

INFORME DE INTERVENCION

CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 2014 – VERSIÓN DEFINITIVA*

LEGISLACIÓN APLICABLE:

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril que desarrolla la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, en materia presupuestaria.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de Contabilidad Local (ICAL).
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- 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.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

- Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Boadilla del Monte para el ejercicio 2014 (BEP).
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda del sector público (LCDSP).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

PRIMERO.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del REP, se emite este informe de forma independiente al informe completo de la liquidación presupuestaria, con objeto de evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

SEGUNDO.- Tras la aprobación de la LOEPSF y en el marco del actual contexto económico nacional y mundial, el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria se ha convertido en objetivo prioritario para todas las administraciones públicas.

Ello motivó que tanto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el resto de colectivos profesionales implicados (fundamentalmente interventores locales), profundizasen en la concreción de la forma en la que debe calcularse el resultado en términos de contabilidad nacional (SEC'95), y en particular en los ajustes a realizar. Como consecuencia de ese proceso, se modificó el artículo 32 de la LOEPSF a través de la LCDSP, quedando de la siguiente manera:

Artículo 32. Destino del superávit presupuestario.

1. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda.
2. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.
3. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.

TERCERO.- Partiendo de esas premisas, la comparación entre los Derechos Reconocidos no financieros liquidados y las Obligaciones Reconocidas no financieras (en ambos, Capítulos 1 a 7) arroja el siguiente resultado:

$$\text{DRN [1-7]} - \text{ORN [1-7]} = 63.444.034,74 - 57.499.481,58 = 5.944.553,16 \text{ €}.$$

A pesar de la incorporación obligatoria y posterior utilización parcial de los créditos financiados por remanentes para gastos con financiación afectada (RTGFA) procedentes de ejercicios anteriores, nos encontramos con un superávit bruto no financiero.

Esta magnitud ha de ser ajustada por las diferencias de criterio entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

En el caso de nuestro Ayuntamiento, el primer ajuste a realizar es considerar en los capítulos 1 a 3 de ingresos (impuestos directos e indirectos, tasas y precios públicos) la recaudación neta en lugar de los derechos reconocidos, tanto de ejercicio corriente como de ejercicios cerrados. Esto supone un ajuste de - 4.065.693,33 €, ya que el déficit de recaudación de ejercicio corriente frente a derechos reconocidos asciende a 6.779.807,91 €, mientras que la recaudación de ejercicios cerrados en estos capítulos supone 2.714.114,58 €.

Un segundo ajuste de menor importancia relativa procede de las operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, recogidas en la cuenta contable (413), y que refleja aquellas en las que su tramitación ordinaria no ha permitido su aprobación en el ejercicio 2014.

El cuadro definitivo es el siguiente:

EJERCICIO 2014	INGRESOS – DERECHOS RECONOCIDOS	GASTOS – OBLIGACIONES RECONOCIDAS
CAPÍTULO 1	40.401.444,65	18.290.462,09
CAPÍTULO 2	993.569,91	22.900.336,19
CAPÍTULO 3	10.371.860,89	519.4407,06
CAPÍTULO 4	10.986.647,51	2.881.590,45
CAPÍTULO 5	597.579,71	-
CAPÍTULO 6	34.777,00	12.907685,79
CAPÍTULO 7	58.155,07	0,00
TOTAL CAPÍTULOS 1 A 7	63.351.102,67	57.499.481,58
TOTAL OP. NO FINANCIERAS		5.944.553,16
AJUSTE CRITERIO DE CAJA C 1-3		-4.065.693,33
AJUSTE LIQUIDACIÓN PTE '08 '09		277.430,04
AJUSTE OP PTES APLICAR (413)		-238.445,32
RESULTADO SEC'95		1.917.844,55

Por lo tanto, la medición de la capacidad o necesidad de financiación del Ayuntamiento de Boadilla del Monte a la vista de la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2014 muestra una **capacidad de financiación de 1.917.844,55 €**, disminuyendo respecto al resultado calculado en el ejercicio 2013 por la ya comentada existencia de mayores gastos financiados con RTGFA.

CUARTO.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la LOEPSF, el importe de esa capacidad de financiación (superávit, en términos de contabilidad nacional) deberá destinarse a reducir endeudamiento neto.

No obstante, debe observarse la nueva Disposición Adicional Sexta añadida a la LOEPSF por la propia LDCSP:

Disposición adicional sexta. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario.

1. Será de aplicación lo dispuesto en los apartados siguientes de esta disposición adicional a las Corporaciones Locales en las que concurren estas dos circunstancias:

a) Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

b) Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.

