INFORME FINANCIERO

**1. Análisis de las principales magnitudes Económico - Financieras del Presupuesto 2018.**

**Las principales magnitudes económico - financieras del Presupuesto del Cabildo de Tenerife para 2018 y su comparativa con el de 2017 se muestran en el siguiente cuadro:**

****

Analizando con mayor detalle las diferentes magnitudes, tenemos que:

* El **ahorro bruto,** esto es, la diferencia entre ingresos corrientes (capítulos I a V) y gastos corrientes (capítulos I a V) alcanza los **179,2 M €,** lo que supone un aumento del 10,3% con respecto al Presupuesto 2017.
* El **saldo de operaciones de capital** presenta un **déficit de 157,1 M €,** como consecuencia de que los ingresos por transferencias de capital son 56,1 M €, importe inferior a los 213,2 M € a que asciende el conjunto de gastos de inversión (inversiones reales y transferencias de capital) previstos en el Presupuesto del Cabildo para 2018.
* El **saldo de operaciones no financieras,** resultado de la agregación del saldo de operaciones corrientes (ahorro bruto) y del de operaciones de capital, presenta un **superávit de 22,1 M €.**
* En contrapartida, el **saldo de operaciones financieras** muestra un **déficit de 22,1 M €** como consecuencia de lo siguiente:
  + La variación de activos financieros, es de 0 euros, dado que la previsión de ingresos y gastos presenta el mismo importe de 1,8 M €.
  + La variación de pasivos financieros, que es la diferencia entre la amortización anual prevista de los préstamos a largo plazo concertados por la Corporación y el importe de los ingresos por préstamos para financiar inversiones, asciende a -22,1 M € ya que el Cabildo no tiene previsto la concertación de operaciones de crédito.

De los datos expuestos cabe destacar como **notas más relevantes:**

* + En lo que se refiere al **ahorro bruto**, se aprecia un incremento en su importe, tanto en términos absolutos como relativos. Así, dicho ahorro ha pasado de 162,6 millones a 179,2 millones, lo que supone un aumento del 10,3%. A su vez dicho ahorro representa un 22,73% respecto de los ingresos corrientes de la Corporación. En el ejercicio 2018 tanto los impuestos indirectos - tributos del REF – como las transferencias corrientes derivadas del FDCAN y otras aportaciones de la Comunidad Autónoma se incrementan, los primeros en un 12% y las segundas en un 6,6%. Esta magnitud de ahorro bruto crece, al igual que el año pasado, por encima de la senda en la que se encontraba en los años previos al inicio de la crisis, destinándose junto a los ingresos de capital (56,1 millones), tanto a la financiación de las inversiones directas o indirectas de la Corporación como a la amortización de deuda.

El siguiente gráfico refleja la evolución del ahorro bruto resultante de los presupuestos del Cabildo para el período 2006 – 2018, expresado en porcentaje sobre el total de ingresos corrientes y su comparación con los entes asimilados (Cabildos, Diputaciones y Consejos Insulares), donde se aprecia que el Cabildo Insular de Tenerife, mantiene un ahorro bruto que duplica la media de dichos entes, a falta de los datos de éstos de 2018.



* + La Corporación ha hecho un importante esfuerzo inversor, al pasar de 46 millones de euros en el Presupuesto de 2013 en gastos de capital a 213,2 millones en el Presupuesto de 2018, lo que supone un aumento de un 363%.
  + Se mantiene la situación de **superávit presupuestario medido en términos de contabilidad nacional** (saldo de operaciones no financieras). Así, la diferencia entre ingresos y gastos presupuestarios de los capítulos I a VII (operaciones no financieras) presenta un **superávit de 22,1 M €.**

**2. Endeudamiento de las Administraciones Públicas.**

**2.1. Evolución del endeudamiento de las Administraciones Públicas en España.**

Desde que a mediados de 2008 se pusieran de manifiesto con claridad los efectos de la crisis económica internacional, la situación financiera de las diferentes administraciones sufrió un deterioro notable. De un lado, la necesidad de poner en marcha diferentes políticas sociales destinadas a paliar los efectos de la crisis, supuso un importante aumento de estos gastos que no siempre pudo ser compensado con reducciones de igual cuantía en otros de distinta finalidad. De otro, la fuerte caída de la actividad económica y el consiguiente incremento del desempleo, provocaron una significativa reducción de los ingresos públicos.

En estos años, la combinación de ambas tendencias, aumento de gastos y disminución de ingresos, ha ido dando lugar a un importante déficit público y a un incremento de la deuda pública en nuestro país.

No obstante, aunque el déficit público se ha reducido con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y las medidas de ajuste que han aplicado las administraciones públicas, aún no se cumple con los objetivos marcados por la Unión Europea, lo que ha supuesto la concesión de prórrogas a España para alcanzar los mismos.

