre activos (ventas y privatización)

Denominación operación	Venta (adquisición de activos de la Administración por la sociedad)	Venta (adquisición de activos de la sociedad por la Administración)	Privatización (venta de acciones de la sociedad a terceros que no es la propia sociedad)
Descripción	Operación por la que la Administración transmite a la sociedad la propiedad sobre un activo (material, intangible o financiero) a cambio de un importe en efectivo.	Operación por la que la sociedad transmite a la Administración la propiedad sobre un activo (material, intangible o financiero) a cambio de un importe en efectivo.	Operación por la que la Administración transmite sus acciones o participaciones en la sociedad pública a uno o varios terceros privados.
Clasificación SEC95	Si se trata de enajenaciones de activos materiales o intangibles no producidos se clasifica como k.21 "Adquisiciones menos cesiones de terrenos y otros activos materiales no producidos" o k.22 "Adquisiciones menos cesiones de activos inmateriales no producidos". En caso de enajenaciones de activos producidos se clasifica en p.51 "Formación bruta de capital fijo". En caso de venta de activos financieros se clasificará en F.4 "Préstamos" o F.2 "Efectivo y depósitos".	Si se trata de adquisiciones de activos materiales o intangibles se clasifica en p.51 "Formación bruta de capital fijo". En caso de compra de activos financieros como obligaciones o bonos emitidos por la empresa se clasificará en F.3 "Valores distintos de las acciones".	Cabden dos posibilidades: la privatización directa e indirecta. En la primera la Administración transmite acciones de la empresa a un tercero. En la segunda la empresa transmite sus acciones en una segunda empresa y efectúa un pago a la Administración.
Ajustes SEC95	En el caso de que parte de la operación sea pagada parcialmente mediante la entrega o cesión de otro activo, la operación será tratada como dos operaciones diferentes: la venta por la parte cuya contraprestación es efectivo y una permuta por la parte adquirida mediante la entrega del activo.	En el caso de que parte de la operación sea pagada parcialmente mediante la entrega o cesión de otro activo, la operación será tratada como dos operaciones diferentes: la adquisición por la parte cuya contraprestación es efectivo y una permuta por la parte adquirida mediante la entrega del activo.	La privatización directa de acciones y la indirecta tanto de activos financieros como no financieros se tratará siempre como una operación financiera registrada en F.5 "Acciones y otras participaciones". En el caso de venta indirecta de activos no financieros se estará ante una operación de venta de activos.
Variantes o alternativas			
Ejemplos de aplicación			
Requisitos formales societarios y mercantiles			
Registro y repercusión sobre la situación financiera y patrimonial	Venta (adquisición de activos de la Administración por la sociedad)	Venta (adquisición de activos de la sociedad por la Administración)	Privatización (venta de acciones de la sociedad a terceros que no es la propia sociedad)
Contabilización por la Administración	La Administración registrará un ingreso en el Capítulo VI o el Capítulo VIII del presupuesto con contrapartida en una disminución de su patrimonio neto por igual importe.	La Administración registrará un gasto en el Capítulo VI o en el Capítulo VIII del presupuesto con contrapartida en un incremento de los activos (materiales, intangibles o financieros).	Idéntico tratamiento al de la operación de "Autocartera".
Contabilización por la sociedad	La sociedad contabiliza un pago por la adquisición del activo con contrapartida en cuentas de activo material, inmaterial o financiero.	La sociedad registrará un ingreso por la venta del activo con contrapartida en cuentas de activo material, inmaterial o financiero.	No tiene repercusiones contables para la sociedad.
Repercusiones para la Administración	La venta de un activo no financiero supone un ingreso que mejora el ahorro neto de la Administración al tiempo que una disminución en la Formación Bruta de Capital por importe equivalente. Por tanto esta operación no afecta a la capacidad de financiación de la Administración. En caso de que se haya acordado un pago aplazado, la disminución patrimonial quedará compensada por el ingreso computado en el presupuesto por la parte ya cobrada y el saldo pendiente de cuentas a cobrar que quedará recogido como un préstamo otorgado por la Administración a la empresa. Tampoco en este caso se alterará la capacidad de financiación. En el caso de venta de un activo financiero tampoco se producirá alteración en la capacidad de financiación por tratarse de una operación exclusivamente financiera.	Si la operación se efectúa con fondos presupuestarios no tendrá repercusión alguna sobre la capacidad de financiación dado que la disminución en el ahorro derivada del gasto producido por la adquisición quedará compensada con un incremento de patrimonio. En caso de que se recurra al endeudamiento para la financiación de la adquisición, aparecerá una nueva operación (la de endeudamiento) que empeorará la capacidad de financiación en un importe equivalente al préstamo suscrito. Esto mismo ocurrirá en caso de que se acuerde un pago aplazado por el importe pendiente de pago al cierre del ejercicio (préstamo imputado desde el punto de vista SEC95).	Idéntico tratamiento al de la operación de "Autocartera".
Repercusiones para la sociedad	La operación de compra implica un incremento de sus activos con contrapartida en sus cuentas financieras. En caso de que la sociedad haya de recurrir a la obtención de recursos financieros ajenos para la financiación de la compra, esta operación empeora el equilibrio financiero de la misma no ocurriendo esto en caso contrario.	La venta supone una disminución en los activos mantenidos por la sociedad en su balance compensada por un incremento en sus cuentas de tesorería o a cobrar por lo que su equilibrio financiero no se ve alterado.	No tiene repercusiones financieras ni patrimoniales.
Sectorización de la sociedad	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.	Puede alterar la clasificación sectorial de la sociedad en caso de que el sector público deje de ostentar el control efectivo de la sociedad.

5.5. Operaciones de arrendamiento

Cualquier acuerdo, con independencia de su instrumentación jurídica, por el que **el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo** durante un período de tiempo determinado **a cambio de percibir una suma única de dinero o una serie de pagos o cuotas**, con independencia de que el arrendador quede obligado a prestar servicios en relación con la explotación o mantenimiento de dicho activo.

Se diferencian dos tipos de arrendamiento:

- Arrendamiento financiero
- Arrendamiento operativo

La clasificación de un arrendamiento en cualquiera de los dos grupos anteriores depende de las circunstancias de cada una de las partes del contrato.

5.5.1. Arrendamiento financiero

Según el Plan General de Contabilidad³⁴, se presume **arrendamiento financiero**:

- Cuando existe opción de compra, si no hay dudas razonables sobre el ejercicio de dicha opción al término del contrato.
- Sin existir opción de compra, en los contratos en los que la propiedad del activo se transfiere o, de sus condiciones, se deduce que se va a transferir al finalizar el plazo del arrendamiento.
- Aquellos en los que el plazo del arrendamiento coincide o cubre la mayor parte de la vida económica del activo. El plazo arrendamiento es el período no revocable para el que se ha contratado el arrendamiento junto a cualquier otro período adicional, con o sin pago adicional, si se tiene la certeza razonable de que se ejercerá el derecho de prórroga.
- Aquellos en los que, al comienzo del arrendamiento, el valor actual de los pagos mínimos acordados por el arrendatario suponga la práctica totalidad del valor razonable del activo arrendado.
- Aquellos en los que las especiales características de los activos objeto del arrendamiento hacen que su utilidad quede restringida al arrendatario.

³⁴ Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

- Aquellos en los que el arrendatario puede cancelar el contrato y las pérdidas sufridas por el arrendador a causa de la cancelación son asumidas por el arrendatario.
- Aquellos en los que los resultados derivados de las fluctuaciones en el valor razonable del importe residual recaen sobre el arrendatario.
- Aquellos en los que el arrendatario tiene la posibilidad de prorrogar el arrendamiento durante un segundo período con unos pagos sustancialmente inferiores a los habituales del mercado.

En cuanto a su **reflejo en la contabilidad:**

- Los arrendamientos financieros se registran en la contabilidad del arrendatario como un activo de acuerdo con su naturaleza y un pasivo financiero por el mismo importe. El importe será el menor entre el valor razonable del activo y el valor actual de los pagos mínimos acordados, incluyendo la opción de compra y cualquier importe garantizado directa o indirectamente.
- Los arrendamientos financieros se registran en la contabilidad del arrendador como un crédito por el valor actual de los pagos mínimos a recibir más el valor residual del activo, aunque no esté garantizado.

5.5.2. Arrendamiento operativo

Son arrendamientos operativos los que no se califican como financieros.

En este caso, los ingresos y gastos correspondientes al arrendador y arrendatario que se derivan del contrato suscrito serán considerados del ejercicio en el que se devenguen, imputándose a la cuenta de pérdidas y ganancias.

Cualquier cobro o pago que pueda realizarse en el momento de contratar un derecho de arrendamiento operativo se trata como un cobro o pago anticipado, imputándose a la cuenta de resultados a lo largo del período de arrendamiento.

5.5.3. Diferenciación entre arrendamiento operativo y financiero

La clasificación de una determinada operación como de arrendamiento operativo o financiero es crucial para responder a las siguientes preguntas:

- ¿En los balances de qué sector -sector sociedades o sector de administraciones públicas- debe registrarse la infraestructura pública durante el período de explotación?

- ¿Cómo registrar las operaciones ligadas a los contratos y cuál es su repercusión en la capacidad o necesidad de financiación de la administración pública?

Para resolverlo se ha de responder antes a la siguiente pregunta básica:

- ¿Quién afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y quién recibe la mayoría de los beneficios?
 - Si es la sociedad quien asume la mayoría de los riesgos, recibe la mayoría de los beneficios y es quien presta un servicio a la Administración, el contrato entre la Administración Pública y la Sociedad tiene las características de un arrendamiento operativo y sólo repercuten en la capacidad o necesidad de financiación los pagos regulares de la administración pública. En este caso diremos que se ha producido una adecuada «Transferencia de Riesgos».
 - En caso contrario, el contrato tendrá las características de un arrendamiento financiero, y repercute totalmente en la capacidad o necesidad de financiación.

Para conseguir una adecuada transferencia de riesgos entre la Administración y la sociedad se ha de tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- **¿Quién hace frente al riesgo en cuanto al nivel de demanda?** El **riesgo de demanda**, es decir, la existencia de demanda suficiente a lo largo del tiempo, es el primer riesgo que corre cualquier productor de mercado. Si no existe, la operación consolidará.

Ejemplos:

- casos en que el precio no se satisface por usuarios reales sino por usuarios potenciales determinados, por ejemplo, en función de su adscripción a un determinado centro hospitalario y no de la utilización de servicios concretos de ese centro;
- cuando no existen vías alternativas para el tráfico rodado entre dos poblaciones unidas por una vía interurbana, cuya construcción y explotación se ha dado en concesión mediante la modalidad de peaje en la sombra.

- **¿Quién determina la naturaleza del activo?** Es el llamado **riesgo de construcción y explotación** y se refiere a que debe ser la sociedad quien tome las decisiones clave sobre el diseño y la construcción del activo y sobre cómo se explota y mantiene el bien para prestar el servicio requerido.
- **¿Paga menos la Administración si la calidad del servicio no es suficiente?** Es el **control de disponibilidad**: cualquier productor de mercado verá sus

ingresos afectados si el servicio que presta no se adecua a unos estándares de calidad. Para asegurar la no consolidación los pagos de la Administración deben reducirse cuando el servicio prestado por la sociedad no tiene la calidad requerida.

- **¿Quién se enfrenta al riesgo de valor residual?** Si, por ejemplo, se ha pactado la compra del activo al final de contrato, hay dos opciones:
 - La compra se hace al precio corriente de mercado en ese momento. El riesgo lo asume la sociedad.
 - La compra se hace a un precio preacordado. El riesgo no lo asume la sociedad.
- **¿Aumentan los pagos de la Administración en caso de aumentar los costes de la sociedad?** Si la respuesta es positiva, es obvio que no existe riesgo para la sociedad prestadora del servicio ante eventuales incrementos de costes.
- **¿Quién es el responsable del mantenimiento y seguro del activo?** Si la Administración es responsable del mantenimiento y seguro del activo también hace frente al riesgo de que se produzca incremento en tales costes.
- **¿Quién reembolsa la financiación en caso de rescisión anticipada del contrato?** Depende de si se ha pactado previamente. Si se ha pactado que sea la Administración asume este importante riesgo.
- **¿Se reciben ingresos de terceros?** Si es así, es decir que la sociedad presta servicios con el activo a otros que no son la propia Administración, percibiendo por ello un precio que se integra en las rentas que genera el activo, esto constituye un indicio de que estamos ante un productor de mercado que se enfrenta a los riesgos de fluctuación de la demanda de terceros.

No obstante todo lo anterior, la Decisión de EUROSTAT 18/2004, de 11 de febrero, sobre tratamiento de las Asociaciones Público Privadas, exige el cumplimiento de las condiciones siguientes para registrar en el balance de la sociedad la operación:

- El socio privado debe soportar el riesgo de la construcción, y
- El socio privado también debe soportar al menos uno de los riesgos siguientes: el riesgo de demanda o de disponibilidad.

Si la respuesta a la que se llega tras examinar la operación concreta es que se ha de **registrar en el Balance de la administración pública la actuación debe ser la siguiente:**

- La infraestructura construida por la sociedad se registra en el balance de la Administración como formación bruta de capital fijo (FBKF), compensada con un préstamo imputado de igual valor. Es decir, se produce un ajuste incrementando la cifra del capítulo 6 de gastos y la cifra del capítulo 9 de ingresos. La repercusión en la capacidad o necesidad de financiación corresponde al valor de la formación bruta de capital. La deuda de la Administración aumenta en el importe del préstamo imputado. En otras palabras, **la operación consolida.**

Si la respuesta es que se **ha de registrar en el Balance de la sociedad:**

- La infraestructura se registra en su balance. Sólo repercuten en la capacidad o necesidad de financiación los pagos regulares de la Administración.
- Si la infraestructura se entrega a la administración pública, al final del período se registra en el balance de la Administración como formación bruta de capital fijo (FBKF), compensada con una transferencia de capital, sin repercusión por tanto en la capacidad o necesidad de financiación y, por tanto, **la operación no consolida.**

5.5.4. Venta con arrendamiento financiero posterior (Sale and Leaseback)

En caso de que del estudio de las condiciones económicas de la venta conectada a una posterior operación de arrendamiento se desprenda que se trata de un método de financiación y, en consecuencia, de una operación de arrendamiento financiero, el arrendatario no varía la calificación del activo y registra el importe recibido con abono a una partida que ponga de manifiesto el correspondiente pasivo financiero.

El arrendador contabiliza el correspondiente activo financiero.

5.5.5. Arrendamientos de terrenos y edificios

En caso de que se produzcan arrendamientos **conjuntos** de terrenos y edificios se clasificarán como operativos o financieros siguiendo los criterios anteriores.

No obstante, como normalmente el terreno tiene vida económica indefinida, en un arrendamiento financiero conjunto se considera de forma separada al edificio, clasificándose el correspondiente al terreno como arrendamiento operativo, salvo que se espere que el arrendatario adquiera la propiedad al final del período de arrendamiento.

La distribución de los pagos se realizará en proporción a los valores razonables de terreno y edificio. Si dicha distribución no resulta fiable se clasifica toda la operación como arrendamiento financiero.

Tabla 19 Arrendamientos (financiero y operativo)

Denominación operación	Arrendamiento operativo	Arrendamiento financiero
Descripción	Operación por la que la Administración (arrendatario) efectúa uno o varios pagos a la sociedad (arrendador) como consecuencia del establecimiento de un contrato por el cual el arrendador cede al arrendatario el uso de un activo en unas condiciones y por un período de tiempo previamente fijados.	Operación por la que la Administración (arrendatario) efectúa uno o varios pagos a la sociedad (arrendador), como consecuencia del establecimiento de un contrato por el cual el arrendador cede al arrendatario el uso de un bien con la posibilidad de adquirirlo en el futuro a cambio de ejercitar la opción de compra.
Clasificación SEC95	En el caso de que se transfieran sustancialmente todos los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad del activo objeto del contrato se clasificará como financiero a efectos del SEC95. Cualquier contrato de arrendamiento no calificado como financiero será tratado como de arrendamiento operativo. En estos casos, el arrendador deberá soportar, cuando menos, los riesgos de construcción, demanda y disponibilidad.	Se clasificará como de arrendamiento financiero cualquier contrato en el que se transfieran al arrendatario la mayoría de los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad. Se presumirá siempre arrendamiento financiero cuando se transfieran los riesgos de construcción, demanda y disponibilidad.
Ajustes SEC95	En caso de que el contrato sea calificado como de arrendamiento financiero deberá realizarse el correspondiente ajuste contabilizando el correspondiente préstamo imputado por parte de la Administración beneficiaria del activo.	
Variantes o alternativas	Arrendamiento de vivienda habitual con opción a compra; renting; pagos por franquicia; arrendamiento de edificios y equipamientos públicos.	

Tabla 19 (2) Arrendamientos (financiero y operativo)

Registro y repercusión sobre la situación financiera y patrimonial	Arrendamiento operativo	Arrendamiento financiero
Contabilización por la Administración	La Administración deberá registrarlo como una operación de adquisición de un servicio de mercado contabilizando un gasto generalmente en el Capítulo II de su presupuesto. En el caso de que se haya establecido un único pago, se repartirá a lo largo del período de vigencia del contrato y se registrará el pago anticipado como un anticipo financiero.	El activo que se suministra mediante arrendamiento financiero se registra en el balance del arrendatario modificando su formación bruta de capital fijo con contrapartida en un préstamo imputado. Los pagos regulares tendrán dos componentes: reembolso del principal e intereses.
Contabilización por la sociedad	La sociedad registrará un ingreso por ventas como consecuencia de la cesión de uso del activo efectuada a favor de la Administración.	La sociedad registrará un activo de acuerdo con su naturaleza y un pasivo financiero por el mismo importe. El importe será el menor entre el valor razonable del activo y el valor actual de los pagos mínimos acordados incluyendo la opción de compra y cualquier importe garantizado directa o indirectamente.
Repercusiones para la Administración	Los pagos efectuados por contratos de arrendamiento operativo generan un gasto por los pagos anuales que afecta al ahorro neto empeorándolo.	La Administración incrementará su patrimonio por el importe del activo objeto del contrato y deberá asumir una serie de pagos periódicos que afectarán negativamente a su ahorro neto. Simultáneamente deberá registrar un préstamo imputado por importe equivalente al valor del activo. Por tanto su patrimonio no variará y el ahorro neto empeorará afectando negativamente a su capacidad de financiación. Por otro lado, el préstamo imputado incrementará directamente su nivel de endeudamiento.
Repercusiones para la sociedad	Los cobros derivados de este tipo de contratos generan ingresos a favor de la sociedad por ventas que mejoran su equilibrio financiero.	Los cobros derivados de este tipo de contratos generan ingresos a favor de la sociedad por ventas que mejoran su equilibrio financiero.
Sectorización de la sociedad	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.	No tiene repercusiones sobre la clasificación sectorial de la empresa.

5.6. Operaciones financieras

De acuerdo con lo establecido en el SEC95, se pueden plantear las siguientes operaciones:

- **Asunción de deudas.**
- **Cancelación de deudas.**
- **Saneamiento total.**
- **Repudio de deudas.**

- **Asunción de deudas:** acuerdo trilateral entre acreedor, antiguo deudor y nuevo deudor por el que el nuevo deudor asume los pasivos pendientes del antiguo deudor hacia el acreedor. Sólo existe asunción de deudas si se produce la sustitución del deudor. En caso contrario lo que existirá es una sustitución de un tipo de pasivo por otro.
- **Cancelación de deudas:** acuerdo bilateral entre acreedor y deudor para cancelar o condonar total o parcialmente un pasivo pendiente.
- **Saneamiento total:** cuando el acreedor reconoce la imposibilidad de recuperar el derecho financiero, normalmente por quiebra del deudor.
- **Repudio de deudas:** cancelación unilateral de un pasivo por parte del deudor que condona o perdona el crédito que sobre el deudor tiene.

La asunción y cancelación por parte de la Administración de deudas de la sociedad pública por mutuo acuerdo (o sin oposición) se clasificarán como transferencias de capital.

El tratamiento general es que un pasivo avalado es de quien lo contrae mientras no se requiera el aval.

Por otro lado, en cuanto al endeudamiento de las sociedades públicas pueden presentarse dos situaciones:

- No se requiere aval de la administración pública. En este caso el pasivo figura en el balance de la sociedad, siempre que sea clasificada como productor de mercado, y no afecta a la Administración.
- Se requiere aval de la administración pública. En este caso el pasivo se transfiere a la administración pública y tiene repercusión sobre la capacidad de financiación y el endeudamiento de la administración pública.

Concretamente,

- Sobre la capacidad de financiación: la asunción del pasivo se registrará como una transferencia de capital a favor de la empresa pública y, una vez asumida la deuda, los intereses se registrarán anualmente como un empleo en la cuenta de asignación de la renta primaria de las AA.PP.
- Sobre el endeudamiento: la deuda se convierte en deuda de la administración pública.

5.6.1. Operaciones a corto plazo: de crédito y cuenta corriente con socios

Las Administraciones Públicas pueden concertar operaciones singulares de préstamo, con vencimiento inferior a un año, con la finalidad de cubrir desfases temporales de tesorería. Entre estas operaciones destacan las **cuentas de crédito**.

La cuenta de crédito es una **operación de endeudamiento** en la que el prestamista pone a disposición de la Administración Pública un **límite máximo de fondos en una cuenta** corriente durante un determinado período de tiempo. **La Administración Pública dispone de los fondos a medida que los necesita**, abonando las correspondientes retribuciones en función de la utilización de los mismos.

Estas operaciones de endeudamiento se imputan en la fecha de cierre del ejercicio a los capítulos de Pasivos Financieros de los presupuestos de gastos o ingresos en vigor, por el importe de la variación neta producida durante el ejercicio en los capitales tomados a préstamo.

Además, la sociedad puede mantener una cuenta corriente con la administración titular en calidad de socio. Esta es una cuenta corriente mantenida entre la sociedad y el patrimonio de la administración pública a lo largo del año. Su saldo debe quedar a cero al cierre del ejercicio. En caso de que no sea así, dicho saldo se computa como endeudamiento de la sociedad o de la Administración en función de su signo.

5.6.2. Otras operaciones con terceros (entidades financieras)

En este apartado se exponen, a grandes rasgos, otras operaciones realizadas con terceros, principalmente entidades financieras:

- a) Factoring:** contrato por el que un empresario (cedente) transmite los créditos comerciales de que es titular frente a su clientela a otro empresario (cesionario o

factor), que se compromete a cambio a prestar una serie de servicios respecto de dichos créditos. Puede incluir o no la asunción del riesgo de insolvencia.

b) Transmisión de un préstamo hipotecario:

- Sujeto y Exento en IVA.
- Sujeto y no exento AJD, 1%.
- Base Imponible: responsabilidad total garantizada, con independencia del valor del bien o importe de la cesión.

c) Adjudicación de bienes en pago de deuda:

- Delimitación IVA vs ITP:
- IVA: impuesto deducible (si destino previsible es venta con IVA). No forma parte de la cuenta de resultados.
- ITP y AJD: impacto en la cuenta de resultados, ya sea de forma directa (gasto no activable) o indirecta (vía amortización en caso de activación).
- Relevancia de la condición del transmitente (deudor ejecutado).

d) Descuento: la entidad avanza al cliente el importe de facturas pendientes de cobro, respaldadas por letras de cambio, pagarés u otros efectos comerciales.

Permite solventar rápidamente los problemas de liquidez con una gestión de cobro simplificada.

Tiene elevados costes, por lo que sólo se recomienda para momentos puntuales en los que se necesita liquidez.

e) Préstamo: la entidad financiera entrega al cliente una cantidad de dinero que este último se obliga a restituir en el plazo establecido, con los intereses devengados.

Las cuotas se devuelven periódicamente, y es posible establecer un período de carencia (sólo se pagan intereses).

La financiación es inmediata, hay flexibilidad en el importe y en el tipo de interés.

Generalmente necesita de garantías.

Es recomendable cuando se necesita una suma importante de liquidez.

f) Sociedad de Capital-Riesgo: una sociedad de Capital-Riesgo entra a formar parte de una empresa aportando capital, y convirtiéndose en socio de la empresa.

La participación de la Sociedad de Capital-Riesgo es temporal, entre 2 y 8 años.

Para salir de la empresa debe vender su participación al resto de socios o a terceros.

La empresa no tiene que devolver el capital aportado.

g) “Project finance”: financiación de un activo fijo, normalmente de vida limitada, mediante la creación de una compañía independiente tanto legal como económicamente financiada con deuda sin recurso (y capital de uno o más patrocinadores) que financie únicamente el mencionado activo fijo.

h) Préstamos sindicados: suelen utilizarse cuando las empresas necesitan financiación a largo plazo.

Es un préstamo (o crédito) derivado del acuerdo entre dos o más entidades financieras para conceder conjuntamente a un deudor un préstamo utilizando las reglas normales de la deuda. Implica la dispersión del riesgo entre el grupo de bancos participantes.

Tabla 20 Asunción o cancelación de deudas sociales y de la Administración

Denominación operación	Asunción o cancelación de deudas sociales	Asunción o cancelación de deudas de la Administración
Descripción	La asunción de deudas es una operación que se concreta en un acuerdo trilateral entre la sociedad (antiguo deudor), la administración titular (nuevo deudor) y el acreedor por el que el nuevo deudor asume los pasivos pendientes del antiguo deudor hacia el acreedor. La cancelación de deudas es una operación que se concreta en un acuerdo bilateral entre la sociedad (deudor) y la Administración (acreedor) por el que se cancela o condona total o parcialmente un pasivo pendiente.	La asunción de deudas es una operación que se concreta en un acuerdo trilateral entre la Administración (antiguo deudor), la sociedad titular (nuevo deudor) y el acreedor por el que el nuevo deudor asume los pasivos pendientes del antiguo deudor hacia el acreedor. La cancelación de deudas es una operación que se concreta en un acuerdo bilateral entre la sociedad (acreedor) y la Administración (deudor) por el que se cancela o condona total o parcialmente un pasivo pendiente.
Clasificación SEC95	La asunción por parte de la Administración de deudas de la sociedad pública por mutuo acuerdo (o sin oposición) se clasificará como una operación de transferencia de capital. Una vez asumida la deuda, los intereses se registrarán anualmente como un empleo en la cuenta de asignación de la renta primaria de las AAPP afectando al ahorro neto de la Administración. Además la operación tiene repercusión directa sobre el endeudamiento de la Administración pública.	Si la sociedad está clasificada como productor de mercado, la Administración registrará una transferencia de capital recibida equivalente al importe de la deuda cancelada, asumida o condonada lo que afectará positivamente a su capacidad de financiación. La operación tendrá repercusión directa sobre el endeudamiento de la Administración pública reduciéndolo. También el ahorro neto mejorará dado que la Administración dejará de atender el servicio de la deuda.
Ajustes SEC95	Sólo existe cancelación de deudas si se produce la sustitución efectiva del deudor. En caso de que no se produzca la sustitución efectiva del deudor, lo que existirá es una sustitución de un tipo de pasivo por otro. En el caso de que el pasivo esté avalado, el tratamiento general es que el pasivo es de quien lo contrae mientras no se requiera el aval.	Sólo existe cancelación de deudas si se produce la sustitución efectiva del deudor. En caso de que no se produzca la sustitución efectiva del deudor, lo que existirá es una sustitución de un tipo de pasivo por otro. En el caso de que el pasivo esté avalado, el tratamiento general es que el pasivo es de quien lo contrae mientras no se requiera el aval.
Variantes o alternativas		

Tabla 21 Suscripción de préstamos por la sociedad y cuenta corriente con socios y administradores

Denominación operación	Suscripción de préstamos por la sociedad	Cuenta corriente con socios y administradores
Descripción	Se trata de una operación por la que la sociedad recibe un activo financiero durante un periodo de tiempo previamente fijado y se obliga a efectuar una serie de pagos periódicos durante dicho plazo en retribución de la disposición de los fondos y en devolución de los mismos.	Se trata de una operación de corto plazo por la que la administración titular otorga o retira recursos financieros de la sociedad dentro del ejercicio económico. El saldo existente al cierre del ejercicio deberá ser clasificado como un préstamo de/hacia la sociedad (en función del saldo que arroje la cuenta) o una operación de inyección/ retirada de capital.
Clasificación SEC95	Desde el punto de vista del SEC95 se trata de una operación puramente financiera por la que se produce un endeudamiento de la sociedad pública que, si ha sido clasificada como productor de mercado, no afectará a la Administración titular. Tampoco afectará a la posición de equilibrio financiero de la sociedad.	Dado que se trata de una operación que se produce dentro del ejercicio económico no tiene repercusión más que por el saldo que arroje la cuenta al cierre del mismo. En el caso de que sea favorable a la sociedad la operación deberá ser tratada como una retirada de capital o un préstamo a favor de la Administración. En el caso de que el saldo sea favorable a la Administración, deberá tratarse como una inyección de capital o un préstamo otorgado por la Administración. Véanse dichas operaciones para determinar la clasificación.
Ajustes SEC95	En caso de que la sociedad no haya sido clasificada como productor de mercado, dicha operación aumentará directamente el nivel de endeudamiento de la Administración titular. El hecho de que la operación crediticia haya sido garantizada mediante algún bien o derecho (garantía hipotecaria o pignoratícia) no modifica su tratamiento desde el punto de vista del SEC95.	Véanse ajustes correspondientes a préstamos y operaciones de inyección o retirada de capital.
Variantes o alternativas	La clasificación y tratamiento es plenamente aplicable a otras operaciones financieras de endeudamiento tales como la emisión de obligaciones, empréstitos, suscripción de préstamos o créditos.	La clasificación y tratamiento es también aplicable a las operaciones de crédito comercial y anticipos efectuados por la sociedad a la administración o viceversa.

