

INFORME DE INTERVENCIÓN

Asunto

Fijación del límite de gasto no financiero para el presupuesto general del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2016 y evaluación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

1. INTRODUCCIÓN Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El ámbito subjetivo de análisis se define por aplicación de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC), consolidando las entidades clasificadas dentro del subsector de Administraciones Públicas, que incluye el conjunto de entidades formado por la principal y sus dependientes. En nuestro caso, el perímetro de consolidación está formado únicamente por el propio Ayuntamiento, dado que las dos sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal IDASA y Alzira Radio SA se han disuelto y están en fase de liquidación, estando prevista la misma para primeros de marzo de 2016 y en GESUAL, en que el Ayuntamiento tenía la mayoría cualificada del capital social, se disolvió y liquidó en 2015. Ante esta situación se ha entendido por la Intervención municipal que la mejor opción es incluir los gastos e ingresos de las dos actividades desarrolladas por las sociedades IDASA y Alzira Radio en el presupuesto del Ayuntamiento y, en consecuencia, al no existir presupuesto de ambas sociedades no hay proceso de consolidación.

El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LEPSF) establece que los Ayuntamientos deberán respetar un límite en el gasto no financiero en la aprobación de sus presupuestos. Límite que tendrá que ser coherente tanto con la regla de gasto como con el que se derive de la estabilidad presupuestaria. Es decir, hay que calcular dos límites de gasto, por una parte, el determinado por la propia regla de gasto, y por otra parte, el que se derive del cumplimiento del principio de estabilidad. En el caso de diferencias entre ambos cálculos, se tomará como límite de gasto no financiero el menor de ellos.

La normativa que regula la fijación del límite de gasto no financiero y la estabilidad presupuestaria, es la siguiente:

- Ley Orgánica 2/2012, por la que se aprueba la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera (LEPSF).
- RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

- RD Legislativo 2/2004, por el que se aprueba e texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.
- Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2082 de 2014
- *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones locales*, publicado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- *Manual del Sistema Europeo de Cuentas 95 (SEC)*.
- Guía para la determinación de la regla de gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012, de la IGAE.

En las Entidades locales corresponde a la Intervención el cálculo y evaluación del límite de gasto y del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, de conformidad con el artículo 15.1.d) de la LEPSF.

Es importante destacar que el Ayuntamiento aprobó en el ejercicio 2015 un plan económico-financiero como consecuencia de la operación de crédito que se formalizó en ese ejercicio, por importe de 7.766.742,00 euros (capítulo 9 del estado de ingresos), con destino al pago de la deuda pendiente por la expropiación del Huerta Redal (capítulo 6 del estado de gastos). La vigencia de este plan económico-financiero, de conformidad con la LOEPSF, es de dos ejercicios, por lo que el presupuesto 2016 está condicionado por este plan que aprobó el Pleno del Ayuntamiento el 25 de febrero de 2015. La razón de que la vigencia sea, como mínimo, de dos años es porque el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en el presupuesto conlleva, normalmente, el de la liquidación de ese presupuesto, por lo tanto, los efectos del incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera perduran en 2016 y, por tanto, debe ajustarse al mismo.

2. LÍMITES CUANTITATIVOS A APLICAR A LAS REGLAS FISCALES

En ejecución de la LEPSF el Gobierno de la Nación, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2015, fijó para las Entidades locales los siguientes límites cuantitativos de las reglas fiscales que se indican para el ejercicio 2016:

1. Objetivo de estabilidad presupuestaria: 0,0 (en porcentaje del PIB).
2. Regla de gasto: 1,8 (tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española).

3. REGLA DE GASTO. METODOLOGÍA Y CÁLCULO

La regla del gasto obliga a los entes locales a ajustarse en los gastos no financieros, excluidos los intereses, al límite o techo de gasto que fije el

Gobierno de la Nación que, como hemos visto en el punta anterior, es del 1,8 por ciento de los gastos liquidados en el presupuesto del ejercicio anterior, previo realizar los ajustes que se determinan en la guía de la IGAE.

Se entiende como gasto computable a los efectos de esta regla, los siguientes conceptos:

- a) Los empleos no financieros definidos en términos del SEC.
- b) Se excluirán:
 - Los intereses de la deuda.
 - La parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.
 - Las transferencias a las Corporaciones locales vinculadas a los sistemas de financiación.
- c) Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Igual, pero de signo negativo, cuando los cambios normativos supongan disminuciones de ingresos.

El cálculo del gasto computable a tener en cuenta en la aprobación del Presupuesto del ejercicio 2016 no se va a efectuar este año por las razones que paso a citar: primero, no es obligatorio su cálculo en la fase de aprobación del presupuesto, de conformidad con la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que se regula las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, aunque esta Intervención cree que sí es conveniente su elaboración, como ha hecho en otros presupuestos, por permitir controlar el gasto durante el ejercicio, dado que al ser obligatorio a final de ejercicio su cálculo es necesario controlar el gasto no financiero desde el inicio, es decir, desde la fase de aprobación del presupuesto como medio de cumplir con esta regla; segundo, el cálculo de la regla del gasto para el presupuesto de 2016 se realiza a partir de los datos de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2015 y dado que en este año se ha reconocido el abono del justiprecio de los terrenos ubicados en el conocido Huerto de Redal, que representa una cantidad que influye mucho en el resultado de la liquidación del presupuesto, su consideración hace que no se puedan comparar los datos de liquidación del presupuesto de 2015 con las de presupuesto de 2016 por no ser homogéneos y, por último, es de difícil cálculo la cantidad de obligaciones que se reconocerán en 2015 con cargo a subvenciones finalistas, que es uno de los ajustes a hacer para calcular el techo de gasto. Por todo ello, esta Intervención no va a calcular la regla de gasto para el Presupuesto de 2016.

4. EVALUACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. METODOLOGÍA Y CÁLCULO

El principio de estabilidad presupuestaria, conforme al artículo 4 del RD 1463/2007, debe cumplirse tanto en la aprobación del presupuesto inicial, como en su ejecución y liquidación.

Para su valoración hay que calcular la capacidad/necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, identificando el superávit con capacidad de financiación y el déficit con necesidad de la misma. La estabilidad presupuestaria implica que a lo largo del ciclo presupuestario los recursos corrientes y de capital deben ser suficientes para financiar los gastos de la misma naturaleza. En consecuencia, el volumen de deuda no puede aumentar, que como máximo deberá permanecer constante, sea cual sea el crecimiento de los recursos, o la capacidad de la entidad para afrontar la carga financiera de la deuda.

Para su cálculo, en primer lugar, se estima el gasto no financiero del proyecto de presupuestos. En segundo lugar, se obtienen los ingresos previstos en términos de contabilidad nacional. La diferencia de ambas magnitudes muestra la capacidad o necesidad de financiación.

Tabla 1. Estimación del gasto no financiero según la capacidad / necesidad de financiación

PROYECTO PRESUPUESTO 2016	Ayuntamiento
Cap 1. Gastos de personal	15.959.703,00
Cap 2. Gastos corrientes	13.500.982,00
Cap 3. Intereses	459.958,00
Cap 4. Transferencias corrientes	2.689.233,00
Cap 5. Fondo de Contingencia	161.500,00
Cap 6. Inversiones	1.530.370,00
Cap 7. Transferencias de capital	0,00
Total gasto no financiero presupuesto 2016	34.301.746,00
Menos cap 3 intereses (459.958,00)	33.841.788,00
Cap 8: Activos financieros	42.070,00
Cap 9: Pasivos financieros	2.166.257,00
Total presupuesto 2016	36.510.073,00

En la tabla 1 puede observarse que el gasto no financiero (suma de los siete primeros capítulos), asciende a 34.301.746,00 euros, que minorada por los intereses del capítulo 3, da un resultado de 33.841.788,00 euros.

Por la parte de los ingresos no financieros el SEC establece los siguientes ajustes:

— Los ingresos incluidos en los capítulos 1, 2 y 3 deben calcularse según el criterio de caja, que integra tanto los del ejercicio corriente como los de ejercicios cerrados. Para este cálculo, primeramente hemos obtenido la ratio de derechos cobrados en los ejercicios 2012, 2013 y 2014, tanto del presupuesto corriente como de cerrados, sobre los derechos presupuestados en 2012, 2013 y 2014. Estos porcentajes se han aplicado a los capítulos 1, 2 y 3 del proyecto de presupuesto del ejercicio 2016. Consideramos que esta forma de aplicar el ajuste de caja es razonable y conforme con la LEPSF.

— Los capítulos 4, 5, 6 y 7 del estado de ingresos se han previsto conforme a lo presupuestado, siguiendo criterios ajustados a caja, y en el caso de las transferencias corrientes y de capital a los derechos reconocidos en su contabilidad por las Administraciones Públicas concedentes durante los últimos ejercicios presupuestarios.

Tabla 2. Ratios utilizados en el ajuste de los ingresos tributarios (SEC) y por devoluciones de liquidaciones negativas de Participación de Tributos del Estado correspondientes a los ejercicios que se señalan

	Presupuesto inicial Ayto 2016	Media porcenta 2012, 2013 y 2014	ajuste
Ajustes SEC criterio caja			
1. Impuestos directos	18.830.500,00	-8.95	-1.685.329
2. Impuestos indirectos	240.500,00	-6.77	-16.282
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.714.795,00	-7.68	-362.096
Total ajustes por criterio de caja			-2.063.707
Ajustes por liquidación PTE 2008 (+)	46.040,00		
Ajustes por liquidación PTE 2009 (+)	90.230,00		
Ajustes por liquidación PTE 2013 (+)	592.671,49		
Ajustes por devolución PTE	728.941,49		

En la tabla 3 se muestra el detalle del cálculo de los ingresos por operaciones no financieras del proyecto de presupuesto de 2016 del Ayuntamiento. El importe total asciende a 36.468.003,008 euros.

Tabla 3. Estimación de los ingresos no financieros en términos del SEC

INGRESOS PRESUPUESTO 2016	AYUNTAMIENTO
Capítulo 1	18.830.500,00
Capítulo 2	240.500,00

Capítulo 3	4.714.795,00
Capítulo 4	11.649.308,00
Capítulo 5	553.900,00
Capítulo 6	355.000,00
Capítulo 7	124.000,00
Total ingresos no financieros	36.468.003,00

Conforme a todo lo anterior, el cálculo de la estabilidad presupuestaria es el siguiente:

1. Sumatorio captos 1 a 7 de ingresos	36.468.003,00
2. Ajustes criterio caja captos 1, 2 y 3 (-)	-2.063.707,00
3. Ajustes por liquidación PTE 2008 (+)	46.040,00
4. Ajustes por liquidación PTE 2009 (+)	90.230,00
5. Ajustes por liquidación PTE 2013 (+)	592.672,00
6. Recursos no financieros Presup 2016	35.133.238,00
7. Gasto no financieros Prespto 2016	34.301.746,00
8. Capacidad de financiación (6-7)	831.492,00

De lo que se deduce que el Presupuesto de 2016 presenta una capacidad de financiación de 831.490.63 euros.

El interventor

Jesús Velarde Saiz

Alzira, 21 de diciembre de 2015