Con fecha 15 de julio de 2015 se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes Generales los objetivos de estabilidad presupuestaria para el período 2016 – 2018, estos objetivos eran coherentes con la senda de consolidación fiscal fijados por el Consejo de la Unión Europea en 2013. Posteriormente, el Consejo de la Unión Europea el día 2 de agosto de 2016 revisó la senda de los objetivos de déficit para los años 2016, 2017 y 2018 fijándolos en el 4,6%, 3,1% y 2,2% del PIB respectivamente.

La evolución del déficit público de España para el período 2009 - 2016, en términos de PIB, se muestra en la siguiente tabla:



En 2017 la Unión Europea ha confirmado que España cumplió con el objetivo al finalizar el año 2016 con un 4,5% de déficit y que para el ejercicio 2017 estima que acabará en el 3,1% previsto, aunque el FMI cree que incumplirá levemente al alcanzar el 3,2% del PIB en 2017 y el 2,5% para 2018.

El Gobierno, a través del Plan Presupuestario 2018 remitido a Bruselas ha corregido su previsión aprobada en Consejo de Ministros del 7 de julio de 2017, situando la misma para 2018 en el 2,3% es decir, una décima por encima del objetivo, aunque espera que España salga del Procedimiento por Déficit Excesivo en dicho ejercicio. Sin embargo, Bruselas prevé que el déficit español en 2018 se va a situar en el 2,4%.

Respecto a la deuda pública, lejos de disminuir, ha seguido incrementándose año tras año, manteniéndose ya en torno al 100% del PIB español.

Llegado a este punto, parece conveniente realizar un análisis más detallado de la deuda de los diferentes niveles de la administración española en base a los datos del Banco de España según Protocolo de Déficit Excesivo, (metodología del SEC 2010 y con datos consolidados, es decir, minorándose los préstamos entre Administraciones en sus distintas modalidades (FLA, Fondo de Proveedores (FFPP), préstamos a Administraciones de SS, Fondo de Reserva de la SS):

• Deuda Pública en términos absolutos (miles de millones de euros): Tabla nº 1



• Deuda Pública en términos relativos: Tabla nº 2



• Evolución de la Deuda 2008 - 2017:





Si se analiza el gráfico, tomando el ejercicio 2008 con base 100, los datos son lo suficientemente elocuentes y ponen de manifiesto que si bien se ha producido un incremento del endeudamiento de todas las administraciones, **la administración local es con notoria diferencia la que menos ha aumentado, produciéndose incluso un cambio de tendencia en el año 2013, que continúa hasta el segundo trimestre de 2017, fecha hasta la que hay datos disponibles, situándose finalmente en cifras muy similares a las de 2008.**

Así, mientras que la deuda de las corporaciones locales en el período comprendido entre 2008 y 2016 aumenta levemente (1,26%), las Comunidades Autónomas destacan por un fuerte incremento que alcanza el 276,36% en el mismo período, continuando dicha tendencia alcista en el 2T de 2017, lo que puede observarse en la pendiente de la curva.

En lo que se refiere al Estado, su deuda también se ha incrementado de manera significativa, un 138,63% en ese período, continuando la tendencia hasta el 2T de 2017.

De igual forma, si se consideran dichos datos en términos relativos, tal y como se muestra en la tabla nº 2, se puede apreciar como el peso del **endeudamiento de las corporaciones locales** disminuye paulatinamente respecto al total, pasando de suponer un 7,23% del conjunto de la deuda en 2008 al 2,91% en 2016 y al **2,85% en el 2T de 2017**, continuando con la tendencia bajista en todo el período 2008 - 2017. Sin embargo, mientras que el Estado ha pasado de un 76,03% al 72,02% en dicho período, el peso del endeudamiento de las Comunidades Autónomas ha alcanzado el 25,13% del total frente al 16,73% que tenían en 2008.

Por su parte**, la participación del Cabildo Insular de Tenerife en el endeudamiento total** de las corporaciones locales según los datos disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, **pasa del 1,20% en 2008** sobre un total de 32 mil millones de euros, **al 0,74% en 2016** de un total de 32,1 mil millones de euros.

Si analizamos la evolución del **endeudamiento real y previsible de esta Corporación a nivel consolidado en el período comprendido entre 2010 y 2018**, se puede apreciar la significativa disminución del mismo, ya que de 491,6 millones de euros en 2010 pasará a 183,5 millones en el año 2018, lo que **supone una reducción del 63% de su endeudamiento**.



Esta significativa reducción de la deuda permitirá a la Corporación situarse en diciembre de 2017, en un porcentaje de endeudamiento que podría situarse en torno al 31% de los ingresos corrientes liquidados consolidados (a la espera de la liquidación definitiva del Presupuesto 2017), según se detalla en el apartado 3.3. Previsiones de ahorro neto y porcentaje de endeudamiento del presente informe, cuando el TRLRHL establece un límite máximo permitido para concertar operaciones de endeudamiento del 110 por 100, aunque a partir del 75 por 100 se necesitaría autorización del Ministerio.