5.7. Operaciones especiales (Asociaciones público-privadas)

La administración pública, al recurrir a las sociedades (públicas o privadas) de mercado para financiar, construir y gestionar infraestructuras de titularidad pública, pretende responder a uno de estos dos objetivos:

- Utilizar las capacidades y la motivación para obtener beneficios del sector sociedades.
- Repartir el coste de los nuevos activos en un periodo de tiempo en el que son utilizados, evitando así los altos costes iniciales de la inversión.

Existen dos casos posibles:

1. La Administración firma un contrato con una sociedad para la construcción de una infraestructura que suministra servicios que constituyen gasto en consumo final de las administraciones públicas.

En este caso hay pagos regulares de la administración pública a la sociedad. Hay que distinguir dos situaciones:

- Durante el período de explotación, **la sociedad afronta la mayoría de los riesgos** derivados de la propiedad y **recibe la mayoría de los beneficios**.

En este caso:

- La infraestructura se registra en el balance de la sociedad.
 - El contrato entre la Administración y la sociedad es un arrendamiento operativo.
 - Sólo repercuten sobre la capacidad de financiación los pagos regulares efectuados.
 - La entrega de la infraestructura al final del período de explotación no afecta a la capacidad de financiación, ya que se registra como formación bruta de capital con contrapartida en una transferencia de capital.
-
- Durante el período de explotación, **la administración afronta la mayoría de los riesgos** derivados de la propiedad y **recibe la mayoría de los beneficios**.

En este caso:

- La infraestructura se registra en el balance de la administración pública y el contrato se clasifica como de arrendamiento financiero.
- La Administración registra la formación bruta de capital con contrapartida en un préstamo imputado.
- La capacidad de financiación se ve afectada por el importe de la formación bruta de capital y el préstamo modifica el endeudamiento de la Administración.

2. La sociedad construye o gestiona infraestructuras públicas y financia los costes cobrando a los usuarios de las mismas.

En este caso la infraestructura se registra siempre en el balance de la sociedad durante el período de explotación. Caben dos posibilidades:

- **Infraestructura construida por la sociedad:** no tiene repercusión sobre las cuentas de la administración pública. Si se transfiere al final del contrato a la administración pública, no tiene repercusión sobre la capacidad de financiación (aumento de la FBKF con contrapartida en una transferencia de capital).

Si la sociedad efectúa pagos a la Administración durante el período de explotación se registrarán como renta, en el caso de que correspondan a la puesta a disposición de la sociedad de activos fijos no producidos (como p. ej. terrenos) o bien como impuestos, si la Administración no proporciona nada a cambio.

- **Infraestructura existente transferida por la Administración a la sociedad:** se registrará como inyección de capital en especie sin repercusión sobre la capacidad de financiación de la Administración.

La reversión a la finalización del período de explotación tampoco genera repercusión alguna sobre la capacidad de financiación de la administración pública. Si la sociedad efectúa pagos a la Administración durante el período de vigencia del contrato se registrarán como dividendos.

Por tanto, según se clasifique la sociedad como productora o no de mercado, nos encontramos ante dos posibilidades distintas en cuanto a la consolidación de las cuentas con la Administración:

Tabla 22 Clasificación de sociedades como productoras o no de mercado

CLASIFICACIÓN	REGISTRO	¿LA OPERACIÓN CONSOLIDA?	OBSERVACIONES
Productora no de mercado	Balance de la administración pública	SE TRATA DE UNA OPERACIÓN QUE DEBERÁ CONSOLIDARSE CON EL BALANCE DE LA ADMINISTRACIÓN MATRIZ	La infraestructura construida por la sociedad se registra en el balance de la Administración como formación bruta de capital fijo (FBKF), compensada con un préstamo imputado de igual valor. Se produce un ajuste incrementando la cifra de capítulo 6 de gastos y la cifra del capítulo 9 de ingresos. La repercusión en la capacidad o necesidad de financiación corresponde al valor de la formación bruta de capital. La deuda de la Administración aumenta en el importe del préstamo imputado. En otras palabras, la operación consolida.
Productora de mercado	Balance de la sociedad	LA OPERACIÓN NO DEBE CONSOLIDARSE	La infraestructura se registra en el balance de la empresa. Sólo repercuten en la capacidad o necesidad de financiación los pagos regulares de la Administración por la vía del Ahorro Neto. Si la infraestructura se entrega a la administración pública al final del período se registra en el balance de la Administración como formación bruta de capital fijo (FBKF), compensada con una transferencia de capital, sin repercusión por tanto en la capacidad o necesidad de financiación y, por tanto, la operación no consolida.

5.8. Operaciones de distribución

Las principales operaciones que relacionan a las sociedades públicas con sus administraciones titulares de carácter distributivo son las derivadas de **impuestos, transferencias y subvenciones**.

Para definir los conceptos de transferencia y subvención se han identificado los elementos que configuran ambos conceptos, de los que cabe destacar los siguientes:

- En las transferencias y subvenciones se produce un **desplazamiento patrimonial**, que implica un cambio en la titularidad de un bien.

- El **elemento diferenciador** de transferencias y subvenciones **es la finalidad** para la que se conceden: las subvenciones están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, mientras que las transferencias financian operaciones o actividades no singularizadas.
- Tanto las subvenciones como las transferencias pueden ser corrientes o de capital.

Los elementos que caracterizan a las **transferencias y subvenciones** son los siguientes:

- **Desplazamiento patrimonial**

Suponen atribuciones patrimoniales (operaciones por las cuales una entidad proporciona a otra un beneficio de carácter patrimonial) que se materializan en un cambio de titularidad sobre un bien.

- **Objeto**

El objeto es el bien en el que se materializa la transferencia o subvención. Puede ser en efectivo o en especie.

- **Carácter no devolutivo**

Se conceden a fondo perdido. Su devolución total o parcial por incumplimiento de las condiciones que propiciaron su otorgamiento es un riesgo por incumplimiento y no una devolución.

- **Ente concedente**

El ente cuyo patrimonio disminuye como consecuencia del desplazamiento patrimonial.

- **Ente beneficiario**

El ente cuyo patrimonio aumenta como consecuencia del desplazamiento patrimonial.

- **Finalidad**

El objetivo perseguido por la transferencia o subvención. Si es genérico se cataloga como transferencia y, si es específico, como subvención.

Desde el punto de vista de la contabilidad nacional (SEC95) ambas figuras son tratadas bajo la rúbrica **Transferencias**.

- Las **transferencias corrientes** implican una distribución de la renta para ser utilizada en operaciones corrientes no concretas ni específicas.
- Las **transferencias de capital** son aquellas que implican una distribución de ahorro y patrimonio y que se conceden para el establecimiento de la estructura básica, en su conjunto, del ente beneficiario.

Por otro lado, las **subvenciones** pueden ser corrientes o de capital.

- Las **subvenciones corrientes** son aquellas que se destinan a financiar operaciones corrientes concretas y específicas.

Pueden clasificarse a su vez en:

- **subvenciones de explotación:** subvenciones corrientes concedidas normalmente por una Administración Pública y excepcionalmente por un particular, a una unidad productora de bienes y servicios destinados a la venta, con la finalidad de influir en los precios y/o permitir una remuneración suficiente de los factores de producción, así como compensar resultados negativos de explotación producidos durante el ejercicio.
- Las **subvenciones de capital** son aquellas que tienen por finalidad mediata o inmediata, la financiación de operaciones específicas y concretas de formación bruta de capital fijo, de tal forma que su concesión implica que el beneficiario debe adquirir o construir activos fijos determinados previamente, pudiendo adoptar tanto la forma de entrega de fondos como la de bienes de capital ya formados; asimismo la finalidad puede ser la compensación de resultados negativos acumulados o la cancelación o minoración de elementos de pasivo.

En el caso de sociedades públicas, las subvenciones y transferencias más habituales son las siguientes:

- Subvenciones o transferencias de explotación, bien para reducir el precio de los bienes entregados o servicios prestados o bien para financiar un déficit global de explotación.
- Subvenciones o transferencias de capital con la finalidad de realizar un proceso de formación de capital, generalmente la edificación de viviendas o equipamientos e infraestructuras.

Hay algunas operaciones que, como ya se ha analizado al abordar las operaciones relacionadas con los fondos propios³⁵, deben ser clasificadas a efectos de contabilidad nacional, con independencia de la forma jurídica que revistan, como transferencias de capital.

Estas operaciones son:

- Las que tienen por finalidad la asunción de deudas de la sociedad pública.
- La compensación de resultados negativos acumulados.

³⁵ Ver página 28.

Capítulo 6. Análisis de la viabilidad económico-financiera

En este punto, es necesario realizar un **estudio de la viabilidad económico-financiera** previo que nos permita acertar con la configuración de la nueva sociedad pública. Este estudio facilita la confección de **documentos, la realización de gestiones relacionadas con el proceso de tramitación administrativa y mercantil** de constitución de la nueva empresa hasta el momento efectivo de la constitución y la **exploración de las diferentes alternativas posibles**, tanto respecto a la configuración de actividades a realizar por la misma como respecto a la determinación de la operativa en relación con las relaciones económicas, financieras y patrimoniales con la Corporación municipal.

En una evaluación económico-financiera es fundamental:

- **Optimizar la asignación de recursos disponibles** mediante la selección de aquellos proyectos que generen mayor valor.
- Es importante recordar que los recursos con los que cuentan las empresas suelen ser escasos, y en cualquier caso limitados en cantidad y/o accesibilidad, por lo tanto, es necesario **definir con claridad cuánto invertir y en qué invertir**.

Además, la evaluación debe contribuir a **resolver las siguientes cuestiones**:

- A establecer si un proyecto es conveniente o no, y el momento óptimo para ejecutarlo.
- A determinar qué proyectos deben ser eliminados.
- A determinar el orden de ejecución de los proyectos más convenientes en función de la disponibilidad de recursos.
- A identificar los parámetros o variables más relevantes en el desarrollo de un proyecto.

6.1. Determinación de las actividades a transferir

El análisis económico de la configuración de actividades y servicios a encomendar a la nueva sociedad determinará las posibilidades de obtención de beneficios o de generación de pérdidas de la empresa.

Para ello, la configuración de la sociedad proyectada debe inspirarse en una serie de **principios básicos**.

Principios básicos

- La maximización de la **eficiencia** en la prestación de servicios.
- La coherencia con la estrategia de la corporación.
- La optimización de la carga **fiscal consolidada**.
- La no generación de un impacto negativo sobre la **capacidad de financiación** neta del Ayuntamiento.
- La nueva sociedad pública deberá ser **viable** a largo plazo en términos económicos y financieros.

La determinación de las actividades y servicios susceptibles de ser traspasados a la nueva sociedad pública representa la configuración inicial del estudio económico-financiero si bien, tras el análisis, puede ser necesario variarla con el fin de conseguir los objetivos enumerados anteriormente.

6.2. Descripción de las actividades

Las actividades se deben describir tanto desde un punto de vista funcional como económico, es decir, habrá que realizar un informe por actividad detallando las siguientes cuestiones:

- **Descripción de la actividad** o servicio a realizar. Este apartado narrativo es importante ya que dimensiona funcionalmente la actividad a transferir, concretando qué procesos o actividades implica y si se trata de parte o de la totalidad de funciones e implicaciones de la actividad o servicio al que se refiere.
- **Determinación de las fuentes y naturaleza de los ingresos y gastos** por cada actividad o parte de la misma a transferir.

En cuanto a los **ingresos**, se debe especificar los datos relevantes en el cálculo de los ingresos derivados de cada uno de los servicios, por ejemplo, número de contribuyentes de la tasa de recogida de basuras, porcentaje de recaudación de la tasa de recogida de basura, diferentes categorías de los ingresos y tasas derivados de la utilización de las instalaciones deportivas municipales.

En el caso de los **gastos** hay que prestar especial atención a:

- Relación de **contratos suscritos** con proveedores-subcontratistas con especificación de, al menos, la siguiente información para cada uno de ellos:

- Objeto.
 - Precio global / precio unitario.
 - Fecha de inicio del servicio.
 - Plazo de vigencia.
 - Prórrogas previstas.
 - Posibilidad de cesión.
 - Años de antigüedad del contratista en la prestación del servicio.
 - Cualquier otra circunstancia que se juzgue relevante.
- Otra de las partidas que requiere especial interés es la de **gastos de personal**. De ser posible, se confeccionará una relación de trabajadores contratados por cada uno de los servicios transferibles con indicación de salario bruto, categoría, antigüedad, tipo de contrato y convenio colectivo al que se acogen. En caso de no resultar posible obtener dicha información, se relacionará el número total de trabajadores por servicio transferible y el gasto total anual asumido por salarios y cargas sociales.
 - Determinación de los **elementos patrimoniales** de titularidad municipal afectos a la prestación de cada uno de los servicios transferibles: descripción, valoración y situación jurídico-patrimonial.
 - **Plan de Inversiones** por cada actividad descrita, indicando tanto las inversiones iniciales como aquellas a realizar posteriormente.
 - Especificación de los **tipos de IVA Soportado y Repercutido** para cada una de las actividades, ya sea por el Consorcio o por otra sociedad pública de la que se vayan a transferir.
 - Una vez determinadas las actividades y dimensionada la nueva sociedad es conveniente configurar una **estructura empresarial** inicial para su funcionamiento, es decir, realizar una primera aproximación del personal para la administración a contratar, gastos generales, inversiones a realizar para su puesta en funcionamiento (instalaciones, mobiliario...).
 - Determinación del **cronograma** por actividad y del conjunto de la sociedad en particular: fecha de inicio de actividad de la sociedad, fecha de comienzo por actividad, determinación de la fecha de hitos relevantes, etc.

6.3. Recopilación de la información. Fuentes

La información para la descripción funcional y económica de cada actividad puede provenir principalmente de dos fuentes: internas o externas.

Las **fuentes internas** son:

- Las liquidaciones del presupuesto público de los últimos ejercicios cerrados.
- El presupuesto del ejercicio corriente y los datos lo más actualizados posible sobre su consecución.
- Las ordenanzas fiscales vigentes y demás normativa reguladora de las mismas y, en su caso, memorias económico-financieras.
- Padrón municipal.
- La experiencia directa en el desarrollo de las actividades, fundamental para la descripción de las mismas.
- Inventario del inmovilizado y valoraciones internas.
- Contratos suscritos con terceros.
- Entidades públicas dependientes.
- Facturas recibidas de los proveedores, nóminas liquidadas a los empleados de los servicios en cuestión o con similares condiciones...

En muchos casos resulta de gran ayuda la delimitación de las partidas y cuantías de los créditos presupuestarios consignados en el Presupuesto de la Corporación del ejercicio corriente y de los cerrados en ejercicios anteriores que podrían pasar a formar parte de los presupuestos de la nueva sociedad pública, si se atribuye a esta mercantil el correspondiente servicio para la composición de la cuenta de pérdidas y ganancias por actividad, base del estudio de viabilidad económico-financiera.

Las **fuentes externas** engloban todas aquellas que proporciona la información indirecta de la realidad que se trata de analizar. Los datos suelen estar elaborados por terceros (instituciones o particulares) con un criterio metódico públicamente conocido y de utilidad y relevancia variables.

Dependiendo del tipo de información que ofrecen las fuentes externas podemos hablar de:

- *fuentes de información básica*, con datos estadísticos, principalmente, y
- *fuentes de información elaborada*, en las que los datos han experimentado un tratamiento específico con el objeto de concretar, sistematizar, relativizar, ponderar o alertar sobre determinadas realidades. Este tipo de información puede obtenerse a través de diferentes medios:
 - Consulta, presupuesto o tarifado de servicios y/o productos de proveedores.
 - Estudios realizados generalmente por instituciones abocadas a recopilar documentos, datos e información sobre cada uno de los sectores de

interés: Cámaras de Comercio, Organismos públicos, revistas especializadas, base de datos digitales disponibles.

- Tasaciones independientes.
- Consultoras externas.
- Legislación aplicable.

Afortunadamente cada día se dispone de mayor y mejor información secundaria, lo que facilita enormemente la tarea, sobre todo si se tiene en cuenta que la evolución de las nuevas tecnologías permite acceder a información actualizada y en tiempo real.

6.4. Clasificación de los ingresos según SEC95

Una vez realizado el proceso de descripción de las actividades y servicios a transferir a la nueva sociedad y recopilada toda información necesaria, antes de continuar con el estudio de viabilidad económico-financiera se debe realizar el **análisis de los ingresos potencialmente atribuibles** a la sociedad pública y su consideración a efectos de clasificación sectorial, de acuerdo con los criterios establecidos en la normativa sobre estabilidad presupuestaria y SEC95.

Para el análisis de los ingresos se procederá atendiendo al siguiente esquema derivado de las indicaciones de la normativa aplicable:

1. **Servicio o actividad** al que pertenece el ingreso.
2. **Tipo de ingreso:** Tasa, venta, arrendamiento (operativo o financiero), canon, transferencia de capital, subvención...
3. **Objeto** del ingreso.
4. El ingreso ¿se deriva de la transmisión de un bien y/o de la prestación de servicio?
5. El ingreso ¿se trata de licencia para ejercer función de regulación?
6. El ingreso ¿guarda relación directa con los costes del bien y/o servicio?
7. El ingreso ¿incorpora impuestos sobre el precio?
8. **Clasificación a efectos de sectorización:** de mercado o no de mercado, indicando, en su caso, el porcentaje de los ingresos que se consideran ventas.

En el siguiente cuadro se puede ver un ejemplo del modo de realizar este tipo de análisis:

Tabla 23 Análisis de ingresos

Servicios	Tipo de ingreso	Objeto	¿Se deriva de transmisión de bien y/o prestación de servicio?
Mantenimiento de parques y jardines públicos	Transferencia corriente del Ayuntamiento	Transferencia corriente por parte del Ayuntamiento con cargo al capítulo IV.	NO
Concesión de la emisora	Venta-prestación de servicios	Constituye el hecho imponible la prestación de servicios que tiene por contraprestación que el anunciante pague o se obligue a pagar a la entidad radiodifusora por la difusión de su anuncio.	SÍ

¿Se trata de licencia para ejercer función de regulación?	¿Guarda relación directa con los costes del bien y/o servicio?	¿Incorpora impuestos sobre el precio?	Clasificación a efectos de sectorización	% ventas
NO	NO	NO	NO DE MERCADO	0%
NO	SÍ	NO	DE MERCADO	100%

Dependiendo de las contestaciones a las preguntas anteriores para cada ingreso considerado transferible determinaremos si, a efectos de sectorización, es de mercado o no de mercado y si, por tanto, a la hora de calcular la regla del 50% deben tenerse en cuenta los importes correspondientes a dichos ingresos o no.

Las unidades públicas financiadas a través de impuestos o de transferencias, independientemente de la actividad realizada, se incluirán en el sector de las Administraciones públicas. Por tanto, una vez se ha comprobado que una unidad pública realiza una auténtica actividad de producción de bienes o servicios (y por tanto, es susceptible de ser excluida del sector de las Administraciones públicas), hay que estudiar la naturaleza de los ingresos obtenidos en contrapartida:

- Distinción entre ventas e impuestos.

Algunas unidades públicas reciben “tasas” de los usuarios por la prestación de determinados servicios. Si la unidad pública realmente está prestando un servicio real y si los pagos guardan una proporción clara con los costes de la

provisión del mismo, a efectos de contabilidad nacional estas “tasas” deben tratarse como “ventas”. Por el contrario, si la exigencia de tasas por las entidades públicas está desligada de una producción real de servicios o su cuantía no está relacionada con los costes de prestación del servicio, los pagos deberán tratarse como impuestos.

- Pagos de las Administraciones públicas a las empresas públicas.

En ocasiones, el principal cliente de una empresa pública es una administración pública. En estos casos, y con carácter previo a la aplicación de la norma del cincuenta por ciento, es necesario dilucidar si los pagos de la Administración a su empresa pueden considerarse como ingresos de mercado, es decir, como ventas a efectos de contabilidad nacional o bien deben ser tratados como transferencias.

Sólo si son ingresos de mercado-ventas computarían a efectos de la norma del 50%. Si se consideran transferencias y éstas son la principal fuente de ingresos de la unidad pública, la misma debe clasificarse como otra administración pública.

En estos supuestos deberá estudiarse, caso por caso, la naturaleza de los pagos de las Administraciones a sus empresas a fin de precisar su tratamiento en contabilidad nacional, teniendo en cuenta que EUROSTAT y el Manual del SEC95 establecen, con carácter general, unos criterios muy restrictivos para considerar tales pagos como ventas de las unidades que lo reciben.

- Precios económicamente significativos.

Para estar excluidas del sector de las Administraciones públicas, las empresas públicas deben “vender” su producción a precios económicamente significativos. A este respecto, el SEC95 y el Manual del SEC95 señalan que la mera existencia de un precio no presupone que éste sea económicamente significativo.

El Manual indica que un precio económicamente significativo es aquel que *“(...) influye de manera significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir”*.

Por el contrario, un precio no es económicamente significativo si tiene poca o ninguna influencia en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y se espera que tenga sólo una influencia marginal en las cantidades demandadas. Por tanto, se trata de un precio que no es cuantitativamente significativo ni para la oferta ni para la demanda. No obstante, con carácter general, el SEC95 y el Manual establecen que un precio económicamente significativo es aquel que permite cubrir, al menos, el 50% de los costes de producción.

6.5. Primera aproximación a la Cuenta de Pérdidas y Ganancias

A partir de la información recogida se elabora la cuenta de pérdidas y ganancias estimada para la sociedad, inicialmente para un año, que servirá como base para la toma de decisiones y la realización de las proyecciones posteriores.

Para su realización se necesita establecer **hipótesis iniciales** y determinar qué datos van a ser tomados como base inicial de las magnitudes relacionadas con los servicios y actividades transferibles a la nueva empresa municipal, entre otras:

- Fecha de inicio de las actividades por la nueva sociedad.
- Régimen de IVA aplicable.
- Periodicidad de los ingresos.
- Estimación de los gastos de estructura.
- Tasa de actualización si los datos proceden de ejercicios anteriores.

De forma paralela también se deberán realizar cálculos necesarios para la realización de la cuenta de pérdidas y ganancias y que, posteriormente, se utilizarán en las proyecciones:

1. Las **tablas de amortización** de los elementos de inmovilizado, transferidos o adquiridos inicial o posteriormente (dotación a la amortización – gasto del ejercicio). *Plan de Inversiones*.
2. Los **cuadros de la amortización** de la financiación necesaria a solicitar de las actividades o servicios a transferir. El importe de los préstamos a solicitar será el resultado de realizar un primer análisis del Plan de Inversiones y de la cuenta de pérdidas y ganancias base (intereses – gasto del ejercicio, disposición del préstamo – cobro, amortización del préstamo – pago). *Plan de Financiación*.

3. Estimaciones de las liquidaciones de IVA.

El **Plan de Inversiones** vendrá impuesto por las actividades y funciones que se han determinado para cada servicio a transferir y que vienen descritas en cada una de las actividades. Para la estimación de los importes se puede acudir a fuentes internas (contabilidad de la Administración Pública en cuestión) o a fuentes externas (presupuestos de proveedores).

El **Plan Financiero** de cada una de las actividades y/o servicios vendrá impuesto por las inversiones a realizar, los recursos generados y las cantidades previstas a dotar por las Administraciones Públicas. En este sentido es conveniente iniciar el análisis sin tener en cuenta estas últimas.

De esta manera se podrán determinar las necesidades de financiación para cada actividad y la viabilidad económica individual de cada una de las actividades.

Lo más recomendable es realizar una cuenta de pérdidas y ganancias por actividad o servicio a transferir teniendo en cuenta si la actividad es recurrente o se trata de un proyecto puntual a realizar por la sociedad.

En el caso de que la actividad sea recurrente, se estiman los importes de gastos, ingresos e inversiones para un ejercicio.

Para las actividades a traspasar a la nueva sociedad que no son recurrentes se realiza un estudio pormenorizado de los gastos, ingresos e inversiones que se derivan del mismo a lo largo del tiempo (anualmente, por ejemplo).

Esta forma de proceder permite tener en cuenta varias opciones o alternativas de la configuración de la sociedad en cuanto a actividades para poder determinar su configuración más idónea.

Adicionalmente, al realizar el análisis de la cuenta de pérdidas y ganancias de cada una de las actividades (Anexo I), base de las proyecciones, es conveniente realizar una aproximación a las liquidaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido, al menos, anualmente (Anexo II).

Para realizar la primera aproximación a la cuenta de pérdidas y a ganancias procederemos a agregar las cuentas de pérdidas y ganancias para el primer ejercicio teniendo en cuenta si las actividades son recurrentes o no, la estimación de los gastos de estructura, los gastos derivados de la dotación a la amortización de inmovilizado de cada uno de los proyectos y los gastos por intereses de la financiación asociada a cada una.

Tras la configuración de la primera aproximación de la cuenta de pérdidas y ganancias se puede realizar un primer análisis en cuanto a la viabilidad económico-financiera de la configuración inicial de las actividades a traspasar.

Tabla 24 Cuenta de pérdidas y ganancias preliminar

INGRESOS	Actividad 1	Actividad 2	Actividad n	SUMA DE ACTIVIDADES
Ventas				
Tasas				
Subvenciones				
Otros				
Financieros				
TOTAL INGRESOS				
GASTOS				
Sueldos y salarios				
Seguridad Social				
Compras				
Mantenimiento				
Servicios exteriores				
Otros gastos				
Gastos financieros	Plan de Financiación			
Amortizaciones	Plan de Inversiones			
TOTAL GASTOS				
Resultados				
Ingresos Totales				
Gastos Totales				
Resultado Total				
Inversiones				
Construcciones				
Equipamientos				
Vehículos				
Otras Inversiones				
Gastos Financieros				
Total Inversiones				

Tabla 25 Estimaciones de las liquidaciones de IVA

	Actividad 1	Actividad 2	Actividad n	SUMA DE ACTIVIDADES
Ingresos con IVA	Base imponible + IVA			
Tipo de IVA	4%-8%-18%			
Base imponible	Euros			
IVA Repercutido	Euros			
Gastos con IVA				
Tipo de IVA				
Base imponible				
IVA Soportado				
Inversiones con IVA				
Tipo de IVA				
Base imponible				
IVA Soportado				
IVA				
IVA repercutido				
IVA soportado				
Liquidación				

6.6. Proyección de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias

Para la valoración del proyecto objeto del estudio es necesario considerar un período superior al año. Como regla general, se tendrá en consideración un período para la presentación de las memorias de los proyectos de municipalización o provincialización de servicios de, al menos, diez años al ser el período que marca el Reglamento de 17 de junio de 1955 como límite para diversas operaciones (arrendamiento, revisión de tarifas, recuperación de las expropiaciones en caso de extinción, etc.).

La proyección de la cuenta de pérdidas y ganancias está determinada por los análisis de la cuenta de resultados de cada actividad y por las hipótesis a establecer para la misma. Habitualmente, tras el análisis realizado en puntos anteriores, se ha de establecer la tasa de actualización de los gastos e ingresos para los ejercicios siguientes.

Conceptualmente, la tasa de actualización, también llamada tasa de descuento, transforma magnitudes monetarias futuras en magnitudes monetarias actuales y es un dato clave para la valoración del proyecto, y su elección debe estar debidamente fundamentada.

Esta tasa de actualización podría ser el IPC estimado para ejercicios futuros, el tipo de interés del dinero, el coste medio de los recursos financieros, la rentabilidad media de las acciones del IBEX, etc.

La composición básica de las proyecciones de la cuenta de pérdidas y ganancias a realizar es la siguiente:

- La **proyección de ingresos** se basa principalmente en la previsión de ventas. Para calcular esta cantidad se realiza una estimación del volumen que se espera vender y el precio al que se venderá. El análisis del entorno y de la actividad a transferir será de especial ayuda en la realización de estimaciones realistas de ventas en un período determinado.
- Los **gastos esperados** se pueden dividir en las siguientes categorías:
 - Los costos fijos son parte de los costos generales de la empresa y no varían con el número de unidades vendidas. Incluyen gastos de alquiler, instalaciones, seguros y sueldos del personal. Estos costos fijos existirán aún cuando no se produzca nada.
 - Los costos variables están asociados a cada unidad de producción. Varían directamente según el número de unidades vendidas; incluyen materiales y mano de obra, más un porcentaje de gastos generales asignado a la venta de un número determinado de unidades.
 - Los costos totales son la suma de costos fijos más costos variables.

Los **intereses** se consideran costes de operación. Sin embargo, dado que el estado de pérdidas y ganancias recoge la proyección de ingresos de la empresa, los costos iniciales de puesta en marcha en cuanto a activos fijos no se incluyen como costos de producción. Se consideran como inversiones y figurarán en la hoja de balance, no en el estado de pérdidas y ganancias.

- La **amortización** es la manera de ahorrar para cuando sea necesario reemplazar la maquinaria comprada al inicio de la empresa. Hay que calcular los años de vida de la maquinaria, dividirlos por el costo de reemplazarla, y ahorrar esta cantidad cada año. Por lo tanto puede considerarse como gasto y requerirá la realización de un Plan de Inversiones y de un cuadro de amortización para la imputación anual de los gastos en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- El **beneficio bruto** es las ventas totales menos el total de costos fijos y variables. Puede utilizarse para devolver capital de préstamos o pagar impuestos, o puede mantenerse en la empresa como excedente de producción.
- El **beneficio neto** es el beneficio bruto menos los impuestos.

6.7. Proyección del Estado de Tesorería

El análisis de flujo de efectivo (o flujo de caja) muestra el movimiento cíclico del dinero que entra y sale de la sociedad. Es de suma importancia para una empresa, sea cual sea su tamaño, hacer un análisis de flujo de efectivo para conocer cómo funcionará la empresa en términos financieros. El análisis de flujo de caja se utiliza también para conocer exactamente la reserva efectiva del capital de operación que sirve para mantener la empresa en marcha. Sin esta herramienta podría parecer que la empresa está dando beneficios, cuando la realidad es que no puede funcionar por falta de liquidez para los gastos corrientes.

El análisis de flujo de efectivo indicará las cantidades adeudadas a la sociedad (cuentas por cobrar), las cantidades debidas por la sociedad (cuentas por pagar) y las variaciones estacionales de la misma.

