

INFORME DE INTERVENCION

CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 2015

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 HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- 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 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

- Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Boadilla del Monte para el ejercicio 2015 (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.

El cuadro definitivo es el siguiente:

EJERCICIO 2015	INGRESOS – DERECHOS RECONOCIDOS	GASTOS – OBLIGACIONES RECONOCIDAS
CAPÍTULO 1	36.009.073,36	18.249.189,86
CAPÍTULO 2	1.112.839,92	25.269.470,90
CAPÍTULO 3	8.538.190,91	171.628,59
CAPÍTULO 4	11.243.569,42	3.166.384,47
CAPÍTULO 5	438.284,68	-
CAPÍTULO 6	8.155,00	13.467.497,67
CAPÍTULO 7	60.000,00	428.803,45
TOTAL CAPITULOS 1 A 7	57.411.013,29	60.752.974,94
TOTAL OP. NO FINANCIERAS		-3.341.961,65
AJUSTE CRITERIO DE CAJA C 1-3		1.052.819,11
AJUSTE LIQUIDACIÓN PTE '08 '09		478.477,43
AJUSTE OP PTES APLICAR (413)		-19.230,44
RESULTADO SEC'95		-1.829.895,55

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 2015 muestra una **necesidad de financiación de 1.829.895,55 €.**

De acuerdo con lo previsto en la LOEPSF, la liquidación no muestra capacidad de financiación (superávit, en términos de contabilidad nacional), por lo que no deberá destinarse de forma obligatoria a reducir endeudamiento neto como en ejercicios anteriores, aunque en todo caso este Ayuntamiento amortizó de forma anticipada toda su deuda viva pendiente durante el ejercicio 2015.

Por lo tanto, en el caso del Ayuntamiento de Boadilla del Monte el escenario de aplicación de lo previsto en la LOEPSF lleva a que la totalidad del Remanente de Tesorería para Gastos Generales, 6.471.952,07 €, 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.

Aun no resultando de aplicación obligatoria – no existe capacidad de financiación –, esta Intervención recomienda que dicho RTGG se utilice en primer lugar para atender las operaciones recogidas en la cuenta (413) como OPA, por importe de 19.230,44 €.

CUARTO.- 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 2015, reflejado en el Informe de Estabilidad Presupuestaria del Presupuesto para dicho ejercicio, ascendía a 56.617.910,00 €.

Las Obligaciones Reconocidas en dichos capítulos de gastos ascienden a 60.752.974,94 €, por lo que se produce un incumplimiento de la Regla de Gasto al superar en 3.135.064,94 € el límite establecido.

QUINTO.- Ahora bien; **estos incumplimientos se producen 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 2015, 11.459.700,46 €, que son las financiadas con ese RTGFA, veremos que la cuantía resultante – 49.293.274,48 € - es sensiblemente inferior al límite del gasto computable para el ejercicio 2015.

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 los ejercicios 2013 y 2015– con la incorporación del incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria – condujo a la aprobación de este mismo instrumento, se reproduce parcialmente el Informe de Intervención VI.035/2013, de 23 de julio (incorporado asimismo al Informe VI.012.bis/2015, de 12 de marzo):

“ [...]

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, sino ficticio**, y únicamente en los términos de la LOEPSF, por lo que debe corregirse con la aprobación en equilibrio del Presupuesto para el ejercicio 2016.

Cumplida ya tal exigencia con el acuerdo plenario de fecha 21/12/2015, 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 los ejercicios 2013 y 2015, 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 2015 ponen de manifiesto que el Ayuntamiento de Boadilla del Monte:

- **Incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria**, con el carácter “ficticio” y las limitadas consecuencias señaladas en el punto anterior.
- **Cumple el objetivo de deuda pública.**
- **Incumple el objetivo de regla de gasto**, con el carácter “ficticio” y las limitadas consecuencias señaladas en el punto anterior.

Es cuanto tengo a bien informar respecto del asunto de referencia, en Boadilla del Monte, marzo de 2016.