**2.2. Evolución de la normativa sobre endeudamiento de las entidades locales.**

La situación descrita con anterioridad pone de manifiesto que los mecanismos de control existentes sobre el endeudamiento de las EE.LL. han funcionado a lo largo de los años de un modo razonable, ya que mientras que la deuda tanto del Estado como de las Comunidades se ha incrementado en el período estudiado 2008 – 2016, **la de las entidades locales ha aumentado de forma poco significativa en términos absolutos y ha disminuido considerablemente en términos relativos, colocándose en menos del 3% de la deuda total.**

Conviene recordar aquí que estos mecanismos de control venían ya regulados en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), ya que, en los apartados 1 y 2 del artículo 53 se establece que no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo sin la **previa autorización** de los órganos que tengan atribuida la competencia de tutela financiera de las entidades locales (Ministerio de Hacienda o Comunidades Autónomas), en el caso de que **concurra alguna de las siguientes circunstancias:**

* Cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos se deduzca un ahorro neto negativo.
* Cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

A pesar de la existencia de estos límites para el endeudamiento de las corporaciones locales, en el ejercicio 2010 a través del artículo 14.2 del RDL 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público se estableció que **desde la entrada en vigor de esa norma y hasta el 31 de diciembre de 2011**, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas **no podrían acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades**, para la financiación de sus inversiones, **ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes**, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resultaran beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.

Posteriormente, a través de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, se modificó dicho apartado Dos del artículo 14 del RDL 8/2010 **permitiendo en el ejercicio 2011 la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones a las entidades que liquidaran el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo cuando el volumen total del capital vivo no excediera del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados.** Las entidades que no cumplieran los requisitos anteriores no podrían concertar operaciones de crédito a largo plazo. Con esta Ley se reducía el límite de endeudamiento que tenían las entidades locales en el TRLRHL, es decir, se pasó del 110 por 100 al 75 por 100 de sus ingresos corrientes liquidados consolidados y se estableció **la imposibilidad de recurrir a préstamos cuando el ahorro neto fuera negativo**.

Para el ejercicio 2012, mediante el RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público volvió a prorrogarse el apartado Dos del artículo 14 del RDL 8/2010 en la redacción dada por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, permitiendo por tanto, a las entidades que liquidaran el ejercicio anterior con ahorro neto positivo y endeudamiento inferior al 75 por 100 concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones.

Nuevamente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2012, Ley 2/2012, en su Disposición final décimo octava prorroga para el año 2012 el apartado Dos del artículo 14 del RDL 8/2010, aunque introduce que tanto para el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento hay que deducir el efecto que en ambos casos pueda tener el importe de los ingresos afectados.

Ya por fin, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, (Ley 17/2012, de 27 de diciembre) en su **disposición final trigésima primera**, confiere vigencia indefinida a la Disposición Adicional Decimocuarta del RDL 20/2011 (artículo 14.2 del RDL 8/2010 en la redacción dada por la Ley 20/2011). Es decir, **las entidades locales que tengan ahorro neto positivo podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones cuando el volumen del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.** Si bien se precisa que, para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y en el nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados que financien operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

Como novedad, vuelve a permitirse a aquellas entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que exceda del 75 por 100, pero sea inferior al 110 por 100, concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, al tiempo que establece que **las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al 110 por 100, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.**

Además, la misma Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 estableció una excepción a lo previsto en esa DF trigésima primera mencionada. De este modo, la DA septuagésima tercera, autorizaba la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del RD Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se regulaba el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, siempre que tuvieran por finalidad la disminución de la carga financiera, la ampliación del período de amortización o el riesgo de aquellas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de las pendientes de vencimiento.

Esta disposición, posteriormente prorrogada en la Ley de Presupuestos para 2014 (Ley 22/2013, de 23 de diciembre) y para 2015 (Ley 36/2014, de 26 de diciembre), establecía que para la formalización de las operaciones de refinanciación se requería la adopción de un acuerdo del órgano competente de la corporación local, con los requisitos de quórum y votaciones establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Asimismo, establecía también que en el caso de que las entidades locales presentaran ahorro neto negativo o endeudamiento superior al 75% de sus ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior, las corporaciones locales, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, deberían aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo del ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente.

Estos planes debían comunicarse, para su aprobación, por las entidades locales al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El Interventor de la entidad local emitiría un informe anual del cumplimiento de estos planes y lo presentaría al Pleno para su conocimiento y el correspondiente al último año de aquellos planes debería, además, remitirlo al órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

En el caso de que se produjera un incumplimiento de los citados planes, la entidad local no podría concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo para financiar cualquier modalidad de inversión. Además, por parte del órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales se podrían proponer medidas extraordinarias que deberían adoptar las entidades locales afectadas. En el caso de que por éstas no se adoptaran se podrían aplicar las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso establecidas en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Adicionalmente a estos requisitos exigidos a las corporaciones locales para recurrir al endeudamiento, la disposición final 1.1 del RDL 17/2014 añade al TRLRHL, el artículo 48 bis, que señala en su apartado 1 que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera, entendiéndose por **prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.** Asimismo, en el apartado 3, se establece que las condiciones que deben cumplir las operaciones financieras previstas en la letra b), que se refiere a los pasivos financieros y es donde figuran las operaciones de crédito, se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y las condiciones que deben cumplir las operaciones llamadas Activos Financieros y Concesión de Avales, reavales y otras garantías públicas por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Por su parte el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se definió teniendo en cuenta el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que vela por la capacidad de las Administraciones Públicas para financiar sus compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