Pasos de la preparación de una proyección de flujos de efectivo

1. Se empezará utilizando los cálculos realizados para las necesidades de capital para la puesta en marcha y la proyección de pérdidas y ganancias.
2. A continuación se debe decidir qué pagos ha de efectuar a lo largo del año. Este es un buen ejercicio que ayuda a conocer detalles concretos de la sociedad y a entender la importancia del fondo de operación para la supervivencia de la misma. El flujo de efectivo ayuda a analizar y planificar las necesidades de liquidez de la sociedad mes a mes (o anualmente), teniendo en cuenta tanto las ventas como los gastos. Si la proyección indica que no habrá fondo de operación suficiente en un determinado momento, habrá que hacer cambios en los gastos para remediar la situación o aumentar el capital.

El primer paso es que el grupo de interés haga una estimación del efectivo de caja en el primer mes. Este efectivo de caja es la cantidad de dinero con que se inicia la empresa. Por lo tanto, se recogerá aquí el total del capital previsto para los costos de puesta en marcha.

Posteriormente, una vez comiencen las ventas, los ingresos obtenidos se añaden al efectivo de caja para obtener el efectivo total (la proyección de flujo de efectivo solo registra las ventas de las cuales se ha recibido dinero y no tiene en cuenta el dinero que se adeuda a la empresa). Se suman también los gastos y se deducen del efectivo total para calcular el efectivo restante a final del mes. Esta cantidad pasa a la columna del mes siguiente como efectivo de caja, y así sucesivamente. Para asegurarse de que las proyecciones de flujo de efectivo se ajustan a las pérdidas y ganancias se puede mantener un total de cada detalle en la primera columna.

El presupuesto de caja, de tesorería o proyecciones de *cash-flow* hace referencia a la planificación de los pagos y cobros (ligados a los gastos e ingresos de la cuenta de resultados) y analiza cuándo se van a efectuar. En definitiva, recoge las entradas y salidas de dinero que se producen durante un período de tiempo determinado, así como los valores de saldo inicial y final de cada período.

Para ello es absolutamente necesario establecer cuáles van a ser las condiciones de cobro a los clientes (al contado, con tarjeta, cheque, en efectivo, por transferencia a 30 días, a 60 días, etc.), así como las condiciones de pago a acordar con los proveedores.

La importancia del análisis del *cash-flow* reside en que no sólo determina las necesidades de tesorería requeridas en cada momento, sino que también cuantifica la capacidad de generación de fondos que tiene la empresa a través de su actividad, por lo que constituye un indicador de la capacidad de autofinanciación.

Los diferentes conceptos que constituyen la previsión de tesorería son los siguientes:

1. Cobros Previstos

En este concepto se incluyen todas las partidas equivalentes de ingresos, tanto en lo que respecta a cobros ordinarios (los derivados básicamente de la venta del producto/servicio objeto del negocio) como los extraordinarios (los generados vía fuentes alternativas como subvenciones, ingresos financieros o venta de inmovilizado), que se prevean van a generarse en cada uno de los períodos analizados.

En este sentido, es esencial partir de las condiciones de cobro que se van a articular con los clientes, así como de la estimación de plazos en que se van a recibir posibles trasferencias o subvenciones procedentes de organismos públicos.

2. Pagos Previstos

En este concepto se incluyen todas las partidas equivalentes de gastos, tanto en lo que respecta a pagos ordinarios (los derivados básicamente de la actividad productiva o comercial objeto del negocio), como los financieros (los atribuibles a devoluciones - intereses y principal de préstamos u otros instrumentos de financiación), los extraordinarios (por ejemplo, compra de inmovilizados), o el cumplimiento de obligaciones fiscales (pago de impuestos), que se prevean van a generarse en cada uno de los períodos analizados.

En este sentido, es esencial partir de las condiciones de pago que se van a articular con los proveedores, así como de la estimación de plazos en que se

va a hacer frente al pago de impuestos y devolución de créditos a entidades financieras.

Este estado mostrará los momentos en los que hay un excedente de flujo de efectivo y en los que hay un déficit. Es una herramienta de control y planificación que se puede utilizar para obtener préstamos a corto plazo que permitirán la producción fluida de la sociedad. La entidad pública deberá calcular lo más exactamente posible el capital necesario para poner en marcha la empresa y para su producción en los primeros meses. Este importe constituye una aproximación al capital inicial necesario a aportar para la puesta en marcha de la nueva sociedad.

De la misma forma en que la previsión de pérdidas y ganancias puede utilizarse como herramienta presupuestaria, la proyección de flujo de efectivo permitirá revisar las cuentas de un año concreto para ver si sus cálculos se ajustaban o no a la realidad. En un mes cualquiera, este análisis también puede ayudar a la sociedad a evaluar si está gastando demasiado en determinado centro de costo en perjuicio de otros que también deben ser cubiertos.

Capítulo 7. Ejemplos de sectorización de sociedades públicas

7.1. Ejemplo 1.

Determinación del tipo de unidad institucional a efectos del SEC95 y clasificación de acuerdo con el artículo 4 del RD 1463/2007 de Reglamento de la Ley sobre estabilidad presupuestaria

La sociedad XYZ, S.L. desarrolla las siguientes actividades/servicios transferidos por el Ayuntamiento que posee el 100% de las participaciones de su capital:

- Recogida de residuos sólidos.
- Vías públicas, parques y jardines.
- Aguas potables.
- Radio local.
- Escuela infantil.
- Gestión de equipamientos deportivos.
- Apoyo a la gestión recaudatoria.
- Agente urbanizador de un PAI en la localidad.
- Promoción de vivienda en régimen de protección pública.
- Construcción y explotación de equipamientos: Piscina Municipal.

La cuenta de resultados agregada de la Sociedad XYZ, S.L. es la siguiente:

Tabla 26 Ejemplo 1: Cuentas de Pérdidas y Ganancias

CUENTA	CONCEPTO	Euros
	A) OPERACIONES CONTINUADAS	
	1. Importe neto de la cifra de negocios	15.549.750,00 €
"700,701,702,703, 704,(706), (708),(709)"	Ventas	15.549.750,00 €
73	3. Trabajos realizados por la empresa para su activo	20.000,00 €
	4. Aprovisionamientos	-13.655.000,00€
(601),(602),6061,6062,6081, 6082, 6091,6092,611*,612*	Consumo de materias primas y otras materias consumibles	-13.150.000,00 €
(607)	Trabajos realizados por otras empresas	-505.000,00 €
	5. Otros ingresos de explotación	240.000,00 €
740, 747	Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	240.000,00 €
	6. Gastos de personal	-747.550,00 €
(640),(641),(6450)	Sueldos, salarios y asimilados	-570.000,00 €
(642),(643),(649)	Cargas sociales	-177.550,00 €

	7. Otros gastos de explotación	-1.167.500,00 €
(62)	Servicios exteriores	-1.071.500,00 €
(631),(634),636,639	Tributos	-12.000,00 €
"(650),(694),(695), 794,7954"	Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	12.000,00 €
(651),(659)	Otros gastos de gestión corriente	-96.000,00 €
(68)	8. Amortización del inmovilizado	-31.500,00 €
746	9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	7.000,00 €
	11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	-45.000,00 €
"(690),(691),(692), 790,791,792"	Deterioros y pérdidas	-45.000,00 €
	" A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11)"	170.200,00 €
	12. Ingresos financieros	150.000,00 €
7602, 7603	Incorporación al activo de gastos financieros	150.000,00 €
	13. Gastos financieros	-199.000,00 €
(6612),(6613),(6617),(6618), (6622),(6623),(6624),(6642), (6643),(6652),(6653),(6656), (6657),(669)	Por deudas con terceros	-49.000,00 €
	Gastos financieros incorporados al activo	-150.000,00 €
	A.2) RESULTADO FINANCIERO (12+13+14+15+16)	-49.000,00 €
	A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	121.200,00 €
(6300)*,6301*(,633),638	17. Impuestos sobre beneficios	-303,00 €
	A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+17)	120.897,00 €
	A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO (A.4+18)	120.897,00 €

*Estas cuentas pueden presentar saldo deudor o acreedor

Para el cálculo del Impuesto sobre Sociedades (ISS) el tipo utilizado es del 25% aplicando una bonificación del 99% sobre la cuota íntegra por prestación de servicios públicos de competencia local.

En primer lugar hay que determinar ante qué tipo de unidad institucional nos encontramos, desde el punto de vista de la contabilidad nacional (SEC95). De los datos anteriormente mencionados se puede extraer que reúne las siguientes características:

- Se trata de una unidad institucional puesto que tiene personalidad jurídica propia y diferenciada del propio Ayuntamiento y dispone de una contabilidad propia.

- Se trata de una entidad pública dado que el control de la misma recae en la administración titular de las participaciones al poseer el 100% del capital social.

Con respecto a esta cuestión cabe puntualizar que el control sobre una sociedad puede venir determinado también por otros factores, como por la capacidad de determinar la política general de la misma o nombrar a la mayoría de los administradores aún en caso de no disponer de mayoría de capital.

Para analizar otra cuestión importante, la clasificación sectorial o sectorización de esta unidad pública, se analizan los siguientes aspectos, siguiendo el esquema del “Manual de cálculo del endeudamiento de Entidades Locales” de la IGAE:

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.
2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.
3. Aplicación de la regla del 50%.

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.

El primer paso en el análisis de entidad será determinar cuál es la **actividad económica real** que desarrolla en el trascurso de sus operaciones.

En este análisis resulta determinante el fondo sobre la forma, es decir, la realidad económica sobre la forma jurídica adoptada para el desarrollo de la actividad.

Si la actividad que lleva a cabo la sociedad es la propia de la administración pública, es decir, la **redistribución de renta y riqueza nacional o la producción de bienes y/o servicios sin contraprestación de los beneficiarios**, la sociedad se clasifica directamente como integrante del sector de las **Administraciones públicas**.

También se consideran **empresas públicas, denominadas “instrumentales”**, aquellas cuya actividad se limita a la mera **ejecución de los mandatos de la administración** titular de la que dependen.

En cambio, aquellas entidades públicas cuyas operaciones se correspondan con una **actividad empresarial o comercial** en competencia directa con el mercado, y que **perciban pagos** como contraprestación de los bienes entregados o de los servicios realizados, se incluirán en el grupo de **Sociedades financieras o no financieras**.

En el caso que nos ocupa, aunque la Sociedad XYZ, S.L. desempeña varias actividades de las que algunas se pueden considerar propias de la Administración (por ejemplo, limpieza y mantenimiento de viales, parques y jardines), la mayoría se corresponden con entrega de bienes y/o prestación de servicios, ambos

de carácter no financiero a terceros distintos de la propia administración pública de los que recibe una contraprestación. Tampoco ejerce actividades de redistribución de la renta o funciones o potestades propias de la Administración, y en consecuencia, las actividades que desarrolla no la clasifican como administración pública sino como sociedad pública no financiera.

2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.

Tras resolver que se trata de una sociedad pública hay que abordar la cuestión de si se trata de una sociedad productora “*de mercado*” o “*no de mercado*”. Nos encontraremos en el primer supuesto si las actividades de la sociedad se financian mayoritariamente con ingresos de mercado (ventas) y en el segundo de no ser así. La dificultad radica en que la normativa establece que la clasificación como ventas deberá realizarse ateniéndose a los criterios de contabilidad nacional (SEC95) por lo que habrá que analizar las diferentes fuentes de ingresos de la sociedad y aplicar la conocida “*regla del 50%*”.

El objetivo de este análisis es determinar si el ingreso percibido proviene realmente de una actividad económica o por el contrario se trata de impuestos o transferencias independientes de la actividad empresarial realizada. Con el fin de llevar a cabo este examen de los ingresos hay varios aspectos a considerar:

- **Distinción entre ventas e impuestos.** Las tasas percibidas de los usuarios por la prestación de servicios se consideraran ventas siempre y cuando la entidad esté prestando realmente el servicio por el que se cobran y el pago sea directamente proporcional a los costes necesarios para la realización del mismo. Si no se dieran estas circunstancias, los pagos recibidos por la sociedad se tratarían como impuestos.
- **Pagos de las Administraciones públicas a las empresas públicas.** Es necesario analizar este tipo de pagos para determinar si se trata de ventas o simplemente son transferencias que no guardan relación con un servicio realmente prestado o con los costes de la provisión del mismo.

Según el Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública “*las unidades institucionales públicas financiadas principalmente por los hogares, los empleadores y las empresas de seguro privadas son de mercado y deben clasificarse como sociedades públicas.*”

Las unidades institucionales públicas financiadas principalmente por las administraciones públicas, bien según sus costes, bien con arreglo a una negociación (presupuesto global) centrada en diversos factores (producción final, mantenimiento de edificios, inversión en equipo técnico, remuneración de los

asalariados, etc.), deben clasificarse en el sector administraciones públicas, ya que dicha financiación no corresponde a las ventas.”

- **Precios económicamente significativos.** Los pagos de las administraciones públicas a las unidades institucionales públicas respecto de los servicios efectivos prestados deben considerarse ventas al aplicar la norma del 50% si los precios son económicamente significativos, es decir, son precios que influyen de forma efectiva en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir.

PAGOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

NO SE CONSIDERAN VENTAS (aún cumpliendo la regla del 50%)

- Pagos de la Administración para cubrir un déficit global
- Pagos de la Administración de acuerdo con un presupuesto global de costes
- Pagos de la Administración por servicios que no puedan aplicarse a servicios similares prestados por productores privados

SE CONSIDERAN VENTAS (cumpliendo la regla del 50%)

- Pagos de la Administración vinculados al volumen de producción
- Pagos de la Administración por servicios que puedan aplicarse a servicios similares prestados por productores privados

La mayoría de las actividades desarrolladas por la entidad tiene como contraprestación al servicio prestado pagos provenientes de los usuarios finales. Para realizar el cálculo de la regla del 50% se supondrá que los precios de dichos servicios son económicamente significativos y guardan relación directa con los costes necesarios para la prestación de los servicios.

Entre los ingresos registrados en la cuenta de pérdidas y ganancias de la Sociedad XYZ, S.L. existen tanto ventas a efectos de contabilidad nacional como transferencias que pasaremos a analizar al aplicar la regla del 50%.

3. Aplicación de la regla del 50%.

La regla del 50% compara las “ventas” (ingresos de mercado) con los “costes de producción” de manera que, según el resultado, la entidad se puede clasificar de la siguiente manera:

Tabla 27 Fórmula para el cálculo de la Regla del 50%

FÓRMULA		OPCIONES	CONCLUSIÓN
Ventas	=	X%	Mayor a 50%
Costes de producción			Menor al 50%
			PRODUCTOR DE MERCADO Excluida del sector de las Administraciones Públicas
			PRODUCTOR NO DE MERCADO Clasificada dentro del sector de las Administraciones Públicas

Asimismo, tal y como la propia IGAE establece, el cumplimiento de la regla del 50% debe verificarse para un conjunto de años suficiente de acuerdo con los datos reales y con las mejores previsiones que existan en cada momento. El no cumplimiento en algún ejercicio puntualmente, no implica el cambio de clasificación sectorial de la entidad. Además, y para el caso concreto de las sociedades urbanísticas municipales, debe tenerse en cuenta un período no inferior a dos años.

Para aplicar la regla del 50% se debe realizar, tal y como se ha comentado en el apartado anterior, el análisis de las ventas para determinar el importe a utilizar y también el de los costes de producción.

Existe una regla especial para la valoración de las ventas de los intermediarios y revendedores (comercio al por mayor y al por menor, respectivamente) por la que las “ventas” se miden por el margen comercial de las mismas. Esta regla es la que se aplica a las empresas públicas de vivienda y suelo. En la valoración de las ventas se incluye en estos casos el margen comercial de la enajenación.

En principio, computan como ventas los ingresos registrados por la sociedad que provienen de las ventas de los bienes producidos o por los servicios prestados pero teniendo en cuenta las siguientes premisas:

VENTAS SEGÚN SEC95

Las ventas se derivan de la transmisión de bienes y/o servicios cuya producción y/o comercialización es objeto de la unidad institucional.

- No incluyen impuestos sobre el precio.
- Incluyen subvenciones al precio (no a la explotación).
- Los tributos se consideran ventas si:
 - Constituyen tasa o precio público relacionados con la prestación de un servicio.
 - Se trata de licencias para llevar a cabo una función de regulación.

- Verificación de competencias o cualificación de personal.
- Adecuación o seguridad de instalaciones.
- Fiabilidad y seguridad de equipos.
- Calidad o características de bienes y servicios producidos.
 - Guardan relación directa con los costes de la provisión de servicios.
 - Ejemplos de ventas:
 - Tasas por expedición de permisos de conducción, etc.
 - Cánones por radio o TV.
 - Tasas y precios públicos por gestión de equipamientos (culturales, deportivos, sociales, etc.)
 - Tasas de recogida de basuras.

Situación A

Los importes y la descripción de los ingresos de la cuenta de pérdidas y ganancias de Sociedad XYZ, S.L. se reflejan en el siguiente cuadro:

Tabla 28 Ejemplo 1. Situación A: Ingresos

CONCEPTO	INGRESOS	
	Terceros	Ayuntamiento
Tasa recogida de basura	807.500,00 €	- €
Recibos por ventas por suministro de agua	302.000,00 €	- €
Trabajos realizados para el inmovilizado material	20.000,00 €	- €
Facturas por ventas de publicidad	50.000,00 €	- €
Cuotas mensuales escuela infantil	95.000,00 €	- €
Trasferencia corriente a la escuela infantil (Ayto.)	- €	45.000,00 €
Cuotas cursos escuela deporte	15.000,00 €	- €
Exceso de provisión por operaciones comerciales	12.000,00 €	- €
Facturas emitidas por apoyo en gestión recaudadora (Ayto.)	- €	180.000,00 €
Facturas emitidas por agente urbanizador (terceros)	530.250,00 €	- €
Venta de viviendas	13.500.000,00 €	- €
Cuotas explotación piscina municipal	70.000,00 €	- €
Trasferencia corriente piscina municipal (Ayto.)	- €	75.000,00 €
Trasferencia corriente sin especificar finalidad (Ayto.)	- €	120.000,00 €
Subvención de capital traspasada a resultados del ejercicio	- €	7.000,00 €
Ingresos financieros capitalizados en existencias	150.000,00 €	- €
SUMA	15.551.750,00 €	427.000,00 €

Los ingresos relacionados en el cuadro hay que analizarlos atendiendo a la definición de “ventas” establecida por la contabilidad nacional (SEC95). Como ya se ha mencionado anteriormente, se han de tener en cuenta tres aspectos al realizar esta clasificación:

- El ingreso devengado por la entrega del bien o prestación de servicio debe estar relacionado con el coste de los mismos.
- Los precios deben ser económicamente significativos.
- Los pagos recibidos por la Administración titular deben ser objeto de un mayor análisis para determinar si son ventas o transferencias/subvenciones.

Los siguientes conceptos de ingresos que provienen de terceros y cuyos precios suponemos económicamente significativos y relacionados con los costes de producción o aquellos que vienen de la contabilidad de la sociedad por sus operaciones comerciales formarán parte del importe de las “ventas” en el cálculo de la regla del 50%:

Tabla 29 Ejemplo 1. Situación A: Ingresos provenientes de terceros computables como ventas

CONCEPTO	INGRESOS
Tasa recogida de basura	807.500,00 €
Ventas por suministro de agua	302.000,00 €
Ventas por publicidad	60.000,00 €
Cuotas mensuales escuela infantil	95.000,00 €
Cuotas cursos escuela deporte	15.000,00 €
Cuotas explotación piscina municipal	70.000,00 €
Exceso de provisión por operaciones comerciales	12.000,00 €
SUMA	1.361.500,00 €

- La **tasa de basuras** ha sido atribuida a la sociedad mediante Ordenanza Fiscal, de manera que recibe los ingresos derivados del servicio que presta de los usuarios y su importe está directamente relacionado con el volumen de servicios producidos, por lo tanto se computará como **ventas** a efectos de la regla del 50%.

- Las ventas por el **suministro de agua**, al tratarse de un servicio efectivamente realizado por parte de la sociedad en condiciones similares al anterior será **venta**.
- La **publicidad** realizada por la radio local consiste en la difusión de publicidad de los clientes que son los que realizan los pagos. Computa como **venta**.
- Las **cuotas de los diversos cursos** que desarrolla la sociedad corresponden a ingresos registrados por servicios prestados y por tanto serán **venta** a tener en cuenta en la regla del 50%.
- El **exceso de provisión por créditos comerciales dudosos** se imputa en las **ventas** al provenir de la actividad comercial de la sociedad. En caso de no ser así, como por ejemplo, si se derivara de dotaciones a provisiones del grupo 14, no se incluiría en las ventas a efectos de contabilidad nacional al tratarse de obligaciones expresas o tácitas a largo plazo, indeterminadas en cuanto a su importe exacto o a la fecha en que se producirán de carácter no comercial.

Siguiendo con los ingresos procedentes de terceros o de la contabilidad propia de la sociedad:

- **Trabajos realizados para el inmovilizado material.** En este caso se trata de inmovilizado del servicio de fontanería realizado por el propio personal de la sociedad. Según el SEC95 no se **incluye como ventas**, pero los gastos contables vinculados a los mismos tampoco se incluirán como “costes de producción”. En este caso no computarán los 20.000 € de los trabajos realizados para el inmovilizado material y se detraerá el mismo importe de los costes de producción.
- **Los ingresos financieros capitalizados en existencias** no formarán parte de la regla del 50% ya que es la contrapartida de los gastos financieros activados en las promociones en curso.
- **Venta de viviendas y cuotas urbanización.** Como se explica en el apartado 2.3 de esta *Guía*, en el caso de empresas intermediarias o revendedoras existe una regla especial para el cálculo de las ventas que computan en la regla del 50%, de forma que tan sólo se imputará el **margen comercial**. Este es el caso de la urbanización de terrenos o la construcción de viviendas en los que se computará el margen comercial de la venta o prestación de servicios.

En el caso concreto de esta sociedad, las ventas y los costes de producción de esta actividad son los siguientes:

Tabla 30 Ejemplo 1. Situación A: Margen comercial de las actividades realizadas como intermediario

CONCEPTO	Agente urbanizador	Promoción de vivienda en régimen de protección	SUMA
1. Importe neto de la cifra de negocios	530.250,00 €	13.500.000,00 €	14.030.250,00 €
Ventas	530.250,00 €	13.500.000,00 €	14.030.250,00 €
4. Aprovisionamientos	-505.000,00 €	-13.150.000,00 €	-13.655.000,00 €
Consumo de materias primas y otras materias consumibles	- €	-13.150.000,00 €	-13.150.000,00 €
Trabajos realizados por otras empresas	-505.000,00 €	- €	-505.000,00 €
A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11)	25.250,00 €	350.000,00 €	375.250,00 €

Por tanto, se incluirán 375.250,00 € en el numerador de la fórmula de la **Tabla 25**. Los ingresos procedentes del ente local titular son los siguientes:

Tabla 31 Ejemplo 1. Situación A: Ingresos no computables en la regla del 50%

CONCEPTO	INGRESOS
	Ayuntamiento
Trasferencia corriente a la escuela infantil (Ayto.)	45.000,00 €
Facturas emitidas por apoyo en gestión recaudadora (Ayto.)	180.000,00 €
Trasferencia corriente piscina municipal (Ayto.)	75.000,00 €
Trasferencia corriente sin especificar finalidad (Ayto.)	120.000,00 €
Subvención de capital traspasada a resultados del ejercicio	7.000,00 €
SUMA	427.000,00 €

Las transferencias a la sociedad correspondientes a la los servicios de la escuela infantil, la gestión de la piscina municipal y la realizada para cubrir pérdidas estructurales de acuerdo a un presupuesto global de costes, no formarán parte de las ventas, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior de este ejemplo.

Los ingresos devengados procedentes de las facturas por los servicios prestados de apoyo a recaudación, que se han facturado a precio de mercado y en relación al volumen de operaciones realizadas, serían los únicos que se incluirían como ventas, al corresponder a una relación comercial.

Por tanto, a modo de resumen, los ingresos que se incluirían como ventas a efectos del cálculo del 50% serían los siguientes:

Tabla 32 Ejemplo 1. Situación A: Ingresos computables en la regla del 50%

CONCEPTO	INGRESOS (Euros)
Tasa recogida de basura	807.500,00 €
Recibos por ventas por suministro de agua	302.000,00 €
Facturas por ventas de publicidad	60.000,00 €
Cuotas mensuales escuela infantil	95.000,00 €
Cuotas cursos escuela deporte	15.000,00 €
Exceso de provisión por operaciones comerciales	12.000,00 €
Margen comercial actividad promotora y urbanizadora	375.250,00 €
Facturas emitidas por apoyo en gestión recaudadora (Ayto.)	180.000,00 €
Cuotas explotación piscina municipal	70.000,00 €
SUMA	1.916.750,00 €

COSTES DE PRODUCCIÓN

CONCEPTOS A TENER EN CUENTA EN SU VALORACIÓN:

- Remuneración de los asalariados.
- Consumos intermedios.
- Consumo de capital fijo (amortizaciones NPGC).
- Incluyen las subvenciones a la producción (recibidas como consecuencia de la participación en la producción).
- Otros impuestos sobre la producción.
- No incluyen la formación de capital por cuenta propia.

En cuanto a los costes de producción del ejemplo que nos ocupa:

- Los gastos financieros derivados de la financiación de la fabricación de un activo que se han devengado hasta su puesta en funcionamiento, podrán activarse con el límite máximo del valor de mercado del bien construido. Por tanto, los gastos financieros devengados por la financiación de las promociones en curso se han activado durante el periodo de construcción, por lo que se presentan como parte integrante de la variación de existencias al dar de baja las viviendas ya vendidas.

El importe de los gastos financieros proviene de un préstamo-promotor y una póliza de crédito que la sociedad tiene formalizada para las necesidades de liquidez y el descuento de papel comercial. Estos gastos financieros no formarán parte de los “costes de producción” a efectos de contabilidad nacional.

- Recordar que para el caso de los trabajos realizados para el inmovilizado material no se han tenido en cuenta los ingresos, y tampoco hay que imputar los costes de producción de dicho inmovilizado, contabilizado en diversas cuentas de la cuenta de pérdidas y ganancias. Respecto a las actividades de promoción de viviendas y de urbanización de terrenos hemos de sustraer el gasto imputable a las mismas ya que se ha tenido en cuenta en el importe de las “ventas” computables el margen comercial de las mismas.
- En cuanto a las amortizaciones, hay que destacar que con el actual Plan General Contable se calculan teniendo en cuenta la vida económica de igual modo que a efectos SEC95.

Por lo tanto, el importe de los gastos que formarán parte de los “costes de producción” se compondrá de la siguiente manera:

Tabla 33 Ejemplo 1. Situación A: Importe de costes de producción a efectos de la regla del 50%

CUENTA	CONCEPTO	TOTAL
(601), (602), 6061, 6062, 6081, 6082, 6091, 6092, 611*, 612*	Consumo de materias primas y otras materias consumibles	-13.150.000,00 €
(607)	Trabajos para inmovilizado	-505.000,00 €
(640), (641), (6450)	Sueldos, salarios y asimilados	-570.000,00 €
(642), (643), (649)	Cargas sociales	-177.550,00 €
(62)	Servicios exteriores	-1.071.500,00 €
(631), (634), 636, 639	Tributos	-12.000,00 €
(651), (659)	Otros gastos de gestión corriente	-96.000,00 €
(68)	Dotación a la amortización del inmovilizado	-31.500,00 €
“(690), (691), (692), 790, 791, 792”	Deterioros y pérdidas	-45.000,00 €
(6612), (6613), (6617), (6618), (6622), (6623), (6624), (6642), (6643), (6652), (6653), (6656), (6657), (669)	Gastos financieros por deudas con terceros	-49.000,00 €
	Gastos financieros activados	-150.000,00 €
SUMA		-15.857.550,00 €
Gastos que no forman parte del coste de producción	Actividad promotora y urbanizadora	13.655.000,00 €
	Trabajos para inmovilizado	20.000,00 €
	Gastos financieros	199.000,00 €
COSTES DE PRODUCCIÓN (EUROS)		-1.983.550,00 €

El cálculo final de la regla del 50% para el caso que nos ocupa es el siguiente:

Tabla 34 Ejemplo 1. Situación A: Cálculo regla del 50%

Concepto	Euros
Ventas (Ingresos de mercado)	1.906.750,00 €
Costes de Producción	1.983.550,00 €
Ratio Ventas / Costes	96,13%

Dado que el ratio obtenido es superior al 50%, y suponiendo que se mantiene por encima de dicho porcentaje un número suficiente de ejercicios, esta **sociedad pública** no financiera se encuadraría dentro del artículo 4.2 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria como **PRODUCTORA DE MERCADO**.

Situación B

A través de esta segunda situación se observará la importancia del diseño de la operación y del traspaso de servicios y actividades a la entidad pública.

En el caso anterior se había traspasado a la sociedad la tasa por el servicio de recogida de basuras y la entidad facturaba directamente a los usuarios por la prestación del servicio de suministro de agua potable.

En este caso, la Sociedad XYZ, S.L. presenta la misma cuenta de pérdidas y ganancias pero factura al Ayuntamiento por los servicios de gestión de basuras y de suministro de agua potable. La facturación es mensual y el importe viene determinado de acuerdo con un presupuesto aceptado cuando se formuló el presupuesto de la sociedad y el municipal.

Tabla 35 Ejemplo 1. Situación B: Ingresos mensuales

CONCEPTO	Facturación mensual	Facturación anual
Servicio de gestión de basura	67.291,67	807.500,00
Servicio de suministro de agua potable	25.166,67	302.000,00
SUMA	92.458,33	1.109.500,00

La facturación realizada por la sociedad al Ayuntamiento por estos dos servicios no guarda relación con el volumen de producción sino que se trata de un importe mensual fijado por un convenio previo, por lo tanto no se computarán como ventas.

