

## **INFORME DE INTERVENCIÓN**

### **Asunto: Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la elaboración del presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el ejercicio 2017.**

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, que modifica ciertos aspectos de la Ley 2/2012, definen la estabilidad presupuestaria como “la situación de equilibrio o superávit estructural”, señalando que “para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”.

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (en adelante SEC 95) es un sistema de contabilidad nacional y «constituye un marco contable comparable a escala internacional, cuya finalidad es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (de una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías».

El SEC 95 no es por tanto un sistema directamente aplicable al presupuesto de las administraciones públicas ni a la contabilidad patrimonial de partida doble, pero sí que habrá de ser aplicado para poder definir la capacidad o necesidad de financiación y, por tanto, se deberá atender a sus criterios para calcularla.

Tal y como se establece en el art. 3 de la Ley 2/2012 “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 esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea”.

La aplicación de dicho sistema de cuentas implica la necesidad de hacer una serie de ajustes por cambios en criterios contables, así como de tener en cuenta como ámbito subjetivo de aplicación el denominado sector administraciones públicas, que recoge, en este caso, las cuentas de la Ciudad Autónoma de Ceuta y de todos los agentes públicos financiados mayoritariamente con cargo a sus presupuestos.

Así, en la fase de elaboración y aprobación, el presupuesto estará equilibrado en términos de estabilidad cuando el equilibrio se dé entre los capítulos no financieros del presupuesto de ingresos y de gastos, de acuerdo con las normas de contabilidad nacional. Ello forzosamente implica que en la elaboración del presupuesto deben preverse los ajustes positivos y negativos que se estima se aplicarán a los ingresos y gastos por aplicación de los criterios del SEC 95, obteniéndose el límite de gasto no financiero en términos de contabilidad nacional.

Pretender el equilibrio al amparo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria basándose en la simple igualdad de los capítulos no financieros del presupuesto, sin tener ex ante en cuenta los ajustes que provocan en los ingresos y gastos los criterios de contabilidad nacional, ni todas las entidades que integran el sector administraciones públicas, es abocarse a la incertidumbre del resultado de la liquidación en esos mismos términos.

El art. 6 de la Ley señala que “la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus presupuestos y liquidaciones, deberá contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley”.

Además, el art. 7.3 de la Ley preceptúa que “las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En cumplimiento de la normativa enunciada, se ha procedido por parte de esta Intervención a la realización de los cálculos y ajustes necesarios sobre la base de los datos de los capítulos 1 al 9 de los estados de gastos e ingresos presupuestarios, en términos de contabilidad nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

A) Cálculo de la capacidad/necesidad de financiación, según los presupuestos iniciales de la Ciudad, sus organismos autónomos y los entes públicos dependientes de ella, que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales.

Para ello se calcula el presupuesto consolidado de la Ciudad y posteriormente se elimina la capacidad o necesidad de financiación de aquellas sociedades que pudieran ser consideradas como “productoras de mercado”, que son aquellas en las que concurren las siguientes circunstancias:

- Que los servicios prestados no sean gratuitos (o no tengan por qué serlo).
- Que la empresa presente “ventas” o ingresos reales.
- Que exista una pluralidad de clientes.
- Que las ventas cubran el 50% de los “costes de producción”.
- Que los precios aplicados sean económicamente significativos.

En consecuencia, dado que la empresa pública ACEMSA :

- Es una unidad institucional independiente.
- Su actividad a efectos del SEC-95 puede ser catalogada como de mercado.
- Y actúa en condiciones de mercado percibiendo precios económicamente significativos,

debería quedar sectorizada como "sociedad no financiera" y su capacidad o necesidad de financiación no consolidaría con el de la Administración titular. No obstante, teniendo en cuenta que el Inventario de Entes del Sector Público Local, del Ministerio de Hacienda, la conceptúa y clasifica como administración pública, será considerada como esto último e incluida dentro del consolidado de la Ciudad. La única sociedad no financiera sería la participada Puerta de África.