En este sentido, hay que tener en cuenta dentro de este marco jurídico que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera en los términos recogidos por la Resolución de 4 de julio de 2017, que deroga la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

Así en dicha Resolución, se establece que el coste total máximo para las operaciones de préstamo, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado en el diferencial que corresponda según el Anexo 3 (para las entidades locales se establecen 50 ó 75 puntos básicos dependiendo de que cumplan unos requisitos u otros) y que estarán en vigor mientras no se publiquen nuevos costes. De esta manera, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera publica mensualmente los tipos fijos máximos o diferenciales máximos sobre euríbor 1, 3, 6 y 12 meses según la vida media en meses de la operación al que las entidades locales se pueden endeudar.

En 2016 se mantiene la Disposición final trigésima primera sin ningún cambio respecto a ejercicios anteriores. Es decir, para concertar nuevas operaciones de préstamo a largo plazo para la financiación de inversiones se requiere tener **el ejercicio inmediato anterior liquidado con ahorro neto positivo y deuda viva menor a 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados consolidados, incluida la operación proyectada, para no requerir autorización del Ministerio o con autorización si la deuda viva es superior al 75 por 100, sin superar eso sí, el 110 por 100. En caso de Ahorro neto negativo no se podrán concertar operaciones de préstamo en ningún caso.** Estas operaciones tal y como recoge el artículo 48 bis del TRLRHL están sujetas al principio de prudencia financiera.

Por su parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, Ley 48/2015, de 29 de octubre, en materia de endeudamiento de las corporaciones locales no prorrogó la limitación de refinanciar sólo operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad al RDL 4/2012. Por tanto, se entiende que, según establece el TRLRHL, en el artículo 49.2 se puede llevar a cabo la conversión o sustitución total o parcial de operaciones preexistentes cumpliendo siempre con el principio de prudencia financiera.

En 2017, la legislación en materia de financiación de inversiones y de sustitución de operaciones preexistentes ha continuado vigente en los términos referidos.

En cuanto a la **regulación de endeudamiento para 2018**, dada la situación actual en la que no existe Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, en principio se mantiene la misma normativa que para 2017.

Hay que tener en cuenta que estas modificaciones en materia de endeudamiento de las entidades locales a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y del TRLRHL (sujeción al principio de prudencia financiera) se han producido como consecuencia de la modificación del artículo 135 de la Constitución Española que establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria y precisa que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario; asimismo determina la obligación de desarrollar el contenido de dicho artículo en una Ley Orgánica antes de 30 de junio de 2012, de modo que la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) dictada en su desarrollo y que entró en vigor el 1 de mayo de 2012, dio cumplimiento a dicho mandato constitucional, afectando también, entre otros aspectos al endeudamiento de las entidades locales, añadiendo nuevos requisitos.

Dicha Ley ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre y posteriormente por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la Deuda Comercial en el Sector Público, así como por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio y por la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre que determinan un seguimiento más exhaustivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda de las entidades, de forma que puedan atender sus vencimientos y que regula las reglas para el establecimiento de dichos objetivos, en aquel momento, por un Gobierno en funciones.

En el artículo 15 de esta LOEPSF se establece que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y el objetivo de deuda pública, ambos expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal y referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores.

Al encontrarnos en el periodo transitorio, que media hasta el ejercicio 2020, es de aplicación la disposición transitoria primera que regula los límites del ratio de la deuda pública sobre el PIB. De esta forma, cada año el Gobierno ha venido fijando el objetivo de deuda pública del conjunto de las entidades locales para los tres ejercicios siguientes.

Así el Consejo de Ministros en reunión celebrada el 7 de julio de 2017, fijó el objetivo de deuda pública para el conjunto de las Entidades Locales para los años 2018, 2019 y 2020, quedando establecido en este momento en:



Por tanto, la normativa de estabilidad presupuestaria fue novedosa respecto al endeudamiento de las entidades locales al regular desde hace unos años, la fijación de los objetivos de deuda para el conjunto de la administración local, que se traduce en un límite de endeudamiento sobre los ingresos corrientes liquidados consolidados, recogidos en el TRLRHL y en las posteriores modificaciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Este objetivo de deuda no incluye el endeudamiento derivado de mecanismos extraordinarios o adicionales de financiación como han sido los previstos para el pago a proveedores de las entidades locales u otros que el Estado pudiera implementar.

Así en la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2012 se prevé que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales puedan solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Dentro de este marco, son varios los mecanismos que desde el año 2012 el Estado ha puesto en marcha, como son el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, el Fondo de liquidez autonómico (FLA) u otras medidas de apoyo a municipios con problemas financieros. Todo ello a cambio del cumplimiento de un conjunto de condiciones fiscales y financieras para garantizar la sostenibilidad financiera.