El importe de las ventas que formarían parte del numerador de la regla del 50% vendría compuesto como sigue:

Tabla 36 Ejemplo 1. Situación B: Ingresos computables en la regla del 50%

CONCEPTO	INGRESOS
Facturas por ventas de publicidad	50.000,00 €
Cuotas mensuales escuela infantil	95.000,00 €
Cuotas cursos escuela deporte	15.000,00 €
Exceso de provisión por operaciones comerciales	12.000,00 €
Margen comercial activ. promotora y urbanizadora	375.250,00 €
Facturas emitidas por apoyo en gestión recaudadora (Ayto.)	180.000,00 €
Cuotas explotación piscina municipal	70.000,00 €
SUMA	797.250,00 €

Los costes de producción serían idénticos al ejemplo anterior con lo que la regla del 50% se calcularía de la siguiente manera:

Tabla 37 Ejemplo 1. Situación B: Cálculo de la regla del 50%

Concepto	2010
Ventas (Ingresos de mercado)	797.250,00 €
Costes de Producción	2.032.550,00 €
Ratio Ventas / Costes	39,22%

En este caso, la **sociedad pública no financiera**, y siempre suponiendo que dicho ratio se mantiene un número suficiente de ejercicios, se encuadraría dentro del artículo 4.1 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria como **PRODUCTORA NO DE MERCADO**.

Apéndice. La memoria del expediente de municipalización

En el caso de que nos encontrásemos ante una entidad de nueva creación o la reconfiguración de una preexistente, los análisis y las conclusiones expuestos en este ejemplo deberían incluirse en la Memoria obrante en el expediente de municipalización correspondiente. A continuación se plantean unos contenidos que se consideran de mínimos en relación con el mismo.

En primer lugar será necesario argumentar la idoneidad y las ventajas de la prestación de las actividades a transmitir, desarrollando el hecho de que la empresa a crear o reconfigurar pretende ejecutar los servicios públicos citados, con el propósito de conseguir una gestión óptima y eficaz en la prestación de los mismos, cumplimentando así el aspecto social del proyecto como demanda el artículo 59 del Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.

Seguidamente, tras la exposición y evaluación de las diversas formas jurídicas en las que se puede constituir la nueva entidad se fundamentará la selección de aquella que más se ajuste a las necesidades y demandas de la Administración y de las actividades a desarrollar. También en la Memoria del expediente de municipalización se incluirá el borrador de los Estatutos de esta nueva entidad o la modificación de los ya existentes.

La opción jurídica elegida en el ejemplo anterior es la de una sociedad mercantil de capital público con las siguientes características:

- Tiene forma de Sociedad Limitada.
- Su capital es íntegramente propiedad de la Administración pública y está dotada formalmente de autonomía patrimonial y funcional.
- Actúa sometida al derecho privado, lo que le aporta una mayor agilidad y flexibilidad en sus actos, siempre respetando el principio de legalidad y los intereses municipales.
- Su objeto social se basa en la gestión de tres servicios públicos, en particular gestión de escuelas infantiles, gestión de centros de la tercera edad y de instalaciones deportivas, sin perjuicio de que se puedan desarrollar otras actividades.

En tercer lugar, como dicta el artículo 61 de la mencionada norma, se expondrán los contenidos técnicos en que se incluirán los mecanismos de gestión de la entidad, las obras y planes de inversión para la implantación del servicio y el mantenimiento de las mismas, así como las bases del planteamiento técnico del servicio. Para el caso de la Sociedad XYZ, S.L. habría que exponer, por ejemplo, los proyectos de construcción de viviendas, de la piscina municipal y el método de contratación. En general contendrá las bases del planteamiento técnico del servicio para lo que sería conveniente que en este punto se delimitaran las características generales y técnicas de cada uno de los servicios de manera concreta y detallada.

Finalmente se desarrollará el aspecto financiero del proyecto. En este punto se incluirán cada uno de los apartados que se han seguido en el ejemplo:

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.
2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.
3. Aplicación de la regla del 50%. Para lo que se necesita realizar los siguientes pasos:
 - 3.1. Análisis de las ventas.
 - 3.2. Análisis de los costes de producción y del Plan de Inversiones.
 - 3.3. Proyecciones de la cuenta de pérdidas y ganancias.
 - 3.4. Proyecciones de los flujos de efectivo.

3.5.Cálculo de la regla del 50%.

3.6.Conclusión: determinación del sector al que se adscribe la entidad.

El planteamiento de las hipótesis fruto del análisis de mercado y los datos relevantes del desarrollo de los apartados anteriores deberán exponerse igualmente en la Memoria del expediente de municipalización.

7.2. Ejemplo 2.

Caso especial: sociedad urbanística promotora de viviendas

En este ejemplo vamos a tratar con mayor profundidad el caso de empresas urbanísticas promotoras de vivienda. Las participaciones de la Sociedad ABC, S.L. pertenecen al Ayuntamiento en su totalidad por lo que nos encontramos ante una unidad institucional de carácter público.

Las actividades que incorporarán gastos e ingresos a la cuenta de pérdidas y ganancias de la sociedad que nos ocupa serán:

- Construcción y venta de vivienda de protección pública para su venta.
- Urbanización de terrenos en término municipal.
- Estructura de gestión propia de la sociedad.

La cuenta de pérdidas y ganancias de la sociedad es la siguiente:

Tabla 38 Ejemplo 2: Cuenta de pérdidas y ganancias

CONCEPTO	Agente urbanizador	Promoción de vivienda en régimen de protección	Estructura	Euros
A) OPERACIONES CONTINUADAS				
1. Importe neto de la cifra de negocios	530.250,00 €	13.000.000,00 €	-	13.530.250,00 €
Ventas	530.250,00 €	13.000.000,00 €	-	13.530.250,00 €
4. Aprovisionamientos	-505.000,00 €	-12.870.000,00 €	-	-13.375.000,00 €
Consumo de materias primas y otras materias consumibles	-	-12.870.000,00 €	-	-12.870.000,00 €
Trabajos realizados por otras empresas	-505.000,00 €	-	-	-505.000,00 €
5. Otros ingresos de explotación	-	-	120.000,00 €	120.000,00 €
Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	-	-	120.000,00 €	120.000,00 €
6. Gastos de personal	-	-	-125.400,00 €	-125.400,00 €
Sueldos, salarios y asimilados	-	-	-95.000,00 €	-95.000,00 €

Cargas sociales	-	-	-30.400,00 €	-30.400,00 €
7. Otros gastos de explotación	-	-	-72.000,00 €	-72.000,00 €
Servicios exteriores	-	-	-60.000,00 €	-60.000,00 €
Tributos	-	-	-12.000,00 €	-12.000,00 €
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	-	-	7.000,00 €	7.000,00 €
" A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11) "	25.250,00 €	130.000,00 €	-70.400,00 €	84.850,00 €
12. Ingresos financieros	2.000,00 €	40.000,00 €	-	42.000,00 €
De terceros	2.000,00 €	-	-	2.000,00 €
Incorporación al activo de gastos financieros	-	40.000,00 €	-	40.000,00 €
13. Gastos financieros	-	-40.000,00 €	-15.000,00 €	-55.000,00 €
Por deudas con terceros	-	-	-15.000,00 €	-15.000,00 €
Gastos financieros incorporados al activo	-	-40.000,00 €	-	-40.000,00 €
" A.2) RESULTADO FINANCIERO (12+13+14+15+16) "	2.000,00 €	-	-15.000,00 €	-13.000,00 €
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	27.250,00 €	130.000,00 €	-85.400,00 €	71.850,00 €
17. Impuestos sobre beneficios	-68,13 €	-325,00 €	213,50 €	-179,63 €
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+17)	27.181,87 €	129.675,00 €	-85.186,50 €	71.670,37 €
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO (A.4+18)	27.181,87 €	129.675,00 €	-85.186,50 €	71.670,37 €

Siguiendo el esquema de pasos para el análisis de la clasificación (administración o sociedad independiente) de la sociedad utilizado en el ejemplo anterior:

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.

La Sociedad ABC, S.L. desempeña exclusivamente servicios prestados a terceros distintos de la administración pública de los que se recibe una contraprestación, ya sea la venta de las viviendas o los ingresos por la facturación a terceros propietarios de terrenos en el PAI a urbanizar. Por lo tanto, las actividades que desarrolla la sociedad no la clasifican como administración pública.

2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.

La entidad recibe transferencias del Ayuntamiento sin finalidad específica por importe de 127.000 euros y que no computarán como "ventas" a efectos de la regla del 50%. En cuanto a si los precios son económicamente significativos, al promover vivienda protegida el precio viene marcado por la normativa. El precio por el que la sociedad pondrá a la venta las viviendas es el mismo que el de cualquier promotor de la zona que promueva vivienda protegida, por tanto el precio es de mercado.

3. Aplicación de la regla del 50%.

Al tratarse del caso especial del cálculo de la regla del 50% establecido en el SEC95 para intermediarios y revendedores, aplicable a promotoras de viviendas y urbanizadoras de terrenos, tan solo tendremos en cuenta el margen comercial derivado de ambas actividades para el cálculo de la regla del 50%.

Los gastos financieros y los ingresos financieros que aparecen en la cuenta de pérdidas y ganancias tampoco computarán a efectos del cálculo de la regla del 50% según contabilidad nacional. Los gastos financieros activados en las construcciones en curso aparecen en la cuenta de pérdidas y ganancias en el momento de la venta de las viviendas y forman parte de la variación de existencias.

En cuanto a los importes que provienen de la estructura de gestión de la sociedad pública:

Tabla 39 Ejemplo 2: Ingresos y gastos que computan en el cálculo de la regla del 50%

CONCEPTO	Estructura	COMPUTAN en regla 50%
INGRESOS		
Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	120.000,00 €	-
Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	7.000,00 €	-
	127.000,00 €	-
GASTOS		
Sueldos, salarios y asimilados	-95.000,00 €	-95.000,00 €
Cargas sociales	-30.400,00 €	-30.400,00 €
Servicios exteriores	-60.000,00 €	-60.000,00 €
Tributos	-12.000,00 €	-12.000,00 €
	-197.400,00 €	-197.400,00 €

Ningún ingreso imputado a la estructura de la sociedad computa en la regla del 50% al tratarse de subvenciones genéricas concedidas a la entidad con el fin de cubrir pérdidas o sin un fin específico. En cambio se incluyen el 100% de los gastos de estructura. El epígrafe de “Otros tributos” recoge impuestos a los que tiene que hacer frente la sociedad para poder realizar su actividad productiva (IAE, etc.).

En ningún caso se incluirá como “coste de producción” el gasto derivado del cálculo del Impuesto de Sociedades que se ha obtenido teniendo en cuenta la bonificación a la base del 99% y teniendo en cuenta que la sociedad se trata de una PYME y por tanto tributa al 25%.

El cálculo de regla del 50% quedará como sigue:

Tabla 40 Ejemplo 2: Cálculo de la regla del 50%

CONCEPTO	Euros
Margen Comercial de las Ventas	155.250,00 €
Ingresos actividad promoción de vivienda	13.000.000,00 €
Ingresos actividad urbanizadora	530.250,00 €
Consumos de explotación. Certificaciones	-12.870.000,00 €
Trabajos realizados por otras empresas	-505.000,00 €
Ventas (Ingresos de mercado)	- €
Importe Neto de la Cifra de Negocios	- €
Margen Comercial de las ventas	- €
Otros ingresos de la explotación	- €
Costes de Producción	197.400,00 €
Consumos intermedios	60.000,00 €
Remuneraciones de asalariados	125.400,00 €
Otros tributos	12.000,00 €
Ratio Ventas / Costes %	78,65%

Por tanto, esta unidad pública se clasificará como **PRODUCTORA DE MERCADO**, siempre que dicho ratio se mantenga en un conjunto suficiente de ejercicios, y no será una Administración Pública en contabilidad nacional.

7.3. Ejemplo 3.

Caso especial: sociedad urbanística que gestiona servicios públicos

El Ayuntamiento titular del 100% del capital social de la Sociedad GPA, S.L. le ha traspasado la gestión de los siguientes servicios:

- Limpieza de vías públicas, parques y jardines.
- Medios de comunicación local.
- Escuela Infantil.
- Actividades deportivas.
- Gestión urbanística de promoción de viviendas y urbanización de terrenos.
- Gestión de la piscina municipal.

Tabla 41 Ejemplo 3: Cuenta de pérdidas y ganancias

CONCEPTO	Vías públicas, parques y jardines	Medios de comunicación local	Escuela infantil	Gestión actividades deportivas	Agente urbanizador
A) OPERACIONES CONTINUADAS					
1. Importe neto de la cifra de negocios	- €	- €	- €	- €	540.350,00 €
Ventas	- €	- €	- €	- €	540.350,00 €
4. Aprovisionamientos	- €	- €	- €	- €	-505.000,00 €
Consumo de materias primas y otras materias consumibles					
Trabajos realizados por otras empresas					-505.000,00 €
5. Otros ingresos de explotación	- €	- €	- €	- €	- €
6. Gastos de personal	-46.200,00 €	-59.400,00 €	-112.200,00 €	-39.600,00 €	- €
Sueldos, salarios y asimilados	-35.000,00 €	-45.000,00 €	-85.000,00 €	-30.000,00 €	
Cargas sociales	-11.200,00 €	-14.400,00 €	-27.200,00 €	-9.600,00 €	
7. Otros gastos de explotación	-72.000,00 €	-24.000,00 €	-56.000,00 €	6.500,00 €	- €
Servicios exteriores	-72.000,00 €	-24.000,00 €	-50.000,00 €	-5.500,00 €	
Tributos					
Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales				12.000,00 €	
Otros gastos de gestión corriente			-6.000,00 €		
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras					
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	- €	- €	- €	- €	- €
Deterioros y pérdidas					
" A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN					
(1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11) "	-118.200,00 €	-83.400,00 €	-168.200,00 €	-33.100,00 €	35.350,00 €
13. Gastos financieros	- €	- €	-1.500,00 €	-750,00 €	-3.000,00 €
Por deudas con terceros			-1.500,00 €	-750,00 €	-3.000,00 €
" A.2) RESULTADO FINANCIERO					
(12+13+14+15+16) "	- €	- €	-1.500,00 €	-750,00 €	-3.000,00 €
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	-118.200,00 €	-83.400,00 €	-169.700,00 €	-33.850,00 €	32.350,00 €
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+17)	-118.200,00 €	-83.400,00 €	-169.700,00 €	-33.850,00 €	32.350,00 €
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO (A.4+18)	-118.200,00 €	-83.400,00 €	-169.700,00 €	-33.850,00 €	32.350,00 €

CONCEPTO	Promoción de vivienda en régimen de protección	Construcción y explotación de equipamientos	Estructura	Euros
A) OPERACIONES CONTINUADAS				
1. Importe neto de la cifra de negocios	13.500.000,00 €	- €	- €	14.040.350,00 €
Ventas	13.500.000,00 €	- €		14.040.350,00 €
4. Aprovisionamientos	-13.150.000,00 €	- €	- €	-13.655.000,00 €
Consumo de materias primas y otras materias consumibles	-13.150.000,00 €	- €		-13.150.000,00 €
Trabajos realizados por otras empresas	- €	- €		-505.000,00 €
5. Otros ingresos de explotación	- €	75.000,00 €	- €	75.000,00 €
6. Gastos de personal	- €	-125.400,00 €	-111.350,00 €	-494.150,00 €
Sueldos, salarios y asimilados	- €	-95.000,00 €	-85.000,00 €	-375.000,00 €
Cargas sociales	- €	-30.400,00 €	-26.350,00 €	-119.150,00 €
7. Otros gastos de explotación	- €	-10.000,00 €	-72.000,00 €	-227.500,00 €
Servicios exteriores	- €	-10.000,00 €	-60.000,00 €	-221.500,00 €
Tributos	- €	- €	-12.000,00 €	-12.000,00 €
Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	- €	- €		12.000,00 €
Otros gastos de gestión corriente	- €	- €		-6.000,00 €
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	- €	- €	7.000,00 €	7.000,00 €
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	- €	-25.000,00 €	- €	-25.000,00 €
Deterioros y pérdidas	- €	-25.000,00 €		-25.000,00 €
" A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN				
(1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11) "	350.000,00 €	-85.400,00 €	-176.350,00 €	-279.300,00 €
13. Gastos financieros	- €	-8.000,00 €	-35.000,00 €	-48.250,00 €
Por deudas con terceros	- €	-8.000,00 €	-35.000,00 €	-48.250,00 €
" A.2) RESULTADO FINANCIERO				
(12+13+14+15+16) "	- €	-8.000,00 €	-35.000,00 €	-48.250,00 €
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	350.000,00 €	-93.400,00 €	-211.350,00 €	-327.550,00 €
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+17)	350.000,00 €	-93.400,00 €	-211.350,00 €	-327.550,00 €
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO (A.4+18)	350.000,00 €	-93.400,00 €	-211.350,00 €	-327.550,00 €

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.

Los destinatarios de las actividades son terceros distintos del ente local titular del total de las participaciones de la sociedad. La sociedad obtiene ingresos de las actividades urbanísticas de promoción de viviendas y de gestión urbanística del

PAI. Las actividades realizadas por la sociedad, aunque en la mayoría de los casos deficitarias, no se pueden clasificar como exclusivamente propias de las administraciones públicas.

2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.

Al igual que en el caso anterior las viviendas son de protección oficial por lo que el precio viene marcado por la normativa aplicable y el margen obtenido por la gestión del PAI es el normal de mercado.

Como se ve en la cuenta de pérdidas y ganancias, para las actividades públicas distintas de la gestión urbanística no se han supuesto ingresos de mercado ni transferencias de explotación para cubrir los déficits de las distintas actividades.

3. Aplicación de la regla del 50%.

Al igual que en el ejemplo anterior, tan solo se tendrá en cuenta el “margen comercial” como venta en el caso de la actividad promotora y urbanizadora de suelo.

Tabla 42 Ejemplo 3: Cálculo de la regla del 50%

CONCEPTO	Euros
Margen Comercial de las Ventas	385.350,00 €
Ingresos actividad promoción de vivienda	13.500.000,00 €
Ingresos actividad urbanizadora	540.350,00 €
Consumos de explotación. Certificaciones	-13.150.000,00 €
Trabajos realizados por otras empresas	-505.000,00 €
Ventas (Ingresos de mercado)	-
Costes de Producción	746.650,00 €
Consumos intermedios	252.500,00 €
Remuneraciones de asalariados	494.150,00 €
Ratio Ventas / Costes	51,61%

En este ejemplo los ingresos en el cálculo de la regla del 50% serán el margen comercial de la actividad urbanística. En cambio, formarán parte de los “costes de producción” todos los gastos del resto de actividades.

Aún obteniendo pérdidas contables, siendo todas las actividades deficitarias excepto las correspondientes a la gestión urbanística y no existiendo transferencias corrientes por parte de la Administración titular, la sociedad se clasificaría como **PRODUCTORA DE MERCADO**, en caso de mantener el ratio durante un conjunto suficiente de ejercicios.

No obstante, la situación planteada, si bien clasifica a la sociedad como productora de mercado, no es una situación empresarial financieramente viable y su continuidad en el tiempo daría lugar a pérdidas acumuladas que podrían hacer que la sociedad presentara fondos propios negativos.

Dado que la sociedad se clasifica como productora de mercado y, por tanto, dentro del grupo establecido por el artículo 4.2 del Reglamento, la determinación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria deberá efectuarse atendiendo a la situación de equilibrio o desequilibrio financiero de la mercantil.

La existencia de pérdidas en que incurre la sociedad no implica automáticamente la posición de desequilibrio financiero, dado que para ello deberán concurrir las siguientes circunstancias adicionales:

- Que la sociedad no disponga de recursos propios para el saneamiento de dichas pérdidas.
- Que el saneamiento de las pérdidas por parte de la Administración titular no haya sido previsto en su presupuesto planteado en un escenario de estabilidad presupuestaria.

En el caso de que se cumplieran ambas circunstancias, las pérdidas obtenidas por la sociedad GPA S.L. implicarían la obligatoriedad de confeccionar y aprobar por parte del Ayuntamiento un Plan Económico-Financiero en el que se plantease el retorno a la posición de equilibrio financiero en un período máximo de tres años.

7.4. Ejemplo 4. **Sociedad que únicamente gestiona servicios públicos**

La Sociedad EPM, S.L. presenta esta cuenta de pérdidas y ganancias derivada de la gestión de servicios públicos transferidos por el Ayuntamiento:

Tabla 43 **Ejemplo 4: Cuenta de pérdidas y ganancias**

CONCEPTO	Recogida de residuos sólidos	Vías públicas, parques y jardines	Aguas potables	Medios de comunicación local
A) OPERACIONES CONTINUADAS				
1. Importe neto de la cifra de negocios	790.000,00 €	-	300.000,00 €	65.000,00 €
Ventas	790.000,00 €	-	300.000,00 €	65.000,00 €
Prestación de servicios				
2. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación				
3. Trabajos realizados por la empresa para su activo	-	-	20.000,00 €	-
4. Aprovisionamientos	- €	- €	- €	-
Consumo de mercaderías				-
Consumo de materias primas y otras materias consumibles				-
Trabajos realizados por otras empresas				-
Deterioro de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos				-
5. Otros ingresos de explotación	-	-	-	-
Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	-	-	-	-
Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	-	-	-	-
6. Gastos de personal	-	-112.200,00 €	-162.500,00 €	-52.800,00 €
Sueldos, salarios y asimilados	-	-85.000,00 €	-125.000,00 €	-40.000,00 €
Cargas sociales	-	-27.200,00 €	-37.500,00 €	-12.800,00 €
Provisiones				
7. Otros gastos de explotación	-790.000,00 €	-72.000,00 €	-125.000,00 €	-40.000,00 €
Servicios exteriores	-700.000,00 €	-72.000,00 €	-125.000,00 €	-40.000,00 €
Tributos	-	-	-	-
Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	-	-	-	-
Otros gastos de gestión corriente	-90.000,00 €	-	-	-
8. Amortización del inmovilizado	-	-	-15.000,00 €	-
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	-	-	-	-
10. Excesos de provisiones	-	-	-	-
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	-	-	-	-
Deterioros y pérdidas	-	-	-	-
Resultados por enajenaciones y otros	-	-	-	-
" A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	- €	-184.200,00 €	17.500,00 €	-27.800,00 €
(1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11) "				
12. Ingresos financieros	-	-	-	-
De participaciones en instrumentos de patrimonio	-	-	-	-
- En empresas del grupo y asociadas	-	-	-	-
- En terceros	-	-	-	-
De valores negociables y otros instrumentos financieros	-	-	-	-
- En empresas del grupo y asociadas	-	-	-	-
- En terceros	-	-	-	-
13. Gastos financieros	-	-	-	-
Por deudas con empresas del grupo y asociadas	-	-	-	-
Por deudas con terceros	-	-	-	-
Por actualización de provisiones				
14. Variación del valor razonable en instrumentos financieros	- €	- €	- €	- €
Cartera de negociación y otros				
Imputación al resultado del ejercicio por activos financieros disponibles para la venta				
15. Diferencias de cambio	-	-	-	-
16. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	- €	- €	- €	- €
Deterioros y pérdidas				
Resultados por enajenaciones y otros				
" A.2) RESULTADO FINANCIERO	-	-	-	-
(12+13+14+15+16) "				
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	- €	-184.200,00 €	17.500,00 €	-27.800,00 €
17. Impuestos sobre beneficios	- €	- €	- €	- €
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+17)	- €	-184.200,00 €	17.500,00 €	-27.800,00 €
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO (A.4+18)	- €	-184.200,00 €	17.500,00 €	-27.800,00 €

Escuela infantil	Gestión de equipamientos deportivos	Apoyo a la gestión recaudatoria	Construcción y explotación de equipamientos	Estructura	Euros
100.000,00 €	15.000,00 €	200.000,00 €	85.000,00 €	-	1.555.000,00 €
100.000,00 €	15.000,00 €	200.000,00 €	85.000,00 €	-	1.555.000,00 €
			- €	-	- €
			- €	-	- €
	-	-	-	-	20.000,00 €
- €	-	-	- €	- €	- €
	-	-	- €	-	- €
	-	-	- €	-	- €
	-	-	- €	-	- €
45.000,00 €	-	-	75.000,00 €	300.000,00 €	420.000,00 €
			- €		- €
45.000,00 €	-	-	75.000,00 €	300.000,00 €	420.000,00 €
-112.200,00 €	-39.600,00 €	-136.500,00 €	-125.400,00 €	-104.800,00 €	-846.000,00 €
-85.000,00 €	-30.000,00 €	-105.000,00 €	-95.000,00 €	-80.000,00 €	-645.000,00 €
-27.200,00 €	-9.600,00 €	-31.500,00 €	-30.400,00 €	-24.800,00 €	-201.000,00 €
			- €		- €
-56.000,00 €	-3.000,00 €	-25.000,00 €	-10.000,00 €	-72.000,00 €	-1.193.000,00 €
-50.000,00 €	-15.000,00 €	-25.000,00 €	-10.000,00 €	-60.000,00 €	-1.097.000,00 €
-	-	-	-	-12.000,00 €	-12.000,00 €
-	12.000,00 €	-	-	-	12.000,00 €
-6.000,00 €	-	-	-	-	-96.000,00 €
-	-	-11.000,00 €	-	-	-26.000,00 €
-	-	-	-	7.000,00 €	7.000,00 €
-	-	-	-	-	- €
-	-	-	-45.000,00 €	-	-45.000,00 €
-	-	-	-45.000,00 €	-	-45.000,00 €
			- €		- €
-23.200,00 €	-27.600,00 €	27.500,00 €	-20.400,00 €	130.200,00 €	-108.000,00 €
-	-	-	-	2.000,00 €	2.000,00 €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	-	2.000,00 €	2.000,00 €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	-8.000,00 €	-	-8.000,00 €
-	-	-	- €	-	- €
-	-	-	-8.000,00 €	-	-8.000,00 €
			- €		- €
- €	- €	- €	- €	- €	- €
			- €		- €
			- €		- €
			- €		- €
- €	- €	- €	- €	- €	- €
			- €		- €
			- €		- €
-	-	-	-8.000,00 €	2.000,00 €	-6.000,00 €
-23.200,00 €	-27.600,00 €	27.500,00 €	-28.400,00 €	132.200,00 €	-114.000,00 €
- €	- €	- €	- €	- €	- €
-23.200,00 €	-27.600,00 €	27.500,00 €	-28.400,00 €	132.200,00 €	-114.000,00 €
-23.200,00 €	-27.600,00 €	27.500,00 €	-28.400,00 €	132.200,00 €	-114.000,00 €

El Ayuntamiento posee el 100% de las participaciones de la sociedad: EMPRESA PÚBLICA

1. Determinación de la actividad económica realizada por la entidad pública.

Los destinatarios de las actividades son terceros distintos del ente local titular del total de las participaciones de la sociedad. Las actividades realizadas por la sociedad, aunque en la mayoría de los casos deficitarias, no se pueden clasificar como exclusivamente propias de las administraciones públicas.

2. Naturaleza de los ingresos de las unidades públicas.

La facturación de los servicios se realiza directamente a terceros, la tasa de recogida de basura ha sido traspasada a la sociedad, por lo tanto las actividades de la sociedad no la clasifican de forma directa como administración pública.

Por otra parte, las tarifas vigentes por los servicios prestados son las normales del mercado, excepto en el caso de las cuotas facturadas por el servicio de guardería que es inferior al que se factura por el mismo servicio en las escuelas del entorno.

En este caso, los ingresos procedentes de la escuela infantil no computarían como “ventas” en la regla del 50% al no tratarse de precios económicamente significativos al estar por debajo que los normales de la competencia directa.

3. Aplicación de la regla del 50%.

En este caso no computarán como ingresos las subvenciones de explotación y las subvenciones de capital imputadas al resultado del ejercicio al no considerarse como “ventas” a efectos de contabilidad nacional. Se tratan de transferencias corrientes o de capital. Los trabajos realizados para el inmovilizado material y los costes asociados no se tendrán en cuenta según las definiciones del SEC95.

Los gastos e ingresos financieros tampoco formarán parte del “coste de producción” y de las “ventas”. El resto de gastos formarán parte del “coste de producción”.

Aunque no se ha realizado mención en los ejemplos anteriores, hay que tener en cuenta que con el Plan General Contable de 2007 los gastos e ingresos extraordinarios se clasificarán, según su naturaleza a efectos de cuentas anuales. En el caso en el que no puedan incluirse atendiendo a su naturaleza en alguno de los epígrafes de la cuenta de pérdidas y ganancias, dicho importe no formará parte de las cantidades a utilizar para el cálculo del cociente de la regla del 50%.

El cálculo de la regla del 50% para este caso será como sigue:

Tabla 44 Ejemplo 4: Cálculo de la regla del 50%

CONCEPTO	Euros
Ventas (Ingresos de mercado)	1.455.000,00 €
Importe Neto de la Cifra de Negocios	1.455.000,00 €
Otros ingresos de la explotación	-
Costes de Producción	2.090.000,00 €
Consumos intermedios	
Otros gastos de explotación	1.193.000,00 €
Amortización Inmovilizado	26.000,00 €
Deterioro de Inmovilizado	45.000,00 €
Remuneraciones de asalariados	846.000,00 €
- Gastos asociados a los Trabajos para el Inmovilizado Material	-20.000,00 €
Ratio Ventas / Costes	69,62%

La sociedad se clasificaría en el artículo 4.2 del reglamento como empresa **PRODUCTORA DE MERCADO**.

7.5. Ejemplo 5. Revisión de las previsiones de la regla del 50% a lo largo del tiempo

La empresa JKL, S.L. es de reciente creación y su capital social pertenece en su totalidad al Ayuntamiento.

El interventor procede a la sectorización de la sociedad en el momento de la aprobación de presupuestos. En un primer momento, al tratarse de una empresa de reciente creación, los datos sobre los que se procede a analizar la sectorización son los que se desprenden del Plan de Viabilidad de la misma.