2. En el año 2014, a los efectos de la aplicación del artículo 32, relativo al destino del superávit presupuestario, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto», o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

b) En el caso de que, atendidas las obligaciones citadas en la letra a) anterior, el importe señalado en la letra a) anterior se mantuviese con signo positivo y la Corporación Local optase a la aplicación de lo dispuesto en la letra c) siguiente, se deberá destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la Corporación Local no incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en dicho ejercicio 2014.

c) Si cumplido lo previsto en las letras a) y b) anteriores la Corporación Local tuviera un saldo positivo del importe señalado en la letra a), éste se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo.

Para aplicar lo previsto en el párrafo anterior, además será necesario que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

3. Excepcionalmente, las Corporaciones Locales que en el ejercicio 2013 cumplan con lo previsto en el apartado 1 respecto de la liquidación de su presupuesto del ejercicio 2012, y que además en el ejercicio 2014 cumplan con lo previsto en el apartado 1, podrán aplicar en el año 2014 el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos

generales resultante de la liquidación de 2012, conforme a las reglas contenidas en el apartado 2 anterior, si así lo deciden por acuerdo de su órgano de gobierno.

4. El importe del gasto realizado de acuerdo con lo previsto en los apartados dos y tres de esta disposición no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12.

5. En relación con ejercicios posteriores a 2014, mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá habilitar, atendiendo a la coyuntura económica, la prórroga del plazo de aplicación previsto en este artículo.

En el caso del Ayuntamiento de Boadilla del Monte el escenario es el siguiente:

- Se cumplen los requisitos del apartado 1 de la DA6ª, ya que no se superan los límites en materia de endeudamiento [**el nivel de endeudamiento es del 15,44%** (9.783.275,96/63.351.067,65)], existe simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional (1.917.844,55 €) y RTGG positivo (11.064.169,08 €), y no afecta lo previsto en la DA1ª – mecanismos adicionales de financiación –,
- Por lo tanto, los 1.917.844,55 € se destinarán en primer lugar a atender las obligaciones pendientes de la cuenta (413) no financiadas con RTGFA, por importe de 3.847,07 €. La previsión de atender los pagos pendientes no tiene relevancia presupuestaria en cuanto a la utilización del superávit.
- Los 1.913.997,48 € restantes habrán de destinarse a amortización de la deuda (bancaria) viva – en términos análogos a la realizada en los ejercicios 2013 y 2014 – o a inversiones financieramente sostenibles, definidas en el RD Ley 2/2014, en función de la estimación del resultado en términos de contabilidad nacional que, para el 31/12/2015, se realice por esta Intervención, partiendo del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores como ya se ha informado junto con la Tesorería.
- El resto del Remanente de Tesorería para Gastos Generales, 9.146.324,53 €, podrá destinarse para financiar modificaciones presupuestarias de acuerdo con lo previsto en el artículo 104.2 del Real Decreto 500/1990, de acuerdo en cualquier caso con las previsiones de la LOEPSF.

QUINTO.- El artículo 12 de la LOEPSF regula el cálculo de la Regla de Gasto. Este concepto delimita el gasto máximo al que podrán hacer frente las Administraciones Públicas en cada ejercicio en los capítulos 1 a 7, en aplicación de la normativa europea SEC.

El importe máximo para el ejercicio 2014, reflejado en el Informe Económico-Financiero del Presupuesto para dicho ejercicio, ascendía a 51.415.679,66 €. Los ajustes para su cálculo

definitivo lo sitúan en 51.159.990,65, al reducirse ligeramente las obligaciones finalmente reconocidas respecto de las estimadas en el momento del cálculo inicial.

Las Obligaciones Reconocidas en dichos capítulos de gastos ascienden a 57.499.481,58 €, por lo que se produce un incumplimiento de la Regla de Gasto al superar en 6.339.490,93 € el límite establecido.

Ahora bien; **este incumplimiento se produce única y exclusivamente como consecuencia del reconocimiento de obligaciones financiadas con RTGFA**, créditos cuya incorporación resulta obligatoria de acuerdo con lo previsto en TRLRHL y el RD 500/1990.

La comprobación numérica de esta afirmación es sencilla: si minoramos del importe de las obligaciones reconocidas el total calculado de las Desviaciones de Financiación negativas imputables al ejercicio 2014, 10.002.112,47 €, que son las financiadas con ese RTGFA, veremos que la cuantía resultante – 47.497.369,11 € - es sensiblemente inferior al límite del gasto computable para el ejercicio 2014.

No obstante, la normativa aplicable y las sucesivas circulares de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no se han mostrado sensibles a considerar este ajuste que resolvería la actual contradicción con la normativa hacendística local, por lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la LOEPSF será necesaria la aprobación de un Plan Económico-Financiero que corrija este incumplimiento.

Encontrándonos en un escenario análogo al que en 2013 condujo a la aprobación de este mismo instrumento, se reproduce parcialmente el Informe de Intervención VI.035/2013, de 23 de julio:

“ [..]