De esta forma, se aprobaron entre otros, para las entidades locales, el RDL 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, el RDL 4/2012, de 24 de febrero, mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y el RDL 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Con el mecanismo de pagos a proveedores establecido en el RDL 4/2012, las entidades locales podían concertar operaciones de préstamo a largo plazo para el pago a sus proveedores, sin tener para ello que cumplir con los límites de endeudamiento del TRLRHL; sin embargo se condicionaba a las entidades a aprobar un Plan de Ajuste bajo unos determinados criterios con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de la operación. El Plan de Ajuste debía ser aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y ello habilitaba la posibilidad de formalizar la operación de préstamo. Los tipos de interés que se aplicaban a estas operaciones, fijados por el Convenio que firmó el Estado con el Instituto de Crédito Oficial, igual para todas las entidades locales independientemente de la entidad financiera con la que se firmara y que eran el equivalente al coste de financiación del Tesoro Público a los plazos de las operaciones más un margen, pronto quedaron fuera de mercado, es decir, eran muy superiores a los que las entidades locales podían endeudarse si solicitaban una operación de préstamo a las entidades financieras.

Ante la negociación de la FEMP, en el año 2014 el Gobierno permitió, mediante Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (convalidado mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre) y como excepción a lo dispuesto en la DF. trigésima primera de la Ley de Presupuestos de 2013, la posibilidad de concertar nuevas operaciones de endeudamiento para cancelar las operaciones de préstamos formalizadas por las entidades locales con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, es decir, refinanciando las mismas, siempre que se cumplieran unas determinadas condiciones:

* + - * La nueva operación de endeudamiento a suscribir tuviera como máximo el mismo período de amortización que restara para la cancelación completa de las operaciones de crédito suscritas con el mencionado Fondo.
      * Con la nueva operación se generara una disminución de la carga financiera que supusiera un ahorro financiero.
      * La operación no podría incorporar la garantía de la participación en tributos del Estado ni podrían subrogarse las entidades de crédito que concertaran estas nuevas operaciones en los derechos que correspondieran al Fondo.
      * La nueva operación debería destinarse en su totalidad a la amortización anticipada total o parcial de los préstamos formalizados con el Fondo.

La formalización de las nuevas operaciones de endeudamiento requería la autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. De este modo, si la entidad local hubiere cumplido en 2013 con el límite de deuda fijado en los art. 51 y 53 del TRLRHL, con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con la regla de gasto y su período medio de pago a proveedores, calculado por la entidad local de acuerdo con la metodología básica aplicable, no excedía del plazo máximo establecido en la normativa sobre la morosidad, podría formalizar la nueva operación. Si la entidad local cancelara totalmente los préstamos formalizados con el Fondo, quedaría sin vigencia el Plan de Ajuste aprobado que posibilitó su concertación.

De no cumplirse alguno de los requisitos citados, la entidad local podría formalizar la nueva operación de endeudamiento, pero el Plan de Ajuste aprobado mantendría su vigencia aunque se cancelaran totalmente los préstamos formalizados con el Fondo.

Ante la variedad de mecanismos de financiación a las entidades locales el RDL 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, se propuso simplificar y reducir el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez. De esta forma, se crea el Fondo de Financiación a Entidades Locales, que integra entre otros, al Fondo de Impulso Económico. Hay que destacar las exigencias solicitadas a las entidades locales para la adhesión al mismo, ya que la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las entidades locales, que derogó la Resolución de 16 de septiembre, en su Anexo 3, establece los diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado aplicables a las operaciones de endeudamiento. Así, para aquellas entidades locales que concierten operaciones de crédito (operaciones no instrumentadas en valores) que cumplan las condiciones de elegibilidad del Fondo de Impulso Económico el diferencial máximo será de 50 puntos básicos ya sean operaciones a largo o a corto plazo y 75 puntos para las que no cumplan dichas condiciones, cualquiera que sea el plazo.

Esas condiciones de elegibilidad son:

1. Que hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
2. Que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.
3. Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económica - financiera.

A estos efectos se tendrá en cuenta la última información publicada en la central de información económico - financiera de las Administraciones Públicas relativa a la liquidación del presupuesto, los datos relativos al endeudamiento y al período medio de pago a proveedores.

Finalmente, el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que, para **las entidades locales comprendidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL, entre las que se encuentra esta Corporación, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado** o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

De esta forma, aunque la operación de endeudamiento no necesite autorización expresa y previa por parte del Ministerio, según los requisitos del TRLRHL, porque la Corporación disponga de ahorro neto positivo y porcentaje de deuda por debajo del 75 por 100, podría necesitar dicha autorización si hay incumplimiento del objetivo de estabilidad.

**3. Previsiones de evolución del endeudamiento del Cabildo, características de las operaciones y cálculo de límites de endeudamiento.**

Como consecuencia del RDL 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, el Pleno de esta Corporación aprobó el 30 de marzo de 2012 por unanimidad, el Plan de Ajuste del Cabildo Insular de Tenerife para el periodo 2012-2022 en términos consolidados, conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria, permitiendo con ello a esta Corporación la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo, en las condiciones financieras fijadas por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con destino al pago a proveedores. El importe de dicha operación ascendió a 52 millones de euros.