# PRESUPUESTO CONSOLIDADO

En miles de euros.

	CIUDAD	ACEMSA	PARQUE MARÍTIMO	PROCES. EM	VICE:	TURISM	RTVCE	OBIMAS/	OBIMAC	AMGEVI	PUERTA	S.TRIBU	ICD	MÚSICA	IDIOMAS	IEC	ELIMINACI AJUSTES	PPTO CONSOL
Ingresos																		
1	10.611	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		10.611
2	123.289	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		123.289
3	9.276	11.822	700	0	2.951	0	5	0	0	1.780	2.539	121	838	52	219	5	-1.531	28.777
4	89.844	1.000	1.610	6.167	1.522	1.625	2.468	2.860	8.002	4.606	0	4.756	5.232	1.601	377	220	-39.302	92.587
5	288	30	0	0	156	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		474
6	3.500	0		0	0		0	0		0	0	0	0	0				3.500
7	3.310	1.400	0	6.874	378		362	180		194	300	2.783	15	0	6	4	-9.882	5.924
8	1.500	0	0	0	0		10	65		30	0	60	15	20				1.700
9	25.000	0	0	0	0		0	0		0	0	0	0	0				25.000
	266.616	14.252	2.310	13.041	5.007	1.625	2.845	3.105	8.002	6.610	2.839	7.721	6.102	1.673	602	229	-50.715	291.862
Gastos																		
1	80.180	3.552	1.838	2.306	1.485	946	1.855	2.133	6.954	4.766	1.609	3.919	2.193	1.604	579	116,50		116.034
2	63.749	7.063	472	253	423	679	618	727	1.047	547	930	865	2.080	47	17	69,00	-1.531	78.055
3	3.208	2	0	600	35	1	0	0	0	152	0	11	10	0	0	0,00		4.018
4	55.878	0	0	3.008	0	0	0	0	0	0	0	0	1.789	1	0	39,00	-39.302	21.412
5	500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00		500
6	24.341	3.635	0	3.269	2.687	0	362	180	0	194	200	2.783	15	1	6	4,00		37.675
7	9.962	0	0	0	250		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	-9.882	330
8	1.500	0	0	0	0		10	65	0	30	0	60	15	20	0	0,00		1.700
9	27.299	0	0	3.606	128		0	0	0	920	100	84	0	0	0	0,00		32.138
	266.616	14.252	2.310	13.041	5.007	1.625	2.845	3.105	8.002	6.610	2.839	7.721	6.102	1.673	602	229	-50.715	291.862
INF	240.116	14.252	2.310	13.041	5.007	1.625	2.835	3.040	8.002	6.580	2.839	7.661	6.087	1.673	602	229		265.162
GNF	237.817	14.252	2.310	9.435	4.879	1.625	2.835	3.040	8.002	5.659	2.739	7.577	6.087	1.653	602	229		258.024
CF/NF.	2.299	0	0	3.606	128	0	0	0	0	920	100	84	0	20	0	0		7.138

En el presupuesto consolidado habría que restar la capacidad/necesidad de financiación de la sociedad participada Puerta de África. En cuanto a las fundaciones, señalar que se encuentran incluidas en el presupuesto del propio Ayuntamiento.

Analizando los estados de gastos e ingresos de la sociedad Puerta de África para el ejercicio 2017 obtenemos:

	IMPORTE EN EUROS
CAPACIDAD/(NECESIDAD FINANCIACIÓN) PUERTA DE ÁFRICA	100.000,00
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN:	100.000,00

En consecuencia, la capacidad/necesidad de financiación en base al presupuesto inicial de la Ciudad, sus OO.AA y los entes públicos dependientes de ella que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales es la que se resume seguidamente:

	IMPORTE EN EURO
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA CIUDAD: (CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN)	7.137.510,
CAPACIDAD/(NECESIDAD FINANCIACIÓN SOCIEDADES PARTICIPADAS) INCLUIDA EN EL CONSOLIDADO	-100.000,
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN:	7.037.510,