El Plan de Viabilidad es un documento que permite al emprendedor de una empresa evaluar la rentabilidad económica de su proyecto. Para ello, se analizan tanto las inversiones y gastos que el negocio ocasionará como los ingresos que se prevén obtener.

La elaboración de un Plan de Viabilidad es de gran importancia para la puesta en marcha de una nueva actividad. El plan de empresa ayuda al promotor en el análisis económico de su idea empresarial, al tiempo que permite a otras instituciones – entidades financieras, Administración, posibles inversores, etc.- evaluar el proyecto empresarial.

A continuación se presenta el Plan de Viabilidad inicial de la empresa sobre un período de 5 años:

Tabla 45 Ejemplo 5: Plan de Viabilidad inicial

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Margen comercial en promociones de viviendas protegidas	- €	100.000,00 €	- €	100.000,00 €	- €
Transferencias del Ayuntamiento	120.000,00 €	100.000,00 €	150.000,00 €	100.000,00 €	150.000,00 €
Ventas a terceros a precios económicamente significativos	50.000,00 €	52.000,00 €	54.000,00 €	56.000,00 €	58.000,00 €
Ventas al Ayuntamiento basadas en un presupuesto global de costes	35.000,00 €	40.000,00 €	45.000,00 €	50.000,00 €	55.000,00 €
Total	205.000,00 €	292.000,00 €	249.000,00 €	306.000,00 €	263.000,00 €
Total ingresos computables en el SEC95	85.000,00 €	192.000,00 €	99.000,00 €	206.000,00 €	113.000,00 €
Costes de producción computables	180.000,00 €	182.000,00 €	182.000,00 €	182.000,00 €	182.000,00 €
Ratio Ventas/Costes %	47%	105%	54%	113%	62%

A tenor del Plan de Viabilidad que aparece en la tabla, el interventor al realizar la aprobación de los presupuestos, calificaría a la sociedad como PRODUCTORA DE MERCADO al superar el 50% en la ratio de ventas sobre costes en la mayoría de los ejercicios.

A medida que van pasando los ejercicios el Plan de Viabilidad se irá modificando con datos reales y se ajustarán las previsiones de los ejercicios futuros, a raíz de los datos reales y como consecuencia de nuevas circunstancias que afecten a la sociedad.

Durante el primer ejercicio han cambiado las premisas sobre las que se apoyaba el Plan de Viabilidad inicial:

- En el primer ejercicio no se ha alcanzado la cifra de ventas a terceros previstas.
- Respecto a los proyectos de promoción de viviendas de protección oficial que finaliza en el Año 2, estos no se realizarán y el margen del que concluye en el Año 4 disminuye respecto a las previsiones iniciales.

Tabla 46 Ejemplo 5: Plan de Viabilidad ajustado

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Margen comercial en promociones de viviendas protegidas	- €	- €	- €	75.000,00 €	- €
Transferencias del Ayuntamiento	120.000,00 €	100.000,00 €	150.000,00 €	100.000,00 €	150.000,00 €
Ventas a terceros a precios económicamente significativos	45.000,00 €	51.000,00 €	52.000,00 €	53.000,00 €	55.000,00 €
Ventas al Ayuntamiento basadas en un presupuesto global de costes	35.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €	35.000,00 €
Total	200.000,00 €	186.000,00 €	237.000,00 €	263.000,00 €	240.000,00 €
Total ingresos computables en el SEC95	80.000,00 €	86.000,00 €	87.000,00 €	163.000,00 €	90.000,00 €
Costes de producción computables	180.000,00 €	182.000,00 €	182.000,00 €	182.000,00 €	180.000,00 €
Ratio Ventas/Costes %	44%	47%	48%	90%	50%

Al realizar la liquidación del Año 2, el Interventor clasificaría a la sociedad como **NO DE MERCADO** al incumplir la regla del 50% durante los dos primeros ejercicios y no superar el ratio en las previsiones de los siguientes ejercicios.

Anexos

Anexo de tablas de equivalencia entre las operaciones de acuerdo con los criterios de la contabilidad presupuestaria y su clasificación a efectos de SEC95

CONTABILIDAD PÚBLICA PRESUPUESTO DE GASTOS	CONTABILIDAD NACIONAL
Capítulo I Gastos de personal	
Altos cargos: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Personal eventual de gabinetes: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Funcionarios: - Retribuciones básicas. - Retribuciones complementarias. - Retribuciones en especie. - Retribuciones de funcionarios en prácticas.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Personal laboral: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Incentivos al rendimiento: - Retribuciones básicas. - Otras remuneraciones.	d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie. d.11 Sueldos y salarios en efectivo y en especie.
Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador: - Cuotas sociales. - Prestaciones sociales: * Pensiones excepcionales. * Indemnizaciones por jubilaciones anticipadas al personal laboral. * Asistencia medico-farmacéutica a pensionistas. - Gastos sociales de funcionarios y personal no laboral: * Servicios de acción social. * Transporte al personal. * Seguros de accidentes o de vida. - Gastos sociales del personal laboral. - Complemento familiar.	d.121 Cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores. d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores. d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores. d.122 Cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores. d.11 Sueldos y salarios en especie. d.11 Sueldos y salarios en especie. d.12 Cotizaciones sociales a cargo del empleador. d.11 Sueldos y salarios en especie. d.12 Cotizaciones sociales a cargo del empleador.

Capítulo II Gastos corrientes en bienes y servicios	
Arrendamientos.	P.2 Consumos intermedios.
Reparaciones y conservación.	P.2 Consumos intermedios.
Material, suministros y otros.	P.2 Consumos intermedios.
Suministros.	P.2 Consumos intermedios.
Comunicaciones.	P.2 Consumos intermedios.
Transportes.	P.2 Consumos intermedios.
Primas de seguros.	P.2 Consumos intermedios.
Tributos.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones.
Gastos diversos.	P.2 Consumos intermedios.
Indemnizaciones por razón del servicio.	P.2 Consumos intermedios.
Capítulo III Gastos Financieros	
Deuda interior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios.
Préstamos del interior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios.
Deuda exterior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. - Diferencias de cambio.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios. d.41 Rentas de la propiedad.
Préstamos del exterior: - Intereses. - Gastos de emisión, modificación y cancelación. - Diferencias de cambio.	d.41 Rentas de la propiedad. P.2 Consumos intermedios. d.41 Rentas de la propiedad.
Depósitos fianzas y otros: - Intereses de demora. - Otros gastos financieros.	d.41 Rentas de la propiedad. d.41 Rentas de la propiedad.
Capítulo IV Transferencias corrientes	
A la Administración General de la Entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
Al Estado.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Organismos autónomos, comerciales, industriales, financieros o análogos de la Entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Empresas de la Entidad Local.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Comunidades Autónomas.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.

A Entidades Locales.	d.73 Transferencias corrientes entre administraciones públicas.
A Empresas Privadas.	d.3 Subvenciones.
A familias o instituciones sin ánimo de lucro.	d.75 Transferencias corrientes diversas.
Al Exterior.	d.74 Cooperación internacional corriente.
Operaciones de capital	
Capítulo VI	
Inversiones reales	
Inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Gastos en inversión de carácter inmaterial.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Gastos en inversión en bienes patrimoniales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión en bienes comunales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Capítulo VII	
Transferencias de capital	
A la Administración General del Estado.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos administrativos de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Al Estado.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos, comerciales, industriales, financieros o análogos de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Comunidades Autónomas.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Entidades Locales.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas privadas.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A familias o instituciones sin ánimo de lucro.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Operaciones financieras	
Capítulo VIII	
Activos financieros	
Adquisición de deuda del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.

Adquisición de obligaciones y bonos fuera del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Concesión de préstamos al sector público.	F.4 Préstamos.
Concesión de préstamos fuera del sector público.	F.4 Préstamos.
Concesión de depósitos fuera del sector público.	F.2 Efectivo y depósitos.
Concesión de acciones dentro del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.
Concesión de acciones fuera del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.
Capítulo IX Pasivos financieros	
Amortización de deuda interior.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Amortización de préstamos del interior.	F.4 Préstamos.
Amortización de deuda del exterior.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Amortización de préstamos del exterior.	F.4 Préstamos.
Devolución de depósitos y fianzas.	F.2 Efectivo y depósitos.
Operaciones de capital Capítulo VI Inversiones reales	
Inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Gastos en inversión de carácter inmaterial.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Gastos en inversión en bienes patrimoniales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Inversión en bienes comunales.	p.51 Formación bruta de capital fijo.
Capítulo VII Transferencias de capital	
A la Administración General del Estado.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos administrativos de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Al Estado.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Organismos autónomos, comerciales, industriales, financieros o análogos de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas de la Entidad Local.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Comunidades Autónomas.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)

A Entidades Locales.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A Empresas privadas.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
A familias o instituciones sin ánimo de lucro.	D.9 Transferencia de capital. (d.92 Ayudas a la inversión)
Operaciones financieras Capítulo VIII Activos financieros	
Adquisición de deuda del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Adquisición de obligaciones y bonos fuera del sector público.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Concesión de préstamos al sector público.	F.4 Préstamos.
Concesión de préstamos fuera del sector público.	F.4 Préstamos.
Concesión de depósitos fuera del sector público.	F.2 Efectivo y depósitos.
Concesión de acciones dentro del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.
Concesión de acciones fuera del sector público.	F.5 Acciones y otras participaciones.
Capítulo IX Pasivos financieros	
Amortización de deuda interior.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Amortización de préstamos del interior.	F.4 Préstamos.
Amortización de deuda del exterior.	F.3 Valores distintos de las acciones.
Amortización de préstamos del exterior.	F.4 Préstamos.
Devolución de depósitos y fianzas.	F.2 Efectivo y depósitos.

CONTABILIDAD PÚBLICA PRESUPUESTO DE INGRESOS	CONTABILIDAD NACIONAL
Operaciones corrientes	
Capítulo I Impuestos directos	
11. Sobre el capital: - Impuesto General de Sucesiones y Donaciones. - Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de personas físicas.	d.91 Impuestos sobre el capital. d.91 Impuestos sobre el capital. d.91 Impuestos sobre el capital.
10. Sobre la renta.	d.51 Impuesto sobre la renta.
Capítulo II Impuestos indirectos	
20 Sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados: - Impuesto sobre transmisiones inter vivos. - Actos jurídicos documentados.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)
25 Sobre el juego.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)

26 Impuestos indirectos extinguidos.	D.2 Impuestos sobre la producción y las importaciones. (d.214 Impuestos sobre los productos excluidos el IVA y los impuestos sobre las importaciones)
Capítulo III Tasas y otros impuestos	
33 Venta de bienes.	p.11 Producción de mercado.
32 Prestación de servicios.	p.11 Producción de mercado. D.5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.(d.59 Otros impuestos corrientes)
Capítulo IV Transferencias corrientes	
41 De los Organismos autónomos administrativos del Sector Público.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
42 De la Administración Regional.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
43 De los Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos del Sector Público.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
44 De Empresas Públicas.	D.3 Subvenciones. d.73 Transferencias corrientes diversas.
46 De Corporaciones Locales.	d.73 Transferencias corrientes entre Administraciones Públicas.
49 Del Exterior.	d.74 Cooperación Internacional corriente.
Capítulo V Ingresos Patrimoniales	
51 Intereses anticipo y préstamos concedidos.	d.41 Intereses.
52 Intereses de depósito.	d.41 Intereses.
55 Productos de concesiones y aprovechamientos especiales: - De concesiones administrativas. - Otras concesiones y aprovechamientos especiales.	p.11 Producción de mercado. p.11 Producción de mercado. p.11 Producción de mercado.
59 Otros ingresos patrimoniales.	
Operaciones de capital Capítulo VI Enajenación de inversiones reales	
60 Terrenos.	k.21 Adquisiciones menos cesiones de terrenos y otros activos materiales no producidos.
61 De las demás inversiones reales.	k.22 Adquisiciones menos cesiones de activos inmateriales no producidos. p.51 Formación ruta de capital fijo.
Capítulo VII Transferencias de capital	
70 Del Sector Público Estatal.	d.92 Ayudas a la inversión.
71 De Organismos Autónomos administrativos.	d.92 Ayudas a la inversión.
72 De la Administración Regional.	d.92 Ayudas a la inversión.

76 De Corporaciones Locales: - Para Plan de Obras y Servicios. - Aportación municipal obras cofinanciadas con la Comunidad Autónoma.	d.92 Ayudas a la inversión. d.92 Ayudas a la inversión. d.92 Ayudas a la inversión.
77 De Empresas Privadas.	d.91 Impuestos sobre el capital.
79 Del Exterior.	d.92 Ayudas a la inversión.
Operaciones financieras Capítulo VIII Activos financieros	
82 Reintegro de préstamos concedidos al sector público.	F.4 Préstamos.
83 Reintegro de préstamos concedidos fuera del sector público.	F.4 Préstamos.
89 Reintegro de anticipos concedidos fuera del sector público: - Amortización anticipos vivienda rural. - Al personal, a corto plazo.	F.4 Préstamos. F.4 Préstamos. F.4 Préstamos.
87 Remanente de Tesorería.	F.2 Efectivo y depósitos.
Capítulo IX Pasivos Financieros	
91 Préstamos recibidos del interior: - A medio y largo plazo, de Entes del sector público. - A medio y largo, de Entes de fuera del sector público.	F.4 Préstamos. F.4 Préstamos. F.4 Préstamos.
93 Préstamos recibidos del exterior.	F.4 Préstamos.

Anexo normativo

A continuación se presentan algunos documentos básicos cuyo conocimiento resulta de gran importancia para manejarse en la materia objeto del presente documento.

NORMATIVA Y DOCUMENTOS UNIÓN EUROPEA

Reglamento (EC) No 2223/96 de 25 de junio 1996 sobre el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC95) (OJ L 310, 30.11.1996, p. 1)

Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Comisión Europea

NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

REAL DECRETO 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Guía para el cálculo del ahorro bruto según los criterios de la contabilidad nacional. Intervención General de la Administración del Estado.

Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales. Intervención General de la Administración del Estado.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

- **Artículo único.** Aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.** Haciendas forales.
- **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Derogación normativa.
- **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Carácter básico.
- **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Facultades de desarrollo y aplicación.
- **DISPOSICIÓN FINAL TERCERA.** Modificación de las disposiciones sobre remisión de información.
- **DISPOSICIÓN FINAL CUARTA.** Entrada en vigor.
- **REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 18/2001, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, EN SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES.**
- **TÍTULO I. INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.**
 - **Artículo 1.** Inventario de entes del sector público local.
 - **Artículo 2.** Alcance subjetivo del Inventario de Entes del Sector Público Local.
 - **Artículo 3.** Clasificación de agentes.
- **TÍTULO II. INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO Y DETERMINACIÓN DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA APLICABLES A LAS ENTIDADES LOCALES.**
- **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES.**
 - **Artículo 4.** Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.
 - **Artículo 5.** Procedimiento de instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales asociado al ciclo económico.
 - **Artículo 6.** Fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.
 - **Artículo 7.** Informe de evaluación de la fase del ciclo económico.
 - **Artículo 8.** Objetivo de estabilidad presupuestaria: Superávit.
 - **Artículo 9.** Objetivo de estabilidad presupuestaria: Déficit.
- **CAPÍTULO II. DÉFICIT ASOCIADO A PROGRAMAS DE INVERSIONES PRODUCTIVAS.**
 - **Artículo 10.** Ámbito subjetivo de aplicación del déficit.
 - **Artículo 11.** Determinación de los programas de inversiones productivas.
 - **Artículo 12.** Financiación con ahorro bruto de los programas de inversiones productivas.

- **Artículo 13.** Financiación de los programas de inversiones productivas mediante endeudamiento.
- **Artículo 14.** Autorización de los programas de inversiones productivas.

• **TÍTULO III. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.**

- **Artículo 15.** Cumplimiento del objetivo de estabilidad.
- **Artículo 16.** Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad.
- **Artículo 17.** Informes sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- **Artículo 18.** Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- **Artículo 19.** Plan económico-financiero.
- **Artículo 20.** Contenido del Plan económico-financiero.
- **Artículo 21.** Aprobación de los planes económico-financieros por el Pleno.
- **Artículo 22.** Aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros por el Ministerio de Economía y Hacienda y las comunidades autónomas con tutela financiera, en relación a las entidades locales del artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- **Artículo 23.** Comunicación de los planes económico-financieros aprobados a la Comisión Nacional de Administración Local.
- **Artículo 24.** Incumplimiento del equilibrio financiero por las entidades del artículo 4.2 de este reglamento.
- **Artículo 25.** Autorización de operaciones de endeudamiento a las entidades locales.
- **Artículo 26.** Publicidad del plan económico-financiero.

• **TÍTULO IV. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.**

- **Artículo 27.** Base de Datos General de Entidades Locales.
- **Artículo 28.** Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales.
- **Artículo 29.** Información relativa al presupuesto general de la entidad local.
- **Artículo 30.** Información relativa a las liquidaciones y a la cuenta general de las entidades locales incluidas en el artículo 4.1 de este reglamento.
- **Artículo 31.** Información relativa a los entes dependientes o vinculados de las entidades locales incluidos en el artículo 4.2 de este reglamento.
- **Artículo 32.** Información trimestral relativa a la liquidación del presupuesto de las entidades locales.
- **Artículo 33.** Acceso a la información centralizada por parte de las comunidades autónomas.
- **Artículo 34.** Procedimientos telemáticos y formatos para el suministro de información.
- **Artículo 35.** Incumplimiento en el suministro de información.

• **TÍTULO V. CENTRAL DE INFORMACIÓN DE RIESGOS DE LAS ENTIDADES LOCALES (CIR LOCAL).**

- **Artículo 36.** Objeto de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales.
- **Artículo 37.** Órgano competente.
- **Artículo 38.** Fuentes de información.
- **Artículo 39.** Contenido de la información.
- **Artículo 40.** Remisiones inicial y posteriores de la información.
- **Artículo 41.** Usuarios de la información.

- **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Remisiones orgánicas.
- **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Confirmación de la información de la CIR-Local.

I

La disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece la obligación del Gobierno de aprobar un reglamento de aplicación de la citada Ley 18/2001 a las entidades locales, que atienda a sus particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras, así como a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Aquella disposición final y las remisiones específicas que realiza el articulado de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria fundamentan las normas contenidas en este reglamento.

II

Este Real Decreto consta de un artículo, una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En virtud de su artículo único, se aprueba el Reglamento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales.

La disposición adicional determina la aplicación del reglamento en el ámbito de las haciendas forales.

Las disposiciones finales recogen el carácter básico del presente Real Decreto, las facultades de desarrollo y ejecución, el procedimiento de modificación de los artículos 27, 29, 30 y 31, en cuanto disposiciones sobre remisión de información por las entidades locales, así como su entrada en vigor.

El texto que se aprueba está integrado por cuarenta y un artículos, agrupados en cinco títulos, y dos disposiciones adicionales.

El título I tiene por objeto identificar el sector público local regulando el Inventario de Entes del Sector Público Local, con el fin de desarrollar para dicho ámbito el artículo 2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El título II se refiere a la instrumentación del principio y al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria aplicable a las entidades locales, desarrollando los artículos 7, 8, 19 y 20 de la Ley. A estos efectos, se considera la diferenciación institucional que realizan los dos últimos preceptos citados de la ley, entre aquellos municipios, incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales, a los que se les podría aplicar el principio de estabilidad presupuestaria asociado al ciclo económico, y el resto de entidades locales.

En ese mismo título, y en relación con el primer grupo de entidades, se desarrollan las normas de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que regulan los programas destinados a

atender actuaciones productivas que se podrán financiar parcialmente con déficit, dentro de los límites y condiciones que aquélla establece.

El título III regula las consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su interrelación con el régimen de autorización de operaciones de crédito y de emisión de deuda recogido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. El artículo 23 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria ha modificado parcialmente dicho régimen, ampliando los supuestos de autorización administrativa de las operaciones de endeudamiento para las entidades locales del artículo 111 del citado texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales que hayan incumplido el objetivo de estabilidad. Estas entidades, si cuentan con un plan económico-financiero aprobado, deben someter a autorización administrativa la totalidad de sus operaciones de endeudamiento a largo plazo, estando sujetas también a autorización las de corto plazo en el caso de que no hayan presentado el plan o este no hubiera sido aprobado.

Asimismo, el título III regula el procedimiento de aprobación de los planes económico-financieros de reequilibrio para la corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su contenido y seguimiento por parte de la administración pública a la que corresponda la tutela financiera de las entidades locales que deban elaborarlos y presentarlos. Con las normas contenidas en este Título, el reglamento desarrolla los artículos 9, 10, 22 y 23 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por otra parte, la necesidad de disponer de información para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, relativa a los presupuestos y sus liquidaciones para las entidades locales, exige disponer de una base de datos que centralice la información general precisa para llevar a cabo dicho seguimiento. Su formación y alcance, así como los plazos de remisión de la información por parte de las entidades locales, son objeto de tratamiento en el título IV, que define asimismo las relaciones interadministrativas de suministro de información, relevante a efectos de dar cumplimiento a los principios de transparencia y de estabilidad presupuestaria.

El título V desarrolla los artículos 24 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y 55 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ambos reguladores de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local). La integración de este Título teniendo en cuenta las normas que lo fundamentan motiva la derogación del Real Decreto 1438/2001, de 21 de diciembre, por el que se regulaba la mencionada Central de Información.

Finalmente, se incluyen dos disposiciones adicionales, la primera tratando de homogeneizar las referencias que se recogen en el reglamento a los diferentes órganos de gobierno de las entidades locales, recogiendo la segunda un mandato para la confirmación de la información contenida en la CIR-Local por parte de las entidades locales.

El presente Real Decreto ha recibido el informe favorable de la Comisión Nacional de Administración Local.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, con la aprobación previa de la Ministra de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 2 de noviembre de 2007. Dispongo:

Artículo único. Aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, cuyo texto se inserta a continuación.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Haciendas forales.

1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en este Real Decreto se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en este Real Decreto, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.

A partir de la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, queda derogado el Real Decreto 1438/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local).

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Carácter básico.

1. El presente Real Decreto tiene carácter de norma básica de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones finales segunda, apartado 1, y tercera de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

2. El presente Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13, 149.1.14 y 149.1.18 de la Constitución.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Facultades de desarrollo y aplicación.

Se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para dictar las normas que resulten necesarias para el desarrollo y la aplicación del presente Real Decreto.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Modificación de las disposiciones sobre remisión de información.

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 21 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, los artículos 27, 29, 30 y 31 del Reglamento, en cuanto concretan la información a suministrar, el procedimiento y el plazo de remisión de información por las entidades locales al Ministerio de Economía y Hacienda, podrán modificarse mediante orden del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. Entrada en vigor.

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 15/2006, de 26 de mayo.

Dado en Madrid, el 2 de noviembre de 2007.

- Juan Carlos R. -

REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 18/2001, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, EN SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES

TÍTULO I.

INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

Artículo 1. Inventario de entes del sector público local.

1. El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, formará y gestionará, a partir de la información contenida en la Base de Datos General de Entidades Locales regulada en el artículo 27 de este Reglamento, el Inventario de Entes del Sector Público Local.
2. El Inventario de Entes del Sector Público Local estará permanentemente actualizado y contendrá información suficiente sobre la naturaleza jurídica y fuentes de financiación de cada uno de los sujetos que aparecen en el mismo.

Artículo 2. Alcance subjetivo del Inventario de Entes del Sector Público Local.

1. A los efectos de lo dispuesto en este título, se consideran integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local:
 - a. Los ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares.
 - b. Los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y los correspondientes estatutos de autonomía.
 - c. Los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos enumerados en los apartados a y b.
 - d. Las sociedades mercantiles en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.

- Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.
- Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, 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.
- Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

e. Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos enumerados en este artículo.

f. Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características:

- Que la o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno.
- Que la o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

g. Aquellos entes no incluidos en los párrafos anteriores, que se clasifiquen como agentes del sector público local por las instituciones con competencia en materia de contabilidad nacional citadas en el artículo 3.1 del presente reglamento.

2. A los efectos previstos en el párrafo d del apartado 1, a los derechos de voto, nombramiento o destitución mencionados, se añadirán los que la entidad local, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la entidad local, posea a través de otras sociedades.

Para la determinación del porcentaje de participación, en aquellos supuestos en que participen u ostenten derechos de voto, nombramiento o destitución varios sujetos de los enumerados en el apartado primero de este artículo, se sumarán los porcentajes de participación y disposición de derechos de todos ellos.

3. A los efectos previstos en los párrafos e y f del apartado 1, en caso de igualdad de participación, de aportación financiera y de derechos sociales, se atenderá al ámbito territorial donde se desarrolle la actuación objeto de dichas unidades institucionales.

Artículo 3. Clasificación de agentes.

1. El Instituto Nacional de Estadística, junto con la Intervención General de la Administración del Estado, como órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, y con la colaboración técnica del Banco de España, efectuarán la clasificación de los agentes del sector público local, a los efectos de su inclusión en las categorías previstas en el artículo 4.1 o en el artículo 4.2 del presente reglamento. Para este fin, se utilizará la información contenida en el Inventario de Entes del Sector Público Local y en la Base de Datos General de las Entidades Locales regulada en el artículo 27 de este reglamento, así como cualquier otra que sea necesaria y que se requiera al efecto.

2. La clasificación será notificada a las entidades locales concernidas y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, a efectos de su anotación en el Inventario de Entes del Sector Público Local, y tendrá una vigencia de cinco años, coincidiendo con la duración de las Bases de la Contabilidad Nacional, salvo que se produzca un cambio en el objeto social, una modificación sustancial de la actividad desarrollada o un cambio en las fuentes de financiación de alguno de los agentes, en cuyo caso se estudiará de nuevo su clasificación.

3. En todo caso, la Intervención General de la Administración del Estado podrá dirigirse a las entidades locales para recabar la información necesaria para la clasificación de sus entidades dependientes en las categorías previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 4 del presente reglamento.

TÍTULO II.

INSTRUMENTACIÓN DEL PRINCIPIO Y DETERMINACIÓN DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA APLICABLES A LAS ENTIDADES LOCALES.

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 4. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

1. Las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus presupuestos consolidados ajustándose al principio de estabilidad definido en los apartados 1 y 3 del artículo 19 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

A los efectos anteriores, y en cuanto a la ejecución de presupuestos, se entenderá que se deberá ajustar al principio de estabilidad presupuestaria cualquier alteración de los presupuestos iniciales definitivamente aprobados de la entidad local y de sus organismos autónomos, y, en su caso, cualquier variación de la evolución de los negocios respecto de la previsión de ingresos y gastos de los entes públicos dependientes.

2. Las restantes entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus respectivos presupuestos o aprobarán sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias

en situación de equilibrio financiero, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les sea de aplicación.

Artículo 5. Procedimiento de instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales asociado al ciclo económico.

1. 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 texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, 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.

2. En el caso de que se presente dicha propuesta, la Comisión Nacional de Administración Local determinará, dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del plazo citado en el apartado anterior, los municipios que ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria en los términos del artículo 19.1 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

3. De no recibirse en el plazo citado la propuesta anterior, salvo acuerdo del Gobierno, no será de aplicación a ninguna entidad local el principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit a lo largo del ciclo económico. Dicha circunstancia se pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de Administración Local.

Artículo 6. Fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. Antes de su aprobación por el Gobierno, la Comisión Nacional de Administración Local informará, en el plazo máximo de quince días hábiles a partir de la recepción de la propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público local, que se entenderá aplicable a cada una de las entidades locales en términos consolidados, considerando los entes del artículo 4.1 del presente reglamento.

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria citado en el apartado anterior se identificará, con carácter general, con una situación de equilibrio o de superávit computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 7, 8 y 9 siguientes.

Artículo 7. Informe de evaluación de la fase del ciclo económico.

1. Con carácter previo a la determinación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria de los municipios a los que se refiere el artículo 5 de este Reglamento, la Comisión Nacional de Administración Local informará la propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda relativa a la tasa de variación del Producto Interior Bruto nacional real que determine el umbral mínimo de crecimiento económico por debajo del cual las entidades locales citadas

podrán excepcionalmente presentar déficit y el umbral máximo de crecimiento económico por encima del que deberán presentar superávit.

2. El informe citado de la Comisión Nacional de Administración Local se emitirá en la misma sesión a la que se refiere el artículo 5.2 de este reglamento.

3. A la propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda citada en el artículo 6.1, se acompañará el informe al que se refiere el artículo 8.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, relativo a la evaluación de la fase del ciclo económico prevista para cada uno de los años a los que se refiere la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria, con los efectos que se recogen en los dos artículos siguientes.

Artículo 8. Objetivo de estabilidad presupuestaria: Superávit.

1. Si el informe citado en el apartado 3 del artículo anterior prevé un crecimiento económico superior al umbral máximo de la tasa de variación citada en el apartado 1 de ese artículo, el objetivo de estabilidad de los municipios incluidos en el artículo 5 deberá ser de superávit. Dicho superávit se determinará de acuerdo con la definición de capacidad de financiación contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

2. El superávit presupuestario de los municipios incluidos en el artículo 5 deberá garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad y, en su caso, el previsto en el artículo 193.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Artículo 9. Objetivo de estabilidad presupuestaria: Déficit.

1. Si el informe citado en el apartado 3 del artículo 7 del presente reglamento prevé un crecimiento económico inferior al umbral mínimo de la tasa de variación citada en su apartado 1, el objetivo de estabilidad de los municipios incluidos en el artículo 5 de este reglamento podrá ser de déficit.