No obstante, en el ejercicio 2014 el Cabildo de Tenerife se acogió al mecanismo previsto en el RDL 8/2014, de 4 de julio, por el que se permitía refinanciar las operaciones concertadas con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. Dicha refinanciación se aprobó inicialmente mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 29 de septiembre por importe de 45.509.995,25 euros, a un plazo de 7 años y posteriormente fue autorizada por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al cumplir el Cabildo con los requisitos exigidos en la normativa. Una vez formalizadas las nuevas operaciones de refinanciación del RDL 4/2012, de 24 de febrero, se cancelaron totalmente las anteriores.

Asimismo, dado que el Cabildo cumplió con todos los límites y reglas que establece el artículo 3, apartado 4 del RDL 8/2014, esto es, el objetivo de estabilidad presupuestaria, límite de deuda, regla de gasto y período medio de pago a proveedores por debajo de 30 días y considerando que se cancelaron totalmente los préstamos formalizados, quedó sin vigencia el Plan de Ajuste aprobado.

En el ejercicio 2015, aunque esta Corporación no tenía previsto en su Presupuesto recurrir a la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para financiar sus inversiones, toda vez que se preveía que las mismas se financiarían con ahorro bruto y con los ingresos de capital previstos, finalmente en el último trimestre del año optó por concertar una operación de préstamo a largo plazo, cumpliendo con el principio de prudencia financiera, por importe de 28,3 millones de euros para financiar inversiones contenidas en su Presupuesto.

Ya en el ejercicio 2016, el Cabildo concertó una operación incluida inicialmente en su Presupuesto por importe de 24,6 millones de euros para financiar parte de sus inversiones. Al mismo tiempo, en cumplimiento de las previsiones legales establecidas tanto en la LOEPSF, en cuanto a la reducción del endeudamiento neto de las Corporaciones Locales contempladas en el artículo 32 y 12.5, así como en la Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera, el Cabildo tramitó un expediente destinado por una parte, a la reducción de su endeudamiento en el ejercicio 2016 por importe total de 17,8 millones de euros con cargo al Remanente Líquido del ejercicio así como a mayores ingresos recaudados. Por otra parte, llevó a cabo la refinanciación de un conjunto de operaciones de préstamos preexistentes con el fin de abaratar sus condiciones económicas dentro de los términos de prudencia financiera, por importe de 91,9 millones de euros.

Esta amortización anticipada de 17,8 millones se traducirá para la Corporación en un ahorro de costes de 1,7 millones de euros mientras que la refinanciación de los 91,9 millones supondrá un ahorro adicional de 7,1 millones por aplicación de menores tipos de interés a lo largo de la vida de las operaciones, lo que hace un ahorro total de 8,8 millones de euros.

La refinanciación en dos tramos de estas operaciones de préstamos a largo plazo, supuso reconvertir por un lado una deuda viva de 53,1 millones de euros con tipos medios de 182 puntos básicos, considerando el euríbor al cero por ciento, en tipos medios de 62 puntos básicos y por otro reconvertir una deuda de 38,8 millones con tipos medios de 163 puntos básicos en tipos medios de 48 puntos básicos.

En 2017, esta Corporación está tramitando un expediente de reducción del endeudamiento neto por importe de 21,7 millones de euros tanto para dar cumplimiento al artículo 32 de la LOEPSF, como para aplicar el exceso de financiación afectada, correspondiente a saldos de crédito que tienen carácter finalista y que no se van a ejecutar de la operación de préstamo concertada en 2016 para la financiación de inversiones.

**3.1. Previsiones de evolución del endeudamiento.**

El art. 166.1.d) del TRLRHL dispone que al presupuesto general se unirá como anexo *“El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio”.* En el siguiente cuadro se recoge la información requerida en el citado anexo:



Hay que tener en cuenta que el Cabildo, como ente matriz, en el período comprendido entre 2010 y 2018 va a disminuir su endeudamiento en 326,8 millones de euros, lo que supondría una reducción del 67,61%, situándose su deuda viva a 31 de diciembre de 2018 en 156,6 millones de euros.

Asimismo, desde que el Cabildo, en diciembre de 2014 amortizó la última de las emisiones de deuda pública realizadas para financiar sus inversiones, sólo afronta amortizaciones anuales de sus préstamos. Al mismo tiempo, esta cuota de amortización ha disminuido en los dos últimos años como consecuencia de las amortizaciones anticipadas; de esta forma la cuota prevista para el ejercicio 2018 asciende a 22,1 millones de euros.

De cara al ejercicio 2018, esta Corporación no tiene previsto en su presupuesto recurrir a la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para financiar sus inversiones, toda vez que se prevé que las mismas se financien conjuntamente con ahorro bruto y con los ingresos de capital previstos.