No obstante, la Incorporación de Remanentes de Crédito (IRC) financiada con Remanente de Tesorería para Gastos con Financiación Afectada (RTGFA), se preceptúa en el artículo 178 del TRLRHL como obligatoria, por lo que las consecuencias que para los objetivos de la LOEPSF se deriven son inevitables para la entidad local, circunstancia sobre la que ha informado de manera reiterada esta Intervención. Es por ello que desde el Ministerio se ha concretado la aceptación de que el Plan Económico-Financiero a aprobar, regulado en el artículo 21 de LOEPSF, se limite a señalar las causas del desequilibrio y a remitir a la aprobación del Presupuesto 2014 para la consecución del reequilibrio.

Se reproduce la contestación realizada a COSITAL Network por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), remitiéndose a lo dispuesto por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local:

“El artículo 47 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, determina que los remanentes de crédito que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente constituyendo su fuente de financiación los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretende incorporar.

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

Entre tales ingresos finalistas se encontrarían no solo las subvenciones de otras Administraciones Públicas, sino también, y a modo de ejemplo, los recursos obtenidos por préstamos bancarios, por la enajenación de parcelas y otros de naturaleza urbanística, siendo todos ellos de utilización obligatoria.

Atendiendo a criterios presupuestarios, la Orden EHA 3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades locales, dispone que las aplicaciones al presupuesto de los ingresos contenidos en el remanente de tesorería se recogerán, a lo largo del ejercicio, en el capítulo 8 del presupuesto de ingresos de cada entidad local, sin que en ningún caso tales ingresos puedan formar parte de los créditos iniciales del presupuesto.

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

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

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

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

*Considerando lo expuesto, la utilización del remanente de tesorería afectado para financiar gasto no financiero, **exigirá la aprobación de un plan económico financiero**, puesto que, conforme a la normativa actual, genera inestabilidad*

presupuestaria en el momento de ejecutar la modificación presupuestaria, aunque nunca con motivo de la aprobación del presupuesto y, posiblemente, también dé lugar a un incumpliendo de la regla de gasto.

Ahora bien, **se hace necesario analizar el alcance de tales incumplimientos así como sus efectos sobre la situación económico financiera de la entidad local y, en consecuencia, cuál debiera ser el contenido del plan económico financiero a aprobar.**

El remanente de tesorería, aun cuando se configura contablemente como un activo financiero, su naturaleza se identificaría con el ahorro que genera una entidad local en un ejercicio como consecuencia del desfase entre la ejecución de unos ingresos presupuestarios y las obligaciones reconocidas a las que están afectados de forma tal que ese ahorro habrá de ser utilizado como fuente de financiación de las obligaciones de ejercicios posteriores a aquel en el que se obtuvo.

En consecuencia, **no cabe admitir que la utilización del remanente de tesorería afectado por una entidad local sea determinante de una situación de déficit estructural**, es más, habría de identificarse con una situación de superávit presupuestario en el momento de la liquidación del presupuesto.

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

La primera consideración sobre las medidas a aprobar parte de la **imposibilidad de admitirse**, como medida del plan para corregir el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, **la no utilización del remanente de tesorería de carácter afectado** por la ya citada obligación legal de su utilización.

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

En el supuesto que nos ocupa, por tanto, es indiscutible que el incumplimiento no tiene carácter estructural, por lo que debe corregirse con la aprobación en equilibrio del Presupuesto para el ejercicio 2015.

Cumplida ya tal exigencia con el acuerdo plenario de fecha 23/12/2014, será preciso aprobar por el propio Pleno un Plan Económico-Financiero que se limite a reflejar dicha circunstancia.

Dicha tramitación se producirá en los términos previstos en el artículo 23 de la reseñada LOEPSF y de forma análoga a la seguida en el ejercicio 2013, lo que comporta la obligación de comunicación posterior al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la

aplicación de captura habilitada al efecto en la Oficina Virtual de Entidades Locales, <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/Pefel/Marco/aspx/login.aspx>.

SEXTO.- En definitiva, los datos obtenidos a partir de la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2014 ponen de manifiesto que el Ayuntamiento de Boadilla del Monte:

- **Cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.**
- **Cumple el objetivo de deuda pública.**
- **Incumple el objetivo de regla de gasto**, con las matizaciones y consecuencias señaladas en el punto anterior.

Es cuanto tengo a bien informar respecto del asunto de referencia, en Boadilla del Monte, a 12 de marzo de 2015.

** Este Informe se emite de forma complementaria (y DEFINITIVA) al incorporado al expediente en fecha 27 de febrero de 2015, al haberse modificado algunas magnitudes en importes mínimamente significativos como consecuencia de ajustes técnico-contables derivados de la resolución de pequeñas incidencias detectadas en colaboración con la empresa encargada de la asistencia informática.*