2. Teniendo en cuenta los datos referentes a las liquidaciones presupuestarias de los municipios incluidos en el artículo 5 de este reglamento suministrados por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en el plazo establecido en el artículo 5.1 de este reglamento, las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local podrán presentar una propuesta del porcentaje de los ingresos no financieros consolidados, correspondientes al ejercicio inmediato anterior, que determinará el límite máximo del déficit en el que podrá incurrir cada uno de aquellos municipios en términos consolidados, considerando los entes del artículo 4.1 del presente reglamento, en el ejercicio presupuestario de que se trate, y que, globalmente, no podrá superar el 0,05 % del producto interior bruto nacional.

3. Sobre la citada propuesta, en el mismo plazo establecido en el artículo 5.2 de este reglamento, se pronunciará la Comisión Nacional de Administración Local.

4. De no formularse la propuesta del apartado 2 anterior, el Gobierno fijará el límite máximo del déficit, en porcentaje de ingresos no financieros consolidados, que será de aplicación a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito del artículo 5, o, en su caso, establecerá en términos absolutos el límite de déficit en el que podrá incurrir cada entidad.

5. Para la aplicación efectiva de lo dispuesto en este artículo, los municipios incluidos en el artículo 5 de este reglamento deberán presentar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Economía y Hacienda, una memoria plurianual acerca de la evolución prevista de los saldos presupuestarios correspondientes a las operaciones no financieras, que deberá garantizar la estabilidad a lo largo del ciclo.

CAPÍTULO II.

DÉFICIT ASOCIADO A PROGRAMAS DE INVERSIONES PRODUCTIVAS.

Artículo 10. Ámbito subjetivo de aplicación del déficit.

Con independencia del objetivo al que se refieren los artículos 8 y 9 anteriores, y con carácter excepcional, los municipios incluidos en el acuerdo citado en el artículo 5 de este reglamento podrán presentar un déficit adicional destinado exclusivamente a la financiación de incrementos de inversión en programas destinados a actuaciones productivas.

Artículo 11. Determinación de los programas de inversiones productivas.

1. A los efectos del artículo anterior, se determinarán los programas destinados a atender actuaciones productivas de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Comisión Nacional de Administración Local.

2. Los criterios anteriores se adecuarán, en su caso, a las peculiaridades de los municipios citados en el artículo 10 de este reglamento, a lo dispuesto en el artículo 7.6 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y a lo que se acuerde, en su ámbito de actuación, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Artículo 12. Financiación con ahorro bruto de los programas de inversiones productivas.

Los programas destinados a atender actuaciones productivas deberán ser financiados al menos en un 30 % con ahorro bruto del municipio que los proponga. Esta magnitud se entenderá en términos consolidados, considerando los entes del artículo 4.1 del presente reglamento, y se medirá en términos de contabilidad nacional.

Artículo 13. Financiación de los programas de inversiones productivas mediante endeudamiento.

1. Los programas destinados a atender actuaciones productivas podrán ser financiados como máximo en un 70 % con endeudamiento financiero, dentro de los límites que establecen los artículos 7.5 y 19.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

2. Teniendo en cuenta los datos referentes a las liquidaciones presupuestarias de los municipios incluidos en el artículo 5 de este Reglamento suministrados por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en el plazo establecido en el artículo 5.1 de este reglamento, las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local podrán presentar una propuesta del porcentaje de los

ingresos no financieros consolidados, correspondientes al ejercicio inmediato anterior, que determinará el límite máximo del déficit en el que podrá incurrir cada uno de los municipios, en términos consolidados, citados en aquel precepto, y que, globalmente, no podrá superar el 0,05 % del producto interior bruto nacional.

3. Sobre la citada propuesta, en el mismo plazo establecido en el artículo 5.2 de este reglamento, se pronunciará la Comisión Nacional de Administración Local.

4. De no formularse la propuesta del apartado 2 anterior, el Gobierno fijará el porcentaje de los ingresos no financieros consolidados, correspondientes al ejercicio inmediato anterior, que determinará el límite máximo del déficit en el que podrán incurrir cada uno de los municipios, o, en su caso, establecerá en términos absolutos el límite de déficit en el que podrá incurrir cada entidad. De dicho acuerdo se dará conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local.

Artículo 14. Autorización de los programas de inversiones productivas.

1. Los programas destinados a atender actuaciones productivas deberán ser aprobados por el Pleno de la Corporación.

2. Los programas podrán tener carácter plurianual y deberán ajustarse a los criterios y límites a los que se refieren los artículos 11, 12 y 13 anteriores.

3. Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en el presente reglamento, los programas de inversiones productivas serán presentados, en todo caso, en la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales para su autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Con independencia de la duración de los programas aprobados por la entidad local, la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda tendrá carácter anual y efectos para el ejercicio presupuestario correspondiente.

4. La resolución que se dicte al efecto tendrá en cuenta el régimen jurídico al que se refiere el apartado anterior y el artículo 53.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

5. El Ministerio de Economía y Hacienda elaborará, al final de cada semestre natural, un informe relativo a los programas de inversiones presentados y a su autorización. Este informe se trasladará para conocimiento de la Comisión Nacional de Administración Local.

6. El Ministerio de Economía y Hacienda comunicará al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera los programas de inversiones productivas que autorice.

TÍTULO III.

CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Artículo 15. Cumplimiento del objetivo de estabilidad.

1. Se entenderá cumplido el objetivo de estabilidad cuando los presupuestos iniciales o, en su caso, modificados, y las liquidaciones presupuestarias de los sujetos comprendidos en el artículo 4.1 del presente reglamento, alcancen, una vez consolidados, y en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, el objetivo individual establecido para cada una de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 o el objetivo de equilibrio o superávit establecido para las restantes entidades locales, sin perjuicio de lo dispuesto, en su caso, en los planes económico-financieros aprobados y en vigor.

Lo indicado en el párrafo anterior será igualmente aplicable a los supuestos en los que, conforme el artículo 169.6 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se considere prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior.

2. En relación a las restantes entidades a las que se refiere el artículo 4.2 del presente reglamento, se entenderá cumplido el objetivo de estabilidad cuando, individualmente consideradas, aprueben, ejecuten y liquiden sus respectivos presupuestos o aprueben sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias en situación de equilibrio financiero.

Artículo 16. Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

1. La evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 del presente reglamento, en cuanto a la liquidación del presupuesto o la aprobación de la cuenta general, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado, que deberá pronunciarse en el plazo máximo de 45 días naturales a contar desde la recepción de la documentación completa. Sin perjuicio de la información que se detalla en el título IV de este reglamento, la Intervención General de la Administración del Estado podrá solicitar cualquier otra adicional para la evaluación de dicho cumplimiento.

El resultado de la evaluación será notificado, simultáneamente, a la entidad local y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera; a estas últimas, a los efectos de requerimiento, en su caso, del plan económico financiero de reequilibrio que ha de elaborar la entidad local afectada de incumplimiento y que, en aplicación del artículo 22.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha de ser aprobado por alguno de los órganos citados.

En cuanto al presupuesto inicial y, en su caso, sus modificaciones, la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad corresponderá a la Intervención local, en los mismos términos previstos en el apartado siguiente.

2. 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 informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos en los artículos 168.4, 177.2 y 191.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, referidos, respectivamente, a la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación.

El Interventor local detallará en su informe los cálculos efectuados y los ajustes practicados sobre la base de los datos de los capítulos 1 a 9 de los estados de gastos e ingresos presupuestarios, en términos de Contabilidad Nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Asimismo, la Intervención de la entidad local elevará al Pleno informe sobre los estados financieros, una vez aprobados por el órgano competente, de cada una de las entidades dependientes del artículo 4.2 del presente reglamento.

Cuando el resultado de la evaluación sea de incumplimiento, la entidad local remitirá el informe correspondiente a la Dirección General de Coordinación Financiera con Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, en el plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde el conocimiento del Pleno.

Artículo 17. Informes sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. El Ministerio de Economía y Hacienda elaborará el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria a que se refiere el artículo 9 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la parte relativa a las entidades locales.

2. A efectos de la elaboración del citado informe, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales suministrará a la Intervención General de la Administración del Estado, antes del 31 de mayo de cada año y en relación a las entidades locales incluidas en el ámbito del artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, la información disponible para la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deducida de los planes económico financieros aprobados y en vigor en el ejercicio anterior.

La citada Dirección General comunicará asimismo, antes del 31 de mayo de cada año y en relación a todas las entidades locales, utilizando como fuente la Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales a que se refiere el artículo 28 del presente reglamento, la información recibida de las mismas contenida en el artículo 30.1 de este reglamento y, tan pronto esté disponible, la información a que se refieren los artículos 30.2 y 31.

3. Elaborado el informe por el Ministerio de Economía y Hacienda, se dará traslado, en la parte relativa a las entidades locales y antes de su elevación al Gobierno, a la Comisión Nacional de Administración Local.

Artículo 18. Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales podrá iniciar un procedimiento de advertencia de riesgo de incumplimiento del

objetivo de estabilidad presupuestaria de una entidad local, cuando ésta se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

- a. Que no haya remitido dentro del plazo establecido la información citada en los artículos 29, 30 y 31 de este reglamento.
 - b. Que no haya remitido la información mensual recogida en el artículo 40.2.c del presente reglamento de las variaciones que, en su caso, se produzcan en relación con las operaciones citadas en el artículo 36 de este reglamento, y la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales hubiera verificado en la información recibida del Banco de España la concertación de operaciones financieras no previstas en el presupuesto general vigente de la entidad local.
 - c. Que no haya remitido el informe anual, que se debe elaborar por la Intervención local y poner en conocimiento del Pleno de la corporación, relativo al cumplimiento del plan económico-financiero, en los términos del artículo 22.2 de este reglamento.
 - d. Cualquier otro hecho, acto u omisión que ponga de manifiesto un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad.
2. A los fines establecidos en este artículo, las comunidades autónomas que ejercen tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio, remitirán a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, con periodicidad trimestral, un informe relativo a las entidades locales que se encuentren en las situaciones especificadas en los párrafos b, c y d del apartado 1 anterior, y que podrían dar lugar al inicio del procedimiento de advertencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
3. La Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales notificará el inicio del procedimiento de advertencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, con indicación de la situación que lo ha motivado, a la entidad local responsable, que dispondrá de un plazo de quince días hábiles a contar desde la recepción de dicha comunicación, para presentar alegaciones, con conocimiento del Pleno de la corporación. En ese mismo plazo, se podrá, en su caso, corregir la situación que hubiera motivado el inicio del procedimiento.
4. Finalizado el plazo de alegaciones, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales dictará propuesta de advertencia a la entidad local de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o acordará el archivo de las actuaciones, lo que se notificará a la entidad local, y, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera de las entidades locales. Cuando se formule propuesta de advertencia de riesgo de incumplimiento, se elevará al Ministro de Economía y Hacienda.
5. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, podrá formular la advertencia a la entidad local responsable de la existencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Formulada dicha advertencia, se informará de la misma, a través del Ministerio de Economía y Hacienda y para su conocimiento, a la Comisión Nacional de Administración Local y, en su caso, al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera.

Artículo 19. Plan económico-financiero.

1. Procederá la elaboración de un plan económico-financiero cuando el resultado de la evaluación del objetivo de estabilidad presupuestaria efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado o el realizado por la Intervención de la entidad local, en la forma establecida en el artículo 16 de este reglamento, sea de incumplimiento del objetivo individual establecido para cada una de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 o el objetivo de equilibrio o superávit establecido para las restantes entidades, salvo que el Gobierno, en aplicación del artículo 10.3 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, proponga a la Comisión Nacional de Administración Local la no aplicación a la entidad local del plan de reequilibrio.

2. El plan económico-financiero se obtendrá como consolidación de los planes individuales de las entidades a las que se refiere el artículo 4.1 del presente reglamento, con una proyección temporal máxima para alcanzar el reequilibrio a tres años, contados a partir del inicio del año siguiente al que se ponga de manifiesto el desequilibrio.

Artículo 20. Contenido del Plan económico-financiero.

El Plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

- a. Relación de entidades dependientes, recogida en el artículo 2 de este reglamento, con mención expresa a la forma jurídica, participación total o parcial, directa o indirecta y delimitación sectorial de cada una de ellas de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.
- b. El Informe de evaluación del incumplimiento del objetivo de estabilidad emitido por el órgano competente, recogido en el artículo 16 de este reglamento.
- c. Información de ingresos y gastos, a nivel de capítulo, del presupuesto o, en su caso, de la liquidación presupuestaria aprobada con desequilibrio, y las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos del ejercicio o ejercicios posteriores hasta alcanzar el reequilibrio, con un máximo de tres años.

Las proyecciones presupuestarias incluirán, en su caso, las previsiones de inversión y su propuesta de financiación.

La información anterior se consolidará y contendrá el desglose individual que permita verificar la agregación de las diferentes entidades dependientes integradas y los correspondientes ajustes de consolidación.

Si la elaboración y aprobación del plan por el Pleno se hubiera realizado sin haberse efectuado la liquidación consolidada de las entidades dependientes, por darse la situación concreta referida en el apartado 2 del artículo siguiente, se omitirá la información correspondiente a la liquidación consolidada del año del incumplimiento.

- d. Explicación individual de los ajustes practicados a las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos, en cada uno de los años de vigencia del plan, al objeto de adecuar la información presupuestaria a los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, cuando resulte procedente.

- e. Memoria explicativa de las variaciones interanuales en las previsiones de ingresos y gastos, con indicación de las actividades y medidas concretas a adoptar en cada ejercicio y los efectos económicos de las mismas en el propio ejercicio, y en los sucesivos hasta la finalización del plan.
- f. La entidad local podrá completar la información anterior con otra relevante que, en su opinión, pueda tener incidencia en la consecución del reequilibrio.

Artículo 21. Aprobación de los planes económico-financieros por el Pleno.

1. La aprobación del plan económico-financiero por el Pleno de la entidad local podrá efectuarse en la misma sesión que la correspondiente a la aprobación del presupuesto general o de las modificaciones al mismo que sean de su competencia, mediante acuerdo específico y separado del de aprobación del presupuesto, en el supuesto de que sea el propio presupuesto inicial o modificaciones posteriores las que incumplan el objetivo. En todo caso, el plazo máximo para la aprobación del plan es de tres meses a contar desde la aprobación del presupuesto general o sus modificaciones.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior las modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería para gastos generales, las cuales no precisarán de elaboración de Plan económico financiero hasta la liquidación del presupuesto, en su caso.

2. Practicada la liquidación del presupuesto, será condición suficiente que incumpla el objetivo de estabilidad alguna de las entidades a las que se refiere el artículo 2.1, párrafos a o b, del presente reglamento, para que nazca la obligación de elaborar el plan, computándose el plazo máximo de tres meses para la aprobación del mismo por el Pleno, desde la fecha de aprobación de la liquidación del presupuesto de la referida entidad local.

Antes de la expiración del plazo de tres meses, las entidades a las que se refiere el párrafo anterior podrán solicitar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, prórroga de hasta tres meses adicionales, siempre que no se exceda la fecha de 31 de octubre, para la elaboración del plan económico-financiero, cuando quede acreditado documentalmente que de los avances de liquidación o liquidaciones ya practicadas al resto de entidades afectadas, pueda inducirse que una vez efectuada la consolidación se cumple con el objetivo de estabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Pleno dejará sin efecto el plan inicialmente aprobado si, efectuada la consolidación de las liquidaciones presupuestarias y estados financieros del grupo de entidades locales afectadas por el objetivo, el resultado de la evaluación a que se refiere el artículo 16 de este Reglamento fuera de cumplimiento del objetivo de estabilidad.

3. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, las entidades locales que no estén incluidas en el ámbito del artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, comunicarán a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, los planes económico-financieros que hayan aprobado.

Artículo 22. Aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros por el Ministerio de Economía y Hacienda y las comunidades autónomas con tutela financiera, en relación a las entidades locales del artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

1. En aplicación del artículo 22 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, las entidades locales incluidas en el ámbito del artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales que incumplan el objetivo de estabilidad, remitirán las propuestas de planes económico-financieros aprobados por sus respectivos plenos a la Dirección General de Coordinación Financiera con las entidades locales o, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera, en el plazo máximo de 15 días hábiles a contar desde la aprobación del Pleno.

Los citados órganos, previa revisión de la documentación recibida y sin perjuicio de solicitar las aclaraciones e información complementaria que consideren conveniente, serán los competentes para la aprobación del plan que, una vez efectuada, será notificada por escrito a la entidad local.

Al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, los órganos competentes de las comunidades autónomas con tutela financiera trasladarán a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, un informe semestral en el que se relacionarán las entidades con planes aprobados y rechazados, un resumen del contenido de los planes aprobados y el informe de evaluación emitido por el órgano correspondiente del artículo 16 del presente reglamento.

2. La verificación del cumplimiento de los planes aprobados, durante su período de vigencia, se efectuará anualmente por la propia entidad local, a cuyo efecto la Intervención local emitirá informe anual relativo al cumplimiento del plan, en las diferentes fases de aprobación, ejecución o liquidación del presupuesto, que se pondrá en conocimiento del Pleno en la sesión informativa correspondiente.

De dicho informe, una vez conocido por el Pleno, se dará traslado a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o, en su caso, al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, a los efectos del seguimiento regulado en el mismo artículo 22 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en el plazo máximo de 15 días hábiles.

El Pleno de la entidad local dejará sin efecto el plan económico-financiero que alcance el equilibrio en fase de liquidación, aunque no se haya agotado el horizonte temporal inicialmente previsto.

Artículo 23. Comunicación de los planes económico-financieros aprobados a la Comisión Nacional de Administración Local.

La comunicación a la Comisión Nacional de Administración Local de los planes aprobados a que se refiere el artículo 22.3 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se efectuará por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

La referida comunicación, que se efectuará con carácter semestral, comprenderá un resumen de los planes recibidos en la citada Dirección General, distinguiendo los aprobados por la misma o el órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, los desestimados por alguno de los órganos anteriores y los que no necesitan aprobación por éstos.

Artículo 24. Incumplimiento del equilibrio financiero por las entidades del artículo 4.2 de este reglamento.

1. Se considerará que las entidades comprendidas en el ámbito del artículo 4.2 del presente reglamento se encuentran en situación de desequilibrio financiero cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad del artículo 4.1 a quien corresponda aportarlos.

La situación de desequilibrio se deducirá tanto de los estados de previsión de gastos e ingresos, como de sus cuentas anuales, y conllevará la elaboración, bajo la supervisión de los servicios competentes de la entidad local de la que dependan, de un plan de saneamiento para corregir el desequilibrio, entendiendo por tal que la entidad elimine pérdidas o aporte beneficios en el plazo de tres años.

2. Cuando se produzca la situación definida en el apartado anterior, las cuentas anuales de la entidad en desequilibrio se complementarán con un informe de corrección de desequilibrios a efectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en el que se detallarán las medidas a adoptar en el futuro para corregirla y, una vez aprobadas por su junta general u órgano competente, se elevará al Pleno de la entidad local de la que depende, para conocimiento.

El plan de saneamiento previsto en el párrafo segundo del apartado anterior habrá de presentarse a la aprobación del Pleno de la entidad local de la que dependa, dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de aprobación de las cuentas por la junta general u órgano competente.

Aprobado por el Pleno, el plan de saneamiento se someterá a los mismos requisitos de aprobación y seguimiento establecidos para los planes económico-financieros de la correspondiente entidad local.

Artículo 25. Autorización de operaciones de endeudamiento a las entidades locales.

1. Los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento tramitados ante la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o el órgano competente de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera, al amparo de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, deberán incorporar los informes de evaluación sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y del presupuesto aprobado para el ejercicio corriente, emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado o la Intervención local, en aplicación del artículo 16 de este reglamento.

La evaluación del presupuesto en vigor incluirá, además de las modificaciones, en su caso, ya aprobadas, la incidencia en el cumplimiento del objetivo de las modificaciones previsibles

hasta final del ejercicio, no instrumentadas a la fecha, con especial referencia a las incorporaciones de crédito de ejercicios anteriores.

De las modificaciones al presupuesto en vigor, no comunicadas, que resulte preciso efectuar con posterioridad a la resolución del expediente de autorización de endeudamiento, por causas sobrevenidas o imprevisibles y que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad, se dará cuenta, previamente a su tramitación, al órgano competente para la misma, adjuntando el correspondiente informe de evaluación.

2. Si el informe de evaluación es de incumplimiento en alguno de los dos ejercicios, el anterior o el corriente, además de la información anterior, la solicitud deberá incorporar el plan económico-financiero aprobado por el Pleno, compatible con las medidas de saneamiento que procedan para corregir el remanente de tesorería para gastos generales o el ahorro neto cuando resulten negativos, si se diera alguno o los dos supuestos, en los términos establecidos para cada uno de los casos en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

3. Si la entidad local ya dispusiera de un plan económico-financiero en vigor, la Intervención local deberá emitir un informe de verificación del cumplimiento del plan en relación al ejercicio anterior y al presupuesto corriente, que se elevará al Pleno y se adjuntará al expediente junto con el plan informado.

Si hubiera desviaciones en el citado plan, se incorporarán medidas adicionales que permitan su absorción en el período de vigencia del plan inicial, en particular si aquellas afectasen al saneamiento del remanente de tesorería para gastos generales o al ahorro neto cuando resulten negativos.

4. El incumplimiento del objetivo de estabilidad en el último año de vigencia del plan, será causa suficiente de denegación de la autorización de endeudamiento.

5. Las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales que, habiendo incumplido el objetivo de estabilidad, tengan aprobado un plan económico-financiero de reequilibrio, deberán someter a autorización administrativa las operaciones de crédito a largo plazo que pretendan concertar durante el período de vigencia de aquél.

Las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales que, habiendo incumplido el objetivo de estabilidad, no hayan presentado el plan económico-financiero o éste no hubiere sido aprobado por el órgano competente de la administración pública que ejerza la tutela financiera, deberán solicitar autorización para concertar cualquier operación de endeudamiento a corto y a largo plazo.

En el procedimiento de autorización de endeudamiento se aplicará lo dispuesto en los apartados 1 a 4 del presente artículo.

Artículo 26. Publicidad del plan económico-financiero.

1. El plan económico-financiero aprobado por el Pleno de la corporación local y, en su caso, por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o el órgano

competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, será insertado, a efectos exclusivamente informativos, en el boletín oficial de la corporación si lo tuviera, y en el de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial.

2. También a efectos exclusivamente informativos, una copia del plan económico-financiero deberá hallarse a disposición del público desde su aprobación por el Pleno de la corporación local y, en su caso, por los órganos competentes de la administración pública que ejerza la tutela financiera de las entidades locales, hasta la finalización de la vigencia de aquel plan.

TÍTULO IV.

SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.

Artículo 27. Base de Datos General de Entidades Locales.

1. El Presidente de cada entidad local remitirá a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales los datos relacionados en el apartado 2 de este artículo, relativos a la entidad local y a todos los organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculados, dependientes o en los que participe, en un plazo de quince días hábiles a contar desde la constitución, disolución o modificación institucional, estatutaria o financiera de cada ente.

Esta información constituirá la Base de Datos General de Entidades Locales, que será gestionada por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales y tendrá carácter público.

2. La información remitida deberá incluir los siguientes datos:

- a. La denominación de la entidad local y denominación de los organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de ella.
- b. Los códigos INE y CIF identificativos.
- c. El domicilio y código postal de cada entidad.
- d. Teléfono, fax y dirección de correo electrónico de cada entidad.
- e. Las fechas de alta, baja o modificación de cada entidad.
- f. La finalidad institucional, estatutaria o societaria atribuida a cada sujeto.
- g. Las competencias y actividades que tenga encomendada por la norma o acuerdo de creación del ente.
- h. Los recursos que financian la actividad de cada uno de los entes.
- i. El régimen presupuestario y contable de la entidad.

- j. En el supuesto de entidades de carácter asociativo, a todo lo anterior se añadirá su composición, órganos de gobierno y, en su caso, el porcentaje de participación de cada entidad.

Artículo 28. Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales.

1. El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, mantendrá una Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales, que provea de información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales y demás sujetos de ellas dependientes incluidos en las categorías previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 4 del presente reglamento.

En todo caso, la Intervención General de la Administración del Estado podrá solicitar las aclaraciones que estime necesarias para la verificación del cumplimiento de dicho principio.

2. El Presidente de cada entidad local remitirá a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales los datos relativos a las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los apartados 1 y 2 del artículo 4 del presente reglamento, en los plazos señalados para ello.

Artículo 29. Información relativa al presupuesto general de la entidad local.

1. En el plazo máximo de tres meses a partir de su fecha de aprobación definitiva, el Presidente de cada entidad local hará llegar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, la copia del Presupuesto General así como los documentos adicionales precisos para obtener la siguiente información:

- a. El Presupuesto de Gastos, clasificado por los criterios funcional y económico, con el desglose necesario para permitir el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en el presente reglamento.
- b. El Presupuesto de Ingresos, clasificado por el criterio económico, con el desglose necesario para permitir el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en el presente reglamento.
- c. Cualquier otra información adicional que se precise para la verificación del principio de estabilidad presupuestaria.

2. Cualquier modificación presupuestaria que sea competencia del Pleno de la entidad local será transmitida en un plazo máximo de quince días hábiles desde su aprobación.

Artículo 30. Información relativa a las liquidaciones y a la cuenta general de las entidades locales incluidas en el artículo 4.1 de este reglamento.

1. Con anterioridad al 31 de marzo del año siguiente al ejercicio al que vayan referidas las liquidaciones, el Presidente de cada entidad local hará llegar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, una copia de la liquidación del pre-

supuesto general así como los documentos adicionales precisos para obtener la siguiente información:

- a. La liquidación del presupuesto de gastos, clasificado por los criterios funcional y económico, con el desglose necesario para permitir la verificación del cumplimiento de las normas contenidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en el presente reglamento.
- b. La liquidación del presupuesto de ingresos, clasificado por el criterio económico, con el desglose necesario para permitir la verificación del cumplimiento de las normas contenidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en el presente reglamento.
- c. Estado demostrativo de los derechos a cobrar y de las obligaciones a pagar procedentes de presupuestos cerrados.
- d. Estado de remanente de tesorería.
- e. Resultado presupuestario.
- f. Las obligaciones reconocidas frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles y no satisfechas, no imputadas al presupuesto.
- g. Balance y cuenta de pérdidas y ganancias formulados por el consejo de administración, para los sujetos que estén sometidos al Plan General de Contabilidad de la Empresa.
- h. Cualquier otra información adicional que se precise para la verificación del principio de estabilidad presupuestaria.

Las fases presupuestarias incluidas serán al menos las correspondientes a los créditos y provisiones definitivas, obligaciones y derechos reconocidos y cobros y pagos de ejercicios corriente y cerrados.

2. Con anterioridad al 31 de octubre del año siguiente al ejercicio al que vayan referidas las liquidaciones, el Presidente de cada entidad local hará llegar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, la copia de la cuenta general así como los documentos adicionales precisos para obtener la siguiente información:

- a. La información establecida en el apartado primero de este artículo.
- b. Detalle de operaciones no presupuestarias.
- c. Estado de la deuda, incluida la deuda aplazada en convenio con otras administraciones públicas.
- d. Estado de cuentas de tesorería.
- e. Avales otorgados.

- f. Balance, cuenta de pérdidas y ganancias y memoria anual de las entidades que estén sometidas al Plan General de Contabilidad de la Empresa o sus correspondientes adaptaciones sectoriales.
- g. Cualquier otra información adicional que se precise para la verificación del principio de estabilidad presupuestaria.

Artículo 31. Información relativa a los entes dependientes o vinculados de las entidades locales incluidos en el artículo 4.2 de este reglamento.

1. Con anterioridad al 31 de octubre del año siguiente al que vayan referidas las liquidaciones, el Presidente de cada entidad local deberá remitir a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, la información correspondiente a aquellos entes dependientes o vinculados a la misma.

2. Dicha información estará constituida por las cuentas anuales elaboradas de acuerdo con el Plan General de Contabilidad que les sea aplicable.

Artículo 32. Información trimestral relativa a la liquidación del presupuesto de las entidades locales.

Las entidades locales incluidas en el ámbito del artículo 5 del presente reglamento, deberán remitir a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales estados de ejecución trimestrales de los presupuestos de ingresos y gastos, con el desglose necesario para permitir la verificación del cumplimiento de las normas contenidas en este reglamento, o, en su caso, balance y cuenta de pérdidas y ganancias de los sujetos comprendidos en el artículo 4.1 del presente reglamento.

Artículo 33. Acceso a la información centralizada por parte de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas que ejercen tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio, tendrán acceso a la información contenida respecto de aquellas en el Inventario de Entes del Sector Público Local y en la Base de Datos de Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales, en los términos que se determine, en su caso, en los correspondientes convenios de colaboración que se suscriban para el intercambio de información.

Artículo 34. Procedimientos telemáticos y formatos para el suministro de información.

1. La información que las entidades locales han de suministrar a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, contemplada en este Reglamento, podrá remitirse bien directamente, utilizando la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, bien a través de las Delegaciones Especiales y Provinciales del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. El Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, determinará mediante orden los procedimientos telemáticos apropiados, así como los formatos de intercambio de datos, que faciliten a las Entidades Locales el suministro de la información contemplada en este reglamento.

Artículo 35. Incumplimiento en el suministro de información.

Con periodicidad anual, el Ministerio de Economía y Hacienda elevará informe detallado a la Comisión Nacional de Administración Local de los incumplimientos que se produzcan en cuanto a las obligaciones de suministro de información contempladas en el presente título.

TÍTULO V.

CENTRAL DE INFORMACIÓN DE RIESGOS DE LAS ENTIDADES LOCALES (CIR LOCAL).

Artículo 36. Objeto de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales.

La Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales contendrá información de las operaciones de préstamo, crédito y emisiones de deuda pública en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura de la entidad, concertadas por las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles participadas de forma directa o indirecta, así como por los consorcios en que participen dichas entidades locales y sus entes dependientes. La información comprenderá todas las operaciones, con independencia de su plazo.

Artículo 37. Órgano competente.

La Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales será el órgano encargado de la gestión de la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales.

Artículo 38. Fuentes de información.