No obstante, si durante el ejercicio fuese preciso concertar operaciones de este tipo y la normativa así lo permitiera, será necesario disponer de las variables de ahorro neto y del porcentaje de endeudamiento de la Corporación en los términos previstos por la ley. Para determinar dichas variables habrá que contar con la liquidación del ejercicio 2017, tanto del Cabildo como de los entes que forman el perímetro de consolidación.

Si en algún momento se recurre al endeudamiento, las condiciones generales de la nueva o nuevas operaciones de préstamo a concertar para llevar a cabo dicha financiación de inversiones serían:

* + Plazo: mínimo de 7 años, con posibilidad de carencia.
  + Tipo de interés: fijo o variable, según la situación de los mercados y con liquidación de intereses anual.
  + Amortización anual.
  + Sujetas al principio de prudencia financiera

Las mencionadas características de estas operaciones son las aplicables en el marco jurídico y financiero actual y se optará por la fórmula más adecuada en función de cómo evolucione dicho marco jurídico y de la situación de los mercados financieros, así como de los propios datos económicos de la Corporación.

**3.2. Características del endeudamiento.**

Es importante resaltar la importancia que tuvo el principal mecanismo de financiación de inversiones utilizado por el Cabildo desde 1997 hasta 2008 y que consistió en emisiones de deuda pública a 5, 7 y 8 años. El importe de esta fuente de financiación ascendió a 569,65 millones de euros durante ese período y la última emisión de deuda pública, a través de bonos aptos para la RIC, venció en diciembre de 2014.

Esta fórmula de endeudamiento, sin duda muy ventajosa, tanto por los menores costes financieros que suponía en su momento, como sobre todo, porque los bonos suscritos eran aptos para la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias, provocó un desequilibrio en la financiación de las inversiones realizadas por este Cabildo, en el sentido de que se amortizaba la deuda en períodos muy cortos, frente a la vida útil superior de dichas inversiones (con períodos de amortización media de 30 años). Esto fue posible, ya que mientras la Corporación contaba con ingresos corrientes suficientes para ello, se detraía de los mismos para hacer frente a los plazos de la deuda, pero en los primeros años de la crisis, 2009 y 2010, no se contó con ese margen y hubo que recurrir a operaciones de endeudamiento a más largo plazo, de manera que se adecuara la vida útil de las inversiones a su financiación.

En la actualidad, del conjunto de operaciones de endeudamiento de este Cabildo, deben destacarse las siguientes **características:**

* A 31 de diciembre de 2018, todas las referencias realizadas en este informe a la deuda directa del Cabildo se han de entender referidas exclusivamente a operaciones a largo plazo.
* **Salvo las operaciones de refinanciación del RDL 4/2012, del mecanismo extraordinario del pago a proveedores, el resto de la deuda del Cabildo** como ente matriz está **destinado a la financiación de inversiones.**
* Dentro de las operaciones de préstamos para la financiación de inversiones se refinanciaron en el ejercicio 2016, con el fin de abaratar los gastos financieros, un montante de 91,9 millones de euros de los que quedaría una deuda viva a 31 de diciembre de 2018 de 72,7 millones de euros.

**3.3. Previsiones de ahorro neto y porcentaje de endeudamiento.**

Tal y como se expone en el apartado 3.1 esta Corporación no tiene previsto en su Presupuesto para el ejercicio 2018 acudir a operaciones de crédito a largo plazo para financiar sus inversiones. Sin embargo, si durante el ejercicio se decidiera acometer la financiación de inversiones a través de operaciones de préstamo sería necesario disponer de las variables de ahorro neto y del porcentaje de endeudamiento de la Corporación en los términos previstos por la ley, así como cumplir con los objetivos de estabilidad y deuda pública según el art. 20.2 de la Ley 2/2012 para determinar si la Corporación se puede endeudar o no y si así fuera, si necesitara autorización previa del Ministerio.

No obstante, las previsiones que en este momento, con los datos disponibles y la normativa en vigor, se podrían realizar son las siguientes:

* Por lo que respecta al **ahorro neto de la Corporación** se estima en base, entre otros datos, al avance de la liquidación del ejercicio 2017 que acompaña a la documentación del Presupuesto 2018 aportada por la Dirección de la Oficina de Contabilidad, con los siguientes ajustes:
  + De la previsión de ingresos corrientes a 31 de diciembre, se han deducido los importes presupuestados a transferir a los Ayuntamientos en concepto de Carta Municipal y una previsión tanto de los ingresos afectados a operaciones de capital como de los ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos I a V que por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.
  + De la previsión de los gastos corrientes se han descontado los importes presupuestados a transferir a los Ayuntamientos en concepto de Carta Municipal, las obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de crédito que han sido financiadas con Remanente líquido de Tesorería según el artículo 53.1 del TRLRHL, además del capítulo III de gastos.

El cálculo de dicha magnitud sería:



Como se puede observar en base a las previsiones, la Corporación contaría con **ahorro neto positivo,** el cual podría variar en su cuantía dependiendo del importe definitivo de la ejecución de ingresos y gastos así como de los ajustes a realizar, aunque no en cuanto a su signo, dada la magnitud de la variable.