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 55 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, están obligados a suministrar información a la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales:

- a. El Banco de España, respecto de la información que reciba de las entidades financieras a través de su Central de Información de Riesgos, relativa al endeudamiento de las entidades locales y sus entes dependientes.
- b. Las comunidades autónomas que ejercen tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio, respecto de la información sobre endeudamiento local que conozcan en el ejercicio de la citada competencia y, especialmente, la referida a las operaciones que, de acuerdo con el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, están sometidas a autorización.

La Administración General del Estado podrá establecer convenios de colaboración con las comunidades autónomas para el intercambio de información sobre riesgos asumidos por las entidades locales de su área geográfica, que se extenderán a la información sobre operaciones de crédito que no precisando autorización pueda ser facilitada por aquéllas a la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales. Estos convenios se basarán en el principio de reciprocidad, lo que permitirá a las comunidades autónomas

disponer de la información existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales referida a las entidades de su demarcación.

c. las entidades locales, respecto de las operaciones establecidas en el artículo 36 del presente reglamento, concertadas por la propia entidad, sus organismos autónomos, las sociedades mercantiles participadas directa o indirectamente y los consorcios en los que aquéllas participen. Esta obligación alcanzará tanto a las operaciones a corto plazo como a largo plazo, independientemente de que estén sometidas a autorización o no de acuerdo con las leyes.

2. Los bancos, las cajas de ahorros y las restantes entidades financieras y de crédito remitirán a la Central de Información de Riesgos del Banco de España la información sobre riesgos locales establecida en el artículo 36 de este reglamento, en la forma y con la periodicidad establecida en la normativa del Banco de España.

Artículo 39. Contenido de la información.

1. La información a suministrar por las comunidades autónomas y las corporaciones locales a la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales comprenderá, para cada una de las operaciones, independientemente de que estén sometidas a autorización o no de acuerdo con las leyes, los siguientes datos: fecha del contrato, importe, plazo de reembolso con indicación de los períodos de carencia en su caso, tipo de interés con indicación de la referencia si es variable, destino de los recursos, garantías prestadas, comisiones y otros gastos, así como aquellos otros que se consideren necesarios.

2. Por orden del Ministro de Economía y Hacienda se regularán los procedimientos, preferentemente telemáticos, a seguir para la recogida de la información necesaria, así como el formato y contenido de los soportes a utilizar. Igualmente, se regularán los tipos de operaciones financieras de las que informará la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales y sus características.

3. El Banco de España remitirá la información relativa a la situación a fin de mes de cada una de las operaciones de endeudamiento local, tanto a corto plazo como a largo plazo, que comprenderá los importes correspondientes al crédito disponible y crédito dispuesto pendiente de reembolso, así como aquellos otros datos que resulten necesarios para identificar sin lugar a dudas las distintas operaciones de deuda.

Artículo 40. Remisiones inicial y posteriores de la información.

1. La primera remisión de información que realicen las comunidades autónomas y las entidades locales a que se refieren los párrafos b y c del apartado 2 siguiente, alcanzará la totalidad de operaciones de cualquier naturaleza vigentes en esa fecha.

2. Las remisiones posteriores de información se ajustarán en cuanto a su periodicidad a las siguientes normas:

a. El Banco de España remitirá la información con periodicidad mensual y los datos relativos a posiciones deudoras estarán referidos al último día de cada mes.

- b. Las comunidades autónomas que ejercen tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio, remitirán mensualmente la información referida a aquellas entidades locales en las que se hayan producido variaciones, bien en la propia corporación o en alguno de sus entes dependientes, durante el período correspondiente. Dicha información alcanzará exclusivamente a los datos referentes a las variaciones producidas en la propia entidad local, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles en las que participe de forma directa o indirecta.
- c. Las entidades locales remitirán información mensual, referida sólo a aquellos meses en que se hayan producido variaciones en la entidad local o en alguno de sus entes dependientes. Dicha información alcanzará exclusivamente a los datos referentes a las variaciones producidas en la propia entidad local, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles en las que participe de forma directa o indirecta.

No obstante lo establecido en los párrafos b y c anteriores y en función de las necesidades del sistema, en los casos en que la inconsistencia interna de la información procedente de las diversas fuentes lo aconseje, podrá solicitarse de determinadas entidades locales o grupos de las mismas, información comprensiva de la totalidad de sus operaciones vigentes.

A estos efectos, se entiende por variaciones la concertación de una nueva operación, la modificación de las condiciones contractuales de alguna de las vigentes o la cancelación anticipada de alguna de éstas.

3. Con periodicidad anual, el Ministerio de Economía y Hacienda elevará informe detallado a la Comisión Nacional de Administración Local de los incumplimientos que se produzcan en cuanto a la remisión de información de las variaciones recogidas en el párrafo c del apartado 2 anterior.

Artículo 41. Usuarios de la información.

1. El acceso a la información contenida en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales se realizará con arreglo a los siguientes criterios:
 - a. Las entidades locales podrán acceder a la totalidad de la información propia existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, resultante del tratamiento de los datos procedentes de las distintas fuentes.
 - b. Las comunidades autónomas que ejercen tutela financiera sobre las entidades locales de su territorio recibirán toda la información existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales referida a éstas, en los términos que se establezcan en los correspondientes convenios de colaboración.
 - c. El Banco de España recibirá toda la información existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, procedente del procesamiento de los datos obtenidos de las restantes fuentes de información.
 - d. La Intervención General de la Administración del Estado tendrá acceso a la información contenida en la Central de Información de Riesgos.

e. Las restantes personas o entidades interesadas podrán tener acceso a la información relativa a cualquier entidad existente en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales, a condición de que acrediten por escrito la autorización de la entidad local titular de la información.

2. Dentro del primer trimestre de cada ejercicio, el Ministerio de Economía y Hacienda elevará informe detallado a la Comisión Nacional de Administración Local, de la deuda viva, a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, de cada entidad local, en términos agregados y expresados en euros.

El informe anterior será publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Remisiones orgánicas.

1. Cuando se trate de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, las referencias contenidas en este reglamento a la entidad local, al Pleno de ésta y a su Presidente se entenderán hechas, respectivamente, a la entidad local respectiva, a la junta o asamblea vecinal y al Alcalde pedáneo.

2. Cuando se trate de áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las referencias contenidas en este reglamento a la entidad local, al pleno de ésta y a su presidente se entenderán hechas, respectivamente, a la entidad local respectiva, al órgano colegiado superior de gobierno y administración de la entidad, si lo hubiere, y al Presidente de aquel.

De no existir órgano colegiado superior, las referencias al Pleno y al Presidente de la entidad local se entenderán hechas al órgano unipersonal de gobierno y administración de la entidad en uno y otro caso.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Confirmación de la información de la CIR-Local.

1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del presente reglamento, las entidades locales deberán confirmar la información referida a las mismas contenida en la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales o, en su caso, efectuar la remisión inicial de la información que deba integrarla.

2. A 31 de diciembre del año de entrada en vigor del presente reglamento, el Ministerio de Economía y Hacienda elevará informe detallado de los incumplimientos producidos a la Comisión Nacional de Administración Local.

Extracto del Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad

“<...>

LAS UNIDADES ESTADÍSTICAS Y SU AGRUPACIÓN

1.27. Un rasgo característico del sistema es la utilización de dos tipos de unidades y dos maneras de dividir la economía que son bastante diferentes y se utilizan con fines analíticos distintos.

Para describir la renta, el gasto y los flujos financieros, y los balances, el sistema agrupa las unidades institucionales por sectores, atendiendo a sus funciones principales, su comportamiento y sus objetivos.

Para describir los procesos de producción y llevar a cabo el análisis input-output, el sistema agrupa las unidades de actividad económica a nivel local (UAE locales) por ramas de actividad. Una actividad se caracteriza por unos insumos intermedios de bienes y servicios, un proceso de producción y unos productos (bienes y servicios) obtenidos.

Unidades y sectores institucionales

1.28. Las unidades institucionales son entidades económicas capaces de ser propietarias de bienes y activos, contraer pasivos y participar en actividades y operaciones económicas con otras unidades, en nombre propio. A efectos del sistema, las unidades institucionales se agrupan en cinco sectores institucionales mutuamente excluyentes, compuestos por los tipos de unidades siguientes:

- a) sociedades no financieras,
- b) instituciones financieras,
- c) administraciones públicas,
- d) hogares,
- e) instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

El conjunto de estos cinco sectores constituye el total de la economía. Cada sector está dividido, a su vez, en subsectores. El sistema permite elaborar una serie completa de cuentas de flujos y de balances para cada sector y subsector, si así se desea, y para el total de la economía.”

“<...>

LOS FLUJOS Y LOS STOCKS

1.31. El sistema registra dos tipos básicos de información: los flujos y los stocks. Los flujos se refieren a las acciones y los resultados de los acontecimientos que tienen lugar durante

un período determinado de tiempo, mientras que los stocks se refieren a la situación en un momento determinado.

Flujos

1.32. Los flujos reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico y suponen variaciones del valor de los activos o pasivos de una unidad institucional. Existen dos tipos de flujos económicos: operaciones y otras variaciones de los activos. Las operaciones figuran en todas las cuentas y las tablas en que se registran flujos, excepto en la cuenta de otras variaciones del volumen de activos y en la cuenta de revalorización. Las otras variaciones de los activos figuran únicamente en estas dos últimas cuentas.

Las operaciones y otros flujos elementales son innumerables. En el sistema se agrupan en un número relativamente pequeño de tipos, según su naturaleza.

Operaciones

1.33. Una operación es un flujo económico que supone una interacción entre unidades institucionales, efectuada de común acuerdo, o una acción que se realiza dentro de una misma unidad institucional y que resulta útil tratar como una operación, a menudo porque la unidad desarrolla dos funciones distintas. Las operaciones se dividen en cuatro grupos principales:

- a) operaciones de bienes y servicios: describen el origen (producción interior o importaciones) y el destino (consumos intermedios, consumo final, formación de capital o exportaciones) de los bienes y servicios (9);
- b) operaciones de distribución: describen cómo se distribuye el valor añadido generado en el proceso de producción entre el factor trabajo, el capital y las administraciones públicas, y la redistribución de la renta y la riqueza (impuestos sobre la renta y el patrimonio, y otras transferencias) (10);
- c) operaciones financieras: describen la adquisición neta de activos financieros o la contracción neta de pasivos para cada tipo de instrumento financiero. Este tipo de operaciones tienen lugar a menudo como contrapartida de operaciones no financieras, pero también pueden ser operaciones en las que sólo intervienen instrumentos financieros (11);
- d) operaciones no incluidas en los tres grupos anteriores: comprenden el consumo de capital fijo y las adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos (12).

Interacciones frente a operaciones internas

1.34. La mayor parte de las operaciones son interacciones entre dos o más unidades institucionales. No obstante, el sistema registra como operaciones algunas acciones que tienen lugar dentro de unidades institucionales. Estas operaciones internas se registran con el fin de dar una visión más analítica y útil de la producción, los empleos finales y los costes.

El consumo de capital fijo, que el sistema registra como un coste, es una operación interna de gran importancia. La mayor parte de las operaciones internas restantes son operaciones de bienes y servicios, que se registran, normalmente, cuando las unidades institucionales

que desempeñan la función tanto de productores como de consumidores finales deciden consumir parte de su propia producción. Este caso se da a menudo en los hogares y las administraciones públicas.

1.35. Toda producción propia utilizada como empleo final en la misma unidad institucional se registra en el sistema. La producción propia utilizada para consumos intermedios en la misma unidad institucional se registra únicamente cuando la producción y los consumos intermedios tienen lugar en UAE locales distintas pertenecientes a una misma unidad institucional. Los bienes y servicios producidos y utilizados como consumos intermedios en la misma UAE local no se registran.

Operaciones monetarias frente a operaciones no monetarias

1.36. La mayoría de las operaciones registradas en el sistema son operaciones monetarias, en las que las unidades participantes efectúan o reciben pagos, o contraen pasivos o reciben activos expresados en unidades monetarias.

Las operaciones que no suponen un intercambio de efectivo, o activos o pasivos expresados en unidades monetarias, son operaciones no monetarias. Generalmente, las operaciones internas de las unidades son operaciones no monetarias. Las operaciones no monetarias en las que participa más de una unidad institucional se dan en las operaciones de bienes y servicios (trueque de bienes y servicios), en las operaciones de distribución (remuneración en especie, transferencias en especie, etc.) y en las otras operaciones (trueque de activos no financieros no producidos).

En el sistema, todas las operaciones se registran en términos monetarios. Por lo tanto, los valores que deben registrarse para las operaciones no monetarias habrán de medirse indirectamente o estimarse de alguna otra forma.

Operaciones con contrapartida y operaciones sin contrapartida

1.37. Las operaciones en las que participa más de una unidad son operaciones en las que se intercambia «algo por algo» o en las que se transfiere «algo por nada». En el primer caso, se trata de intercambios entre unidades institucionales, es decir, suministros de bienes, servicios o activos, a cambio de una contrapartida, por ejemplo dinero. En el segundo caso, se trata, generalmente, de pagos en efectivo o en especie de una unidad institucional a otra, sin contrapartida. Las operaciones en las que se intercambia «algo por algo» se dan en los cuatro grupos de operaciones, mientras que aquellas en las que se transfiere «algo por nada» se dan, principalmente, en las operaciones de distribución, bajo forma, por ejemplo, de impuestos, prestaciones de asistencia social o donaciones.

Reordenación de las operaciones

1.38. En el sistema, la mayor parte de las operaciones se registran tal y como se observan en la práctica, es decir, tal y como se presentan a las unidades institucionales que participan en ellas. No obstante, algunas operaciones se reordenan con el fin de mostrar de forma más clara las relaciones económicas subyacentes. Las operaciones pueden reordenarse de tres maneras: reasignándolas, dividiéndolas y determinando la parte principal que interviene en la operación.

Reasignación

1.39. Es posible registrar una operación que, para las unidades participantes, tiene lugar directamente entre las unidades A y C como si tuviera lugar indirectamente a través de una tercera unidad B. De esta forma, una única operación entre A y C se registra como dos operaciones: una entre A y B y otra entre B y C. En este caso se reasigna la operación.

Un ejemplo muy conocido de reasignación son las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores, que éstos pagan directamente a los sistemas de seguros sociales. En el sistema, tales pagos se registran como dos operaciones: una en la que los empleadores pagan las cotizaciones sociales a su cargo y a sus asalariados y otra en la que estos últimos pagan las mismas cotizaciones a los sistemas de seguros sociales. Al igual que ocurre en todas las reasignaciones, la finalidad de reasignar las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores consiste en poner de manifiesto la naturaleza económica de la operación, es decir, en este caso, mostrar que las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores se pagan en beneficio de los asalariados.

Otro tipo de reasignación se refiere a las operaciones que se registran como si tuvieran lugar entre dos o más unidades institucionales, aunque según las partes no se haya producido ninguna operación. Un ejemplo es el tratamiento de las rentas de la propiedad obtenidas de la inversión de las reservas técnicas de seguro y que mantienen las empresas de seguro. En el sistema se registra que las empresas de seguro pagan las rentas de la propiedad a los titulares de las pólizas y que éstos, a su vez, pagan la misma cantidad a las empresas de seguro como complemento de las primas.

División

1.40. Cuando una operación considerada por las partes como una única operación se registra como dos o más operaciones clasificadas de forma diferente, se dice que se divide la operación. Normalmente, la división no supone la participación de más unidades en las operaciones.

El pago de las primas de seguros de vida es una operación de división típica. Aunque los tenedores de las pólizas y los aseguradores consideran estos pagos como una única operación, en el sistema se dividen en dos operaciones bastante diferentes: por una parte, el pago por los servicios de seguros no vida suministrados y, por otra, las primas netas de seguros no vida. El registro de los márgenes comerciales es otro caso importante de división.

Determinación de la parte principal en una operación

1.41. Cuando una unidad realiza una operación en nombre de otra unidad, la operación se registra únicamente en las cuentas de la unidad principal. Como norma, no se debe incumplir este principio y tratar, por ejemplo, de asignar los impuestos o las subvenciones a los que los pagan o las reciben en último término, mediante la adopción de las correspondientes hipótesis.

Casos límite

1.42. En la definición de una operación se establece que una interacción entre unidades institucionales debe hacerse de común acuerdo. Cuando una operación se realiza de común acuerdo, existen un conocimiento y un consentimiento previos de las unidades institucionales participantes. No obstante, esto no significa que todas las unidades participen en una operación voluntariamente, ya que algunas operaciones se deben a una imposición legal. Esto se aplica, principalmente, a determinadas operaciones de distribución, como pueden ser los pagos de impuestos, multas y sanciones. No obstante, las expropiaciones de activos sin indemnización no se consideran operaciones, aun cuando se deban a una imposición legal.

Las acciones económicas ilegales son operaciones únicamente cuando todas las unidades que participan en ellas lo hacen de forma voluntaria. Por lo tanto, las adquisiciones, ventas o trueques de drogas ilegales o bienes robados son operaciones, pero el robo no es una operación.

Otras variaciones de los activos y pasivos

1.43. En las otras variaciones de los activos se registran las variaciones que no se deben a operaciones (13). Puede tratarse de otras variaciones del volumen de los activos y pasivos, o de ganancias y pérdidas de posesión.

Otras variaciones del volumen de los activos y pasivos

1.44. Estas variaciones se pueden dividir en tres categorías principales:

- a) apariciones y desapariciones normales de activos debidas a factores distintos de las operaciones;
- b) variaciones de activos y pasivos debidas a acontecimientos excepcionales e imprevistos;
- c) cambios de clasificación y estructura.

1.45. A la primera categoría corresponden, por ejemplo, el descubrimiento o agotamiento de activos del subsuelo y el crecimiento natural de recursos biológicos no cultivados. En la segunda categoría se incluyen las variaciones (normalmente pérdidas) de activos debidas a catástrofes naturales, guerras o hechos criminales graves (14). Las cancelaciones unilaterales de deudas y las expropiaciones de activos sin indemnización pertenecen también a la segunda categoría. La tercera categoría está formada por los cambios debidos a la reclasificación y reestructuración de unidades institucionales o de activos y pasivos.

Ganancias y pérdidas de posesión

1.46. Las ganancias y pérdidas de posesión se deben a variaciones de los precios de los activos. Se originan sobre todo tipo de activos, financieros y no financieros, y sobre los pasivos. Las ganancias y pérdidas de posesión corresponden a los propietarios de los activos y pasivos por el mero hecho de poseerlos durante un período de tiempo, aunque no los transformen en modo alguno.

Las ganancias y pérdidas de posesión medidas con arreglo a los precios de mercado corrientes se denominan ganancias y pérdidas de posesión nominales. Es posible dividir las ganancias y pérdidas de posesión en ganancias y pérdidas de posesión neutrales, que reflejan variaciones del nivel general de precios, y ganancias y pérdidas de posesión reales, que reflejan variaciones de los precios relativos de los activos.

Stocks

1.47. Los stocks son los activos y pasivos que se detentan en un momento concreto. Los stocks se registran al principio y al final de cada período contable. Las cuentas en que figuran los stocks se denominan balances (15).

También se registran los stocks de población y empleo. No obstante, estos stocks se registran por su valor medio en el período contable.

Se registran los stocks de todos los activos que entran dentro de los límites del sistema; es decir, para los activos financieros y pasivos y para los activos no financieros, producidos y no producidos. No obstante, la cobertura se limita a los activos utilizados en la actividad económica y que están sujetos a derechos de propiedad. Por lo tanto, no se registran los stocks de activos tales como el capital humano y los recursos naturales que no tienen propietario.

Dentro de sus límites, el sistema es exhaustivo en lo que se refiere tanto a los flujos como a los stocks. Esto supone que todas las variaciones de los stocks pueden explicarse totalmente por medio de flujos registrados.”

“<...>

LAS UNIDADES INSTITUCIONALES

2.12. Definición: La unidad institucional es un centro elemental de decisión económica caracterizado por una uniformidad de comportamiento y una autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal. Una unidad residente se considera una unidad institucional cuando goza de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal y, o bien dispone de un conjunto completo de cuentas, o bien podría elaborarlo y resultaría pertinente, tanto económica como jurídicamente, si así se requiriera.

Decir que una unidad goza de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal significa que dicha unidad debe:

- a) ser titular de bienes o activos con facultad de disposición sobre ellos y puede, por lo tanto, intercambiar la propiedad de los bienes o activos mediante operaciones con otras unidades institucionales;
- b) tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la ley;

- c) tener capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos.

Decir que una unidad dispone de un conjunto completo de cuentas significa que dispone de documentos contables que recogen la totalidad de sus operaciones económicas y financieras efectuadas durante el período contable, así como de un balance de activos y pasivos.

2.13. En el caso de las entidades que no poseen claramente las dos características anteriores se aplican los principios siguientes:

- a) los hogares gozan siempre de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, por lo que se consideran unidades institucionales, aunque no dispongan de un conjunto completo de cuentas;
- b) las entidades que no disponen de un conjunto completo de cuentas, y para las que no es posible ni pertinente elaborarlo si así se requiriera, se engloban en las unidades institucionales en cuya contabilidad se integran sus cuentas parciales;
- c) las entidades que, a pesar de disponer de un conjunto completo de cuentas, no gozan de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, se engloban en las unidades que las controlan;
- d) las entidades que responden a la definición de unidades institucionales se tratan como tales, aunque no publiquen sus cuentas;
- e) las entidades que forman parte de un grupo de unidades dedicadas a la producción y que disponen de un conjunto completo de cuentas se consideran unidades institucionales, aunque hayan cedido una parte de su autonomía de decisión a la organización central (la sociedad holding) encargada de la dirección general del grupo. La sociedad holding se considera una unidad institucional distinta de las unidades que controla, salvo en el caso citado en la letra b);
- f) las cuasi sociedades disponen de un conjunto completo de cuentas, pero carecen de personalidad jurídica. No obstante, su comportamiento económico y financiero es diferente del de sus propietarios y similar al de las sociedades. Por lo tanto, se considera que gozan de autonomía de decisión y que constituyen unidades institucionales diferenciadas.

2.14. Las sociedades holding son unidades institucionales cuya función principal consiste en ejercer el control y la dirección de un grupo de filiales.

2.15. Las unidades residentes ficticias se definen como:

- a) las partes de unidades no residentes que tienen un centro de interés económico (que, en la mayoría de los casos, son aquellas que efectúan operaciones económicas durante un año o más, o aquellas que realizan actividades de construcción durante menos de un año siempre que su producción constituya formación bruta de capital fijo) en el territorio económico del país;

- b) las unidades no residentes en su condición de propietarias de terrenos o edificios en el territorio económico del país, pero únicamente en cuanto a las operaciones relativas a dichos terrenos o edificios.

Las unidades residentes ficticias se tratan como unidades institucionales, aunque sólo dispongan de una contabilidad parcial y no siempre gocen de autonomía de decisión.

2.16. En conclusión, se consideran unidades institucionales:

- a) las unidades que disponen de un conjunto completo de cuentas y gozan de autonomía de decisión:
 - 1) las sociedades por acciones privadas y públicas,
 - 2) las cooperativas y sociedades personalistas dotadas de personalidad jurídica,
 - 3) los productores públicos dotados de un estatuto que les confiere personalidad jurídica,
 - 4) las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica,
 - 5) los organismos de las administraciones públicas;
- b) las unidades que disponen de un conjunto completo de cuentas y que se considera que tienen autonomía de decisión: las cuasi sociedades [véase la letra f) del punto 2.13];
- c) las unidades que no disponen necesariamente de un conjunto completo de cuentas, pero que, por convenio, se considera que tienen autonomía de decisión:
 - 1) los hogares,
 - 2) las unidades residentes ficticias (véase el punto 2.15).

LOS SECTORES INSTITUCIONALES

2.17. La necesidad de síntesis no permite considerar individualmente las unidades institucionales; por lo tanto, es preciso agruparlas en conjuntos llamados sectores institucionales o, sencillamente, sectores, que pueden dividirse, a su vez, en subsectores.

2.18. Los sectores y subsectores agrupan las unidades institucionales que tienen un comportamiento económico análogo.

Las unidades institucionales se agrupan en sectores según el tipo de productor de que se trata y de acuerdo con su función y actividad principal, aspectos que se consideran representativos de su comportamiento económico. La división de los sectores en subsectores se realiza según criterios propios de cada sector, lo que permite describir con mayor precisión el comportamiento económico de las unidades.

Las cuentas de los sectores y subsectores registran todas las actividades, sean principales o secundarias, de las unidades institucionales clasificadas en ellos.

Cada unidad institucional pertenece a un único sector o subsector.

2.19. Cuando la función principal de la unidad institucional consiste en producir bienes y servicios, es necesario distinguir previamente, para decidir su asignación sectorial, el tipo de productor al que corresponde.

En el SEC se distinguen tres tipos de productores:

- a) los productores de mercado privados y públicos (véase el punto 3.24 y la tabla 3.1 del capítulo 3);
- b) los productores para uso final propio privados (véase el punto 3.25 y la tabla 3.1 del capítulo 3);
- c) los otros productores no de mercado privados y públicos (véase el punto 3.26 y la tabla 3.1 del capítulo 3).

Las unidades institucionales que son productores de mercado se clasifican en los sectores «sociedades no financieras» (S.11), «instituciones financieras» (S.11) u «hogares» (S.14).

Las unidades institucionales que son productores para uso final propio privados se clasifican en el sector «hogares» (S.14), junto con las empresas no constituidas en sociedad propiedad de los hogares (véase el punto 3.30).

Las unidades institucionales que son otros productores no de mercado se clasifican en los sectores «administración central» (S.13) no «instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares» (S.15).

2.20. El tipo de productor y las actividades y funciones principales que permiten caracterizar cada sector se muestran en la tabla 2.2.

El resto del mundo (S.2) constituye un conjunto de unidades institucionales (véase el punto 2.89) que no está caracterizado por objetivos y tipos de comportamiento similares; agrupa las unidades institucionales no residentes en la medida en que éstas efectúan operaciones con las unidades institucionales residentes.

SOCIEDADES NO FINANCIERAS (S.11)

2.21. Definición: El sector «sociedades no financieras» (S.11) comprende las unidades institucionales cuyas operaciones de distribución y financieras están diferenciadas de las de sus propietarios y que son productores de mercado (véanse los puntos 3.31, 3.32 y 3.37), cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros (27).

2.22. En el sector de las sociedades no financieras se incluyen, asimismo, las cuasi sociedades no financieras.

2.23. Por «sociedades no financieras» se entiende el conjunto de entidades dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado y cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros.

Se trata de las unidades institucionales siguientes:

- a) las sociedades por acciones privadas y públicas que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros;
- b) las cooperativas y las sociedades personalistas dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros;
- c) los productores públicos dotados de un estatuto que les confiere personalidad jurídica que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros;
- d) las instituciones sin fines de lucro o asociaciones al servicio de las sociedades no financieras, dotadas de personalidad jurídica y que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros (28);
- e) las sociedades holding (véase el punto 2.26) que controlan un grupo de sociedades que son productores de mercado, si el tipo preponderante de actividad de dicho grupo, medido en términos de valor añadido, consiste en la producción de bienes y servicios no financieros;
- f) las cuasi sociedades privadas y públicas que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros.

2.24. Por «cuasi sociedades no financieras» se entiende el conjunto de entidades sin personalidad jurídica que son productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios no financieros y que cumplen los requisitos que las califican como cuasi sociedades [véase la letra f) del punto 2.13].

Las cuasi sociedades deben mantener un conjunto completo de cuentas y se gestionan como sociedades. Su relación de hecho con sus propietarios es la de una sociedad con sus accionistas.

Por lo tanto, las cuasi sociedades no financieras pertenecientes a los hogares, a las administraciones públicas o a las instituciones sin fines de lucro se integran en el sector de las sociedades no financieras.

La existencia de un conjunto completo de cuentas, incluidos los balances, no es una condición suficiente para que un productor de mercado se considere una cuasi sociedad. Por este motivo, las sociedades personalistas y los productores públicos distintos de los recogidos en las letras a), b), c) y f) del punto 2.23 y las empresas individuales no suelen ser unidades institucionales diferenciadas aunque dispongan de un conjunto completo de cuentas porque no tienen autonomía de decisión, ya que de hecho su gestión está controlada por los hogares, las instituciones sin fines de lucro o las administraciones públicas a que pertenecen.

2.25. En el sector «sociedades no financieras» se incluyen también todas las unidades residentes ficticias (véase el punto 2.15) que, por convenio, se consideran cuasi sociedades.

2.26. El control sobre una sociedad se define como la capacidad para determinar, en caso necesario, la política general de la sociedad mediante el nombramiento de los administradores apropiados.

Una única unidad institucional -otra sociedad, un hogar o una unidad de las administraciones públicas- puede ejercer el control de una sociedad si posee más de la mitad de las acciones con derecho a voto o si controla de otra manera más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas. Por añadidura, la administración pública puede asegurarse el control de una sociedad mediante una disposición legal, decreto o reglamento especial que la autorice a determinar la política de la sociedad o a nombrar a sus administradores.

Para controlar más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas no es preciso que una unidad institucional posea acciones con derecho a voto. Una sociedad C puede ser una filial de otra sociedad B de la que una tercera sociedad A posee la mayoría de las acciones con derecho a voto.

Se dice que la sociedad C es filial de la sociedad B cuando la sociedad B controla más de la mitad de los derechos de voto de los accionistas de la sociedad C, o bien cuando la sociedad B es accionista de la sociedad C con derecho a nombrar o cesar a la mayoría de los administradores de la sociedad C.

2.27. El sector de las sociedades no financieras se divide en tres subsectores:

- a) sociedades no financieras públicas (S.11001),
- b) sociedades no financieras privadas nacionales (S.11002),
- c) sociedades no financieras bajo control extranjero (S.11003).