Para la anualidad teórica de amortización de las operaciones de préstamo, se ha tomado el último TAE informado por las entidades financieras en relación a cada una de las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2017.

* En lo que se refiere al ratio de **deuda viva sobre ingresos corrientes**, éste ha de calcularse **en términos consolidados** según lo establecido en el SEC-2010 y en el TRLRHL, esto es, incluyendo tanto al propio Cabildo como a los OO.AA., entes y sociedades mercantiles dependientes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado y considerando todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada.

Por tanto, una vez más hay que tener en cuenta que para el cálculo del ratio de endeudamiento es preciso contar con la liquidación del presupuesto del ejercicio 2017 tanto del Cabildo como de los entes que forman el perímetro de consolidación y llevar a cabo los ajustes en los ingresos corrientes definidos en la disposición trigésima primera de la LPGE 2013, que tiene carácter indefinido.

En este sentido, la sectorización de los entes dependientes de esta Corporación realizada por la IGAE establece que deben considerarse las siguientes entidades:



De todas las entidades relacionadas **sólo presentan operaciones de endeudamiento** las siguientes:

* SPET-Turismo de Tenerife: operación de préstamo a largo plazo con destino a la financiación de las obras de ampliación de sus oficinas y riesgo vivo en tarjetas de crédito.
* Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria: contratos de concesión de obra pública formalizados por el organismo autónomo para la construcción y explotación de diversos centros sociosanitarios.

La EPEL AGROTEIDE, fue clasificada en 2017 por la IGAE dentro del sector de Administraciones Públicas, con lo que su deuda consolidaría con la del Cabildo. Sin embargo, está en trámite la cancelación total de la misma, por lo que al cierre del ejercicio 2017 la previsión es que la entidad no tenga operaciones de préstamo en vigor.

Asimismo, el Consejo de Gobierno en relación con el proceso de liquidación de la sociedad mercantil Buenavista Golf, SA., clasificada como entidad de mercado y en la que participa el Cabildo en un 55%, adoptó entre otros, el acuerdo de aceptación de la propuesta de reparto de bienes que se le atribuyen a esta Corporación, así como la deuda con entidades financieras.

De igual forma, el Consejo de Gobierno acordó cancelar dicha deuda, por lo que al cierre del ejercicio 2017 estarían liquidadas las operaciones de préstamo en vigor.

En el siguiente cuadro se resumen las estimaciones realizadas de la deuda viva para el período 2017 - 2018:



Por lo que respecta al **Cabildo** (solo ente matriz), la **deuda viva** a 31 de diciembre de **2018 se reduce respecto a la prevista a la misma fecha de 2017 en 22,1 millones de euros, mientras que**, el conjunto de los **Organismos, Sociedades y Entes** que forman parte del Sector Administraciones Públicas de esta Corporación entendido en los términos previstos en el SEC 2010 y en el TRLRHL, **se estima que reduzcan su deuda** a lo largo de 2018 en **1,9 M €.**

Por último, el ratio de endeudamiento a 31 de diciembre de 2017 se situaría en torno al 31%, dato que resulta de:

* la deuda consolidada a 31 de diciembre de 2017 por importe de 207,5 millones de euros.
* la proyección de ingresos liquidados consolidados ajustados por importe de 663,3 millones de euros, que deriva de la previsión de liquidación del Presupuesto 2017 del Cabildo, que acompaña al Presupuesto 2018 elaborada por la Dirección de la Oficina de Contabilidad, minorados en los ajustes previsibles contemplados legalmente y de la liquidación de los Organismos y demás entes de 2016, que son las cifras disponibles.

Dicho porcentaje habría que ponerlo en relación con el establecido en el TRLRHL, que determina un límite máximo permitido para concertar operaciones de endeudamiento del 110 por 100, aunque a partir del 75 por 100 se necesitaría autorización del Ministerio.

**4. Carga financiera presupuestada.**

La consignación total del **Capítulo IX de gastos** del Presupuesto del Cabildo Insular para el año 2018 **se sitúa en 22,1 M €,** que responden a las amortizaciones previstas de los préstamos vigentes al finalizar el ejercicio 2017.

Por otra parte, en el **Capítulo III de Gastos Financieros**, se consigna un importe de 4,76 M €,que corresponden a intereses de operaciones de préstamos, coberturas de tipos y a diversos gastos derivados de la gestión financiera de la Corporación. A dicho importe se le añaden intereses de demora, hasta alcanzar los **4,8 millones de euros incluidos en el Presupuesto**.

El cálculo de intereses de las operaciones de préstamo se ha efectuado teniendo en cuenta las condiciones pactadas y en función de los tipos de interés ya conocidos a la fecha de la elaboración del presente informe. Para las operaciones de endeudamiento que fijan el tipo en los meses de noviembre y diciembre, se ha tomado como referencia, con un criterio de prudencia, un euríbor de 0%, cifra por encima del euríbor anual actual, que es negativo, para garantizar con ello el cumplimiento en el pago de la carga financiera.