Subsector «sociedades no financieras públicas» (S.11001)

2.28. Definición: El subsector «sociedades no financieras públicas» está compuesto por todas las sociedades y cuasi sociedades no financieras sometidas al control (véase el punto 2.26) de unidades de las administraciones públicas.

2.29. Las cuasi sociedades públicas son cuasi sociedades que pertenecen directamente a unidades de las administraciones públicas.

Subsector «sociedades no financieras privadas nacionales» (S.11002)

2.30. Definición: El subsector «sociedades no financieras privadas nacionales» comprende el conjunto de las sociedades y cuasi sociedades no financieras que no están controladas por unidades de las administraciones públicas o por unidades institucionales no residentes. En este subsector se incluyen todas las instituciones sin fines de lucro que forman parte del sector de las sociedades no financieras [véase la letra d) del punto 2.23].

Este subsector incluye las sociedades y cuasi sociedades de inversión extranjera directa (véase el punto 4.65) que no están clasificadas en el subsector «sociedades no financieras bajo control extranjero» (S.11003).

Subsector «sociedades no financieras bajo control extranjero» (S.11003)

2.31. Definición: El subsector «sociedades no financieras bajo control extranjero» abarca el conjunto de las sociedades y quasi sociedades no financieras que están controladas (véase el punto 2.26) por unidades institucionales no residentes. Este subsector comprende:

- a) todas las filiales de sociedades no residentes;
- b) todas las sociedades controladas por una unidad institucional no residente que no es ella misma una sociedad (por ejemplo, una sociedad controlada por una administración pública extranjera); se incluyen, asimismo, las sociedades controladas por un grupo de unidades no residentes que actúan de común acuerdo;
- c) todas las sucursales u otras delegaciones no constituidas en sociedad de productores no residentes constituidos o no en sociedades, que son unidades residentes ficticias y deben tratarse como quasi sociedades no financieras (véase el punto 2.25).

Tabla 47 Tipos de productos, actividad principal y función clasificados por sector

Sector	Tipo de productor	Actividad principal y función
Sociedades no financieras (S.11)	Productor de mercado	Producción de bienes y servicios no financieros de mercado
Sociedades financieras (S.12)	Productor de mercado	“Intermediación financiera y seguros Actividades auxiliares”
Administración (S.13)	Otros productores no de mercado	“Producción y suministro de bienes y servicios de consumo colectivo o individual no de mercado Redistribución de la renta y la riqueza”
“Hogares (S.14) - Como consumidores - Como empresas”	Productores privados para autoconsumo	Consumo Producción de mercado y producción para autoconsumo
Instituciones sin ánimo de lucro al servicio de los hogares (S.15)	Otros productores no de mercado privado	Producción y suministro de bienes y servicios de consumo individual no de mercado

Glosario

Ahorro bruto

Se entiende por ahorro bruto la diferencia entre los recursos corrientes y los empleos corrientes, valorados de acuerdo a los criterios de la contabilidad nacional de la administración pública que haya solicitado acogerse a lo dispuesto en la normativa establecida por la Ley 15/2006 y haya sido autorizada. El ahorro bruto, desde la óptica de la contabilidad nacional, representa la parte del ingreso disponible que no se gasta en bienes y servicios de consumo final y se destina a la adquisición de activos o a la reducción de pasivos.

Ahorro neto

Se entiende por ahorro neto de las Entidades Locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo 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.

Se considera ahorro neto en los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo los resultados corrientes del ejercicio y, en las sociedades mercantiles locales, los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos, en ambos casos, y minorados en una anualidad teórica de amortización, tal y como se define en el párrafo anterior, igualmente en ambos casos.

En el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería. No se incluirán en el cálculo de las anualidades teóricas, las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

Si el objeto de la actividad del organismo autónomo o sociedad mercantil local, es la construcción de viviendas, el cálculo del ahorro neto se obtendrá tomando la media de los dos últimos ejercicios.

Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil.

Aportaciones no dinerarias

Las aportaciones no dinerarias constituyen un tipo de aportación al capital social que no consiste en dinero sino contribución en natura y pueden ser de distintas clases como la aportación de un derecho de crédito, una empresa, un derecho de arrendamiento o derechos de propiedad industrial e intelectual.

Arrendamiento de activos

Se entiende por arrendamiento cualquier acuerdo, independientemente de su instrumentalización jurídica, por el que el arrendador cede al arrendatario, a cambio de percibir una suma única de dinero o una serie de pagos o cuotas, el derecho a utilizar un activo durante un período de tiempo determinado, con independencia de que el arrendador quede obligado a prestar servicios en relación con la explotación o mantenimiento de dicho activo.

Arrendamiento financiero

Cuando de las condiciones económicas de un acuerdo de arrendamiento, se deduzca que se transfieren sustancialmente todos los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad del activo objeto del contrato, dicho acuerdo deberá calificarse como arrendamiento financiero, y se registrará según los términos establecidos en los apartados siguientes.

En un acuerdo de arrendamiento de un activo con opción de compra, se presumirá que se transfieren sustancialmente todos los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad, cuando no existan dudas razonables de que se va a ejercitar dicha opción. También se presumirá, salvo prueba en contrario, dicha transferencia, aunque no exista opción de compra, entre otros, en los siguientes casos:

- a) Contratos de arrendamiento en los que la propiedad del activo se transfiere, o de sus condiciones se deduzca que se va a transferir al arrendatario al finalizar el plazo del arrendamiento.
- b) Contratos en los que el plazo del arrendamiento coincida o cubra la mayor parte de la vida económica del activo, y siempre que de las condiciones pactadas se desprenda la racionalidad económica del mantenimiento de la cesión de uso. El plazo del arrendamiento es el período no revocable para el cual el arrendatario ha contratado el arrendamiento del activo, junto con cualquier período adicional en el que éste tenga derecho a continuar con el arrendamiento, con o sin pago adicional, siempre que al inicio del arrendamiento se tenga la certeza razonable de que el arrendatario ejercerá tal opción.
- c) En aquellos casos en los que, al comienzo del arrendamiento, el valor actual de los pagos mínimos acordados por el arrendamiento suponga la práctica totalidad del valor razonable del activo arrendado.
- d) Cuando las especiales características de los activos objeto del arrendamiento hacen que su utilidad quede restringida al arrendatario.
- e) El arrendatario puede cancelar el contrato de arrendamiento y las pérdidas sufridas por el arrendador a causa de tal cancelación fueran asumidas por el arrendatario.
- f) Los resultados derivados de las fluctuaciones en el valor razonable del importe residual recaen sobre el arrendatario.
- g) El arrendatario tiene la posibilidad de prorrogar el arrendamiento durante un segundo período, con unos pagos por arrendamiento que sean sustancialmente inferiores a los habituales del mercado.

Arrendamiento operativo

Se trata de un acuerdo mediante el cual el arrendador conviene con el arrendatario el derecho a usar un activo durante un período de tiempo determinado, a cambio de percibir un importe único o una serie de pagos o cuotas, sin que se trate de un arrendamiento de carácter financiero. Los ingresos y gastos, correspondientes al arrendador y al arrendatario, derivados de los acuerdos de arrendamiento operativo serán considerados, respectivamente, como ingreso y gasto del ejercicio en el que los mismos se devenguen, imputándose a la cuenta de pérdidas y ganancias. El arrendador continuará presentando y valorando los activos cedidos en arrendamiento conforme a su naturaleza, incrementando su valor contable en el importe de los costes directos del contrato que le sean imputables, los cuales se reconocerán como gasto durante el plazo del contrato aplicando el mismo criterio utilizado para el reconocimiento de los ingresos del arrendamiento.

Cualquier cobro o pago que pudiera hacerse al contratar un derecho de arrendamiento calificado como operativo, se tratará como un cobro o pago anticipado por el arrendamiento que se imputará a resultados a lo largo del período de arrendamiento a medida que se cedan o reciban los beneficios económicos del activo arrendado.

Asunción de deudas

Acuerdo trilateral entre acreedor, antiguo deudor y nuevo deudor por el que el nuevo deudor asume los pasivos pendientes del antiguo deudor hacia el acreedor. Sólo existe asunción de deudas si se produce la sustitución del deudor. En caso contrario lo que existirá es una sustitución de un tipo de pasivo por otro.

Aumento de capital por compensación créditos

Ampliación de capital sin aportación dineraria, cuyo nominal es el importe de crédito que ostenta el titular del mismo, quien suscribe las nuevas participaciones.

Autocartera

Conjunto de acciones propias de una sociedad, emitidas por ella misma, que ha adquirido derivativamente o no ha podido colocar entre el público y que constan en su balance como autocartera.

La autocartera está muy limitada temporal y cuantitativamente en nuestro derecho societario y las razones son las de evitar maniobras especulativas con las propias acciones o la ocultación de la situación real de la sociedad. La Ley de Sociedades Anónimas restringe la autocartera de las sociedades sometiéndola a requisitos especiales que se contienen en los artículos 74 y siguientes bajo el epígrafe "De los negocios sobre las propias acciones".

Bienes del Patrimonio histórico artístico y cultural

Inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Excepcionalmente los bienes que se destinen de forma fundamental a la prestación de servicios públicos o administrativos, podrán ser considerados, a efectos contables, inmovilizado material.

Cancelación de deudas

Acuerdo bilateral entre acreedor y deudor para cancelar o condonar total o parcialmente un pasivo pendiente.

Capacidad de financiación (CF)

Es la capacidad que tiene cualquier persona o entidad jurídica para prestar recursos excedentes a un tipo de interés dado y en un período determinado. Trata de mostrar la posición que un determinado agente institucional tiene para poder financiar operaciones de inversión de otros agentes institucionales (capacidad de financiación) o necesita obtener de otros agentes para financiar sus propias operaciones de inversión (necesidad de financiación).

Cash - Flow

Flujos de efectivo.

Censos

El censo es un contrato por el que una persona adquiere el derecho a percibir una pensión anual por la entrega que hace a otra de una prestación fundamental a perpetuidad o por un período muy largo de tiempo, quedando el pago de la pensión asegurado por la vinculación de unos bienes inmuebles o raíces del censatario.

Clases:

- a) Por la causa de la prestación de la pensión, se distinguen el enfiteútico si se transmite el dominio útil de una finca; reservativo, si se transmite el pleno dominio de una finca con reserva de percibir una pensión sobre la misma; y consignativo si consiste en la entrega de un capital que se consigna sobre la finca propiedad del que recibe aquél, quedando gravada con el pago de la pensión.
- b) Por la forma de pago de la pensión, pueden ser fructuarios, si la pensión se paga en frutos, y pecuniarios, si se paga en dinero.
- c) Por su duración, temporales, bien a término cierto o a término incierto, llamados vitalicios, y perpetuos, distinguiéndose los irredimibles o muertos, que no son susceptibles de redención, y los redimibles.

Cesión

Renuncia de algo, posesión, acción o derecho, que alguien hace a favor de otra persona o entidad. Dentro de la categoría de la cesión de derechos existen varios subtipos como son: la cesión por venta, la cesión por permuta y la cesión por donación. La diferencia proviene de la forma por la cual se realiza la transmisión.

Caracteres

- Consensual: se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades.

- Formal: requiere la forma “escrita” bajo pena de nulidad, incluso a veces es necesario la escritura pública. La excepción está dada en la “cesión de títulos al portador”, donde la forma escrita se sustituye “por la entrega del título”.
- Oneroso (cesión por venta o permuta) o Gratuito (cesión donación): en el primer caso será bilateral y conmutativo porque las prestaciones son recíprocas y se presumen equivalentes (cesión venta o permuta), y en el segundo caso, es unilateralmente atribuido (cesión por donación).

Concesión

Otorgamiento del derecho de explotación por un lapso de tiempo determinado de bienes y servicios por parte de una empresa a otra, generalmente privada. La concesión tiene por objeto la administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento, explotación, uso de las instalaciones, la construcción de obras, de nuevas terminales de cualquier índole sea marítima, terrestre o aérea de los bienes del dominio público del Gobierno.

Concesión demanial

La concesión demanial es un contrato por el que la administración titular de un bien de dominio público otorga a una persona física o jurídica el derecho a realizar un uso privativo, exclusivo y excluyente. Estas concesiones están reguladas en legislación sectorial (Ley de Costas, Ley de Aguas, Ley de Minas, Ley de Puertos, etc.).

Consorcio

Agrupación o asociación de empresas constituida para lograr un objetivo económico o financiero común. Las empresas cooperan conservando cada una de ellas su propia independencia y personalidad jurídica. Gran empresa formada por la fusión de otras de menor tamaño.

Contabilidad presupuestaria y de gestión

La Contabilidad Pública se divide en:

1. **Contabilidad Preventiva.** Corresponde a la primera fase del presupuesto, cuando se elaboran.
2. **Contabilidad Ejecutiva.** Fase de ejecución del presupuesto. Registra las operaciones que se producen durante el ejercicio económico en cumplimiento del presupuesto. Ésta se divide en:

- *Contabilidad Presupuestaria.* Registra las operaciones dentro del Plan General de Contabilidad Pública que hacen referencia a la ejecución del Presupuesto.

Recoge:

- La contabilización de los créditos iniciales y sus modificaciones.
- Operaciones relativas a la autorización, compromiso de gasto y reconocimiento de las obligaciones.
- La ordenación del pago y el pago.

Se recogen en el Grupo 0 y en algunos subgrupos del 4 (si tienen relevancia patrimonial).

- *Contabilidad de Gestión*. Operaciones que hacen referencia a la eficiencia en la gestión. Recoge los ingresos y gastos derivados de la actividad del Sector Público. Grupos 6 (compras y gastos por naturaleza) y 7 (ventas e ingresos por naturaleza).

Contraprestación

Prestación a la cual se obliga una de las partes, en los contratos bilaterales, para corresponder a lo ofrecido o efectuado por la otra.

Contrato SARA

Son contratos sujetos a regulación armonizada. Es una figura procedente del Derecho comunitario, que cuenta como requisito subjetivo esencial la contratación por parte de un ente, entidad u organismo que sea considerado poder adjudicador, conforme a las reglas respecto al ámbito subjetivo (art. 13.1 LCSP).

En cuanto a sus requisitos objetivos, el contrato SARA debe consistir en (art. 13.1 LCSP):

- Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.
- Contratos de obras y de concesión de obras públicas cuyo valor estimado sea igual o superior a 4.845.000 €.
- Contratos de suministro cuyo valor estimado sea igual o superior a 125.000 €, cuando sean contratos adjudicados por la Administración General del Estado, los Organismos autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o 193.000 €, en los demás casos.
- Contratos de servicios incluidos en las categorías 1 a 16 del Anexo II de la Ley de Contratos, cuyo valor estimado sea igual o superior a 125.000 €, cuando sean contratos adjudicados por la Administración General del Estado, los Organismos autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o 193.000 €, en los demás casos.

- Contratos subvencionados.

También se mencionan una serie de contratos que quedarán excluidos de la regulación armonizada, entre los que cabe destacar los de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que sus resultados no se reserven para su utilización exclusiva por éste en el ejercicio de su actividad propia.

Créditos

Se utiliza en el mundo financiero como sinónimo de préstamo o endeudamiento. Una operación crediticia consiste en la transferencia o cesión temporal del acreedor al deudor de un derecho de propiedad del primero sobre un determinado bien (generalmente dinero) para que el segundo disponga de él de la manera que más le convenga por un tiempo determinado, al término del cual habrá de devolvérselo al deudor junto con sus intereses, que reciben el nombre de descuento cuando son pagados por anticipado. El tipo de interés (expresado generalmente en tanto por ciento) es el precio de mercado para el intercambio intertemporal: lo que se le paga por cada 100 euros al propietario de una suma de dinero por posponer su consumo.

Créditos comerciales

Se basan en la solución de cuentas a pagar para servir de apoyo financiero muy efectivo, se trate de una persona natural independiente con un negocio o una empresa. La persona referida o la empresa que necesite rehacer sus saldos, procurará dentro de los créditos comerciales reducir el tiempo de pago de todas las cuentas a pagar a corto plazo, dejando el pago pasivo atrás. De igual forma, con el crédito comercial la persona natural o la empresa, buscará un apoyo económico sólido que le brinde la posibilidad de financiar responsablemente sus recursos basándose en el financiamiento del inventario.

Cuenta de crédito

La cuenta de crédito es una operación de endeudamiento en la que el prestamista pone a disposición de la Administración Pública un límite máximo de fondos en una cuenta corriente durante un determinado período de tiempo. La Administración Pública dispone de los fondos a medida que los necesita, abonando las correspondientes retribuciones en función de la utilización de los mismos.

Cuenta de producción

La Cuenta de Producción resume las transacciones que se realizan en el proceso de producción, registra por un lado el resultado del esfuerzo productivo representado por el Valor Bruto de la Producción y, por otro lado, la estructura de costos representado por el consumo intermedio y el pago a los factores de la producción utilizados, donde se incluye la parte que corresponde al Gobierno por concepto de impuestos indirectos netos de subsidios. El saldo de esta cuenta es el Excedente que representa el beneficio de los agentes económicos por su actividad productiva.

Desplazamiento patrimonial

En contabilidad pública es desplazamiento patrimonial todo lo que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a una Administraciones Públicas, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios; afectada a un fin, propósito actividad o proyecto específico (en esto se diferencia de la transferencia); con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Donación

Contrato mediante el cual una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes. Transferencias de bienes de un individuo a otro sin remuneración alguna. Es el traslado de recursos que se conceden a instituciones sin fines de lucro, organismos descentralizados y fideicomisos que proporcionan servicios sociales y comunales para estimular actividades educativas, hospitalarias, científicas y culturales de interés general.

Emisión de bonos

La emisión de bonos genera una obligación para el emisor (prestatario) de pagar al inversor (prestamista) flujos de intereses, mediante cupones periódicos o al vencimiento y además la amortización del principal. El cupón puede ser constante (tipo de interés fijo) o variable de acuerdo con algún indicador (tasa de interés variable).

Entidad pública empresarial

Una Entidad pública empresarial es una clase de organismo público perteneciente a la Administración General del Estado de España, a la Administración autonómica o a la Administración local, que tiene una gestión independiente de forma que ni todos sus ingresos proceden de los presupuestos del Estado ni sus ingresos se depositan directamente en el tesoro público. Un Ente Público empresarial es una organización de este tipo que realiza actividades empresariales como una empresa, sea su actividad de tipo comercial, industrial o de prestación de servicios.

Excedente de explotación (EE)

Es la retribución al riesgo empresarial (ganancias y pérdidas empresariales) derivadas de la actividad productiva de la unidad económica. Comprende tanto las utilidades de las empresas constituidas en sociedad como el ingreso de los trabajadores independientes o ingresos empresariales de las empresas no constituidas en sociedad.

Factoring

Contrato por el que un empresario (cedente) transmite los créditos comerciales de que es titular frente a su clientela a otro empresario (cesionario o factor), que se compromete a cambio a prestar una serie de servicios respecto de dichos créditos. Puede incluir o no la asunción del riesgo de insolvencia.

Forma Bruta de Capital Fijo

También FBKF. La Formación Bruta de Capital Fijo es la magnitud que refleja el proceso de inversión de una unidad institucional (administración titular, sociedad pública...). La Formación Bruta de Capital Fijo se materializa en la producción o adquisición de activos fijos materiales o intangibles por parte de la unidad institucional.

Ingresos accesorios

Los ingresos accesorios a la gestión son aquellos que, aunque no tienen carácter extraordinario, no se originan por el ejercicio de la actividad principal de la empresa.

Inmovilizado

Conjunto de elementos patrimoniales reflejados en el activo, con carácter permanente y que no están destinados a la venta. El intangible es aquel inmovilizado que se concreta en un conjunto de bienes intangibles y derechos susceptibles de valoración económica, que cumplen además las características de permanencia en el tiempo y utilización en la producción de bienes y servicios o constituyen una fuente de recursos del sujeto. El inmovilizado material es el conjunto de elementos patrimoniales tangibles, muebles e inmuebles que se utilizan de ma-

nera continuada por el sujeto contable, en la producción de bienes y servicios públicos y que no están destinados a la venta.

Inmovilizado financiero

Activos, de naturaleza financiera pura, que posee una empresa y que no son utilizados de manera directa en el proceso productivo. Su objetivo es el de mantener el control sobre las filiales o una participación estable en otras empresas mediante la posesión de acciones, obligaciones, créditos, bonos, etc.

Inmovilizado intangible

Elementos patrimoniales de una empresa, de naturaleza intangible, que son susceptibles de valoración económica. El inmovilizado inmaterial es un subgrupo del Plan General de Contabilidad, comprendido por los gastos de investigación y desarrollo, concesiones administrativas, propiedad industrial, fondo de comercio, derechos de traspaso, aplicaciones informáticas, derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero y anticipos para inmovilizaciones inmateriales.

Inmovilizado material

Parte del activo de una empresa constituido por elementos patrimoniales, tanto muebles como inmuebles, utilizados para el desarrollo permanente de sus actividades productivas. Son contabilizados según su precio de adquisición más los gastos de puesta en funcionamiento, y están sujetos a amortización debido a la pérdida de valor que sufren en el proceso productivo. Según el Plan General de Contabilidad está formado por terrenos y bienes naturales (que no se amortizan), construcciones, maquinaria, utillaje, instalaciones técnicas, otras instalaciones, elementos de transporte, mobiliario, equipos para procesos de información, y otro inmovilizado material.

Leasing

Se corresponde con el arrendamiento financiero.

Operación de arrendamiento

Cualquier acuerdo, con independencia de su instrumentación jurídica, por el que el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un período de tiempo determinado a cambio de percibir una suma única de dinero o una serie de pagos o cuotas, con independencia de que el arrendador quede obligado a prestar servicios en relación con la explotación o mantenimiento de dicho activo.

Pacto de estabilidad y crecimiento

El Pacto de la estabilidad y de crecimiento es un acuerdo de los Estados miembro de la Unión Europea en relación con su política fiscal, su objetivo básico es facilitar y mantener la Unión económica y monetaria de la Unión europea. El fundamento jurídico del pacto se encuentra en los artículos 99 y 104 del Tratado de la Unión Europea, con las enmiendas adoptadas en 1993 en Maastricht y las decisiones posteriores relacionadas. El Pacto consiste en una supervisión fiscal de los países miembros y un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del

mismo. Fue adoptado en 1997, para asegurarse después de la entrada del euro, la continuación de la misma disciplina fiscal que se había establecido entre los países candidatos a la entrada en el euro con los denominados Criterios de convergencia.

Permuta

En derecho civil, contrato por el que una de las partes se obliga a dar una cosa para recibir otra. Se diferencia de la compraventa en que no figura una cantidad dineraria como contrapartida.

Precios económicamente significativos

Un precio económicamente significativo es aquel que "(...) influye de manera significativa en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir". Permite cubrir, al menos, el 50% de los costes de producción.

Préstamos

Dinero que toma una persona física o jurídica de otra, o un organismo público de otro, para devolvérselo cuando transcurra un determinado período de tiempo, lo que generalmente lleva asociado el pago de unos intereses. La diferencia entre préstamo y crédito estriba en que, en un préstamo, el prestatario recibe una cantidad de dinero determinada, mientras que en un crédito el prestamista pone dinero a disposición del cliente hasta un límite. Los intereses de un préstamo se fijan al principio, mientras que en un crédito se van calculando en función de su utilización. La última diferencia notable es que un crédito puede renovarse a su vencimiento sin necesidad de que sea liquidado, pero un préstamo, en cualquier caso, ha de devolverse, aunque puede instrumentarse de nuevo.

Préstamos sindicados

Suelen utilizarse cuando las empresas necesitan financiación a largo plazo. Es un préstamo (o crédito) derivado del acuerdo entre dos o más entidades financieras para conceder conjuntamente a un deudor un préstamo utilizando las reglas normales de la deuda. Implica la dispersión del riesgo entre el grupo de bancos participantes.

Prima de emisión

Issue premium. Es la cantidad por encima del nominal que la sociedad emisora cobra a los suscriptores de las acciones de una nueva emisión. En las emisiones de obligaciones se refiere a la diferencia entre el valor nominal y el valor de emisión, cuando ésta se realiza bajo la par, lo que supone un interés real superior.

Diferencia entre el valor nominal de un título y el precio de emisión. Cuando la prima es nula, se entiende que el título se emite a la par; si es positiva, la emisión se realiza por debajo de la par.

Regla del 50%

Regla que se aplica para detectar si una sociedad pública es productora de mercado o productora no de mercado. Es sociedad pública no financiera de mercado toda sociedad mercantil

dependiente del sector público cuyas ventas cubran al menos el 50% de sus costes de producción.

Renta disponible

Saldo de la cuenta de distribución secundaria de la renta. Es renta de la cual se dispone en el sector institucional para realizar operaciones de consumo y ahorro.

Rentas primarias

Saldo resultante de la agregación de los componentes de la cuenta de asignación de la renta primaria. La agregación de los saldos de rentas primarias de todos los sectores institucionales es la renta nacional bruta.

Renting

Se corresponde con el arrendamiento operativo. Alquiler de un bien para su uso en tareas productivas y que, a diferencia del leasing, no dispone de opción de compra al final del período por el que se alquiló.

Repudio de deudas

Cancelación unilateral de un pasivo por parte del deudor que condona o perdona el crédito que sobre el deudor tiene.

Reservas técnicas de seguro

Las entidades aseguradoras tendrán la obligación de constituir y mantener en todo momento reservas o provisiones técnicas suficientes para el conjunto de sus actividades en virtud del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Saneamiento total

Cuando el acreedor reconoce la imposibilidad de recuperar el derecho financiero normalmente por quiebra del deudor.

Servicios públicos locales

Actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

Sociedad instrumental

Sociedad que ejecuta infraestructuras encargadas por sus administraciones titulares que posteriormente son revertidas al patrimonio de éstas.

Subvenciones al precio

Se considerarán vinculadas directamente al precio las subvenciones establecidas en función del número de unidades entregadas o del volumen de los servicios prestados cuando se determinen con anterioridad a la realización de la operación.

Subvenciones/Transferencia de capital

Son aquellas que tienen por finalidad mediata o inmediata la financiación de operaciones específicas y concretas de formación bruta de capital fijo, de tal forma que su concesión implica que el beneficiario debe adquirir o construir activos fijos determinados previamente, pudiendo adoptar tanto la forma de entrega de fondos como la de bienes de capital ya formados; asimismo la finalidad puede ser la compensación de resultados negativos acumulados o la cancelación o minoración de elementos de pasivo.

Subvenciones/Transferencia de explotación

Subvenciones corrientes concedidas normalmente por una Administración Pública y excepcionalmente por un particular, a una unidad productora de bienes y servicios destinados a la venta, con la finalidad de influir en los precios y/o permitir una remuneración suficiente de los factores de producción, así como compensar resultados negativos de explotación producidos durante el ejercicio.

Valor Añadido Bruto

Es el valor que una unidad económica añade a la producción de un bien o servicio por medio del empleo de trabajo y la utilización de capital.

Valor Añadido Neto

Es asimilable al valor añadido a coste de factores en economía.

Variación neta en el patrimonio

La variación neta en el patrimonio de la Administración pública es la suma del ahorro neto de la Administración y el saldo neto de las transferencias de capital (recibidas menos entregadas).

Referencias útiles

Administración General del Estado

Directorio de sedes electrónicas
<https://sede.060.gob.es>

Agencia Tributaria Española

Información sobre fiscalidad relativa a la empresa.
www.aeat.es

AVS

Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo. Agrupación de empresas y organismos públicos promotores de vivienda y suelo.
www.promotorespublicos.org

Banco de España

www.bde.es

Cámaras de Comercio

Información relativa a la empresa y a los sectores de actividad. Enlaces a todas las Cámaras de Comercio de España.
www.camaras.org

Camerdata

Informes comerciales, directorios sectoriales, estadísticas, datos de empresas, etc.
www.camerdata.es

Centro de Documentación Europea

Boletines, legislación europea, ayudas comunitarias, modos de financiación.
www.cde.ua.es

COSITAL

Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
www.cosital.es

Dirección General de Catastro

www.catastro.meh.es

Dirección General de Fondos Comunitarios

Dirección General de Fondos Comunitarios
www.dgfc.sggp.meh.es

EUROSTAT

Oficina Estadística de la Unión Europea
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

FEMP

Federación Española de Municipios y Provincias
www.femp.es

FMI

Fondo Monetario Internacional
www.imf.org

ICAC

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
www.icac.meh.es

ICO

Instituto de Crédito Oficial
www.ico.es

IGAE

Intervención General de la Administración del Estado.
www.igae.pap.meh.es

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública
www.inap.map.es

INE

Instituto Nacional de Estadística. Base estadística de España.
www.ine.es

INEM

Instituto Nacional de Empleo. Información sobre empleo, contratación laboral etc.
www.inem.es

Ministerio de Economía y Hacienda

www.meh.es

Sede Electrónica Central del Ministerio de Economía y Hacienda
<https://sedemeh.gob.es>

Sede Electrónica de la Agencia Tributaria
www.agenciatributaria.gob.es

Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro
www.sedecatastro.gob.es

Sede Electrónica de la Dirección General de Fondos Comunitarios
<https://sedefondoscomunitarios.gob.es>

Sede Electrónica de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera
www.tesoropublico.gob.es

Además, en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda, en el menú lateral, a través de las siguientes rutas se puede acceder a información y a enlaces relevantes para el objeto que nos ocupa:

Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales
Inicio> Administración electrónica> Oficina virtual de entidades locales

Consultas tributarias (generales y vinculantes)
Inicio> Normativa y doctrina> Doctrina

Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales
Inicio Áreas temáticas Financiación autonómica

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España

Legislación laboral y textos legales sobre trabajo
www.mtas.es

OCDE

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
www.oecd.org

Registro Mercantil Central

Información mercantil
www.rmc.es

Secretaría de Estado de la Seguridad Social

Información sobre Afiliación, Cotización, Obtención de formularios, etc.
www.seg-social.es

Tesoro Público

www.tesoro.es

Guía de actua- ción

Gestión
de servicios
mediante sociedad
mercantil pública