## B) Ajustes al presupuesto:

### 1. AJUSTE POR RECAUDACIÓN INGRESOS CAPÍTULO 1 a 3.

El criterio general establecido en contabilidad nacional para la imputación de la mayor parte de los ingresos y, en concreto, para los impuestos y cotizaciones sociales, es el del devengo. No obstante, puede haber ingresos devengados en un ejercicio y que no llegan a recaudarse nunca; por ello, con el fin de evitar el efecto sobre el déficit público de los ingresos devengados y no cobrados, el Rgto (CE) Nº 2.516/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de noviembre de 2000, modificó los criterios inicialmente fijados por el Sistema Europeo de Cuentas, estableciéndose que la capacidad/necesidad de financiación de las

administraciones públicas no puede verse afectada por los importes de impuestos y cotizaciones sociales cuya recaudación sea incierta.

- Tratamiento presupuestario: En el presupuesto, los ingresos de naturaleza fiscal de las Corporaciones Locales, así como los ingresos asimilados o directamente relacionados con los ingresos fiscales se registran en los capítulos 1 "Impuestos directos", 2 "Impuestos indirectos" y 3 "Tasas y otros ingresos".

El registro en el presupuesto de ingresos se realiza en el momento en que se reconoce el derecho, que puede ser previo o simultáneo al cobro, según estemos ante liquidaciones de contraído previo o sin contraído previo, respectivamente.

- Tratamiento en contabilidad nacional.

Como consecuencia de la aprobación del citado Reglamento (CE) Nº 2.516/2000, en contabilidad nacional el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos y con efecto en el déficit público es el de caja. Por tanto, a efectos de la elaboración de las cuentas de contabilidad nacional, las rúbricas de impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados, para los capítulos 1 a 3 de ingresos.

El ajuste derivado de la aplicación práctica del Reglamento (CE) Nº 2516/2000 viene determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por la Corporación y la recaudación total en caja correspondiente a dichos ingresos, tanto del presupuesto corriente como de ejercicios cerrados. Si el importe de tales derechos reconocidos supera el valor de los cobros de ejercicios corrientes y cerrados, se efectuará un ajuste negativo que reducirá el saldo presupuestario, incrementando el déficit público de la Corporación. Si, por el contrario, la cuantía de los derechos reconocidos es inferior al importe de los cobros del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados, el ajuste positivo, resultante de la diferencia de valores, disminuirá el déficit en contabilidad nacional.

CÁLCULO AJUSTE CRITERIO CAJA INGRESOS DATOS LIQUIDACIÓN 2013						
CAPÍTULOS	DRN	RECAUDADO PRESUPUESTO CORRIENTE	RECAUDADO PRESUPUESTO CERRADO	TOTAL RECAUDADO	% REC DRN	% AJUSTE
CAP. 1	10.488.141,58	8.334.054,11	1.052.449,91	9.386.504,02	89,50	-10,50
CAP. 2	119.836.932,12	77.988.825,63	41.896.977,44	119.885.803,07	100,04	0,04
CAP. 3	7.183.373,76	5.482.173,61	2.502.733,79	7.984.907,40	111,16	11,16

CÁLCULO AJUSTE CRITERIO CAJA INGRESOS DATOS LIQUIDACIÓN 2014						
CAPÍTULOS	DRN	RECAUDADO PRESUPUESTO CORRIENTE	RECAUDADO PRESUPUESTO CERRADO	TOTAL RECAUDADO	% REC DRN	% AJUSTE
CAP. 1	11.558.390,36	9.282.480,77	1.271.129,05	10.553.609,82	91,31	-8,69
CAP. 2	123.219.068,84	83.248.297,40	37.772.200,85	121.020.498,25	98,22	-1,78
CAP. 3	8.900.185,19	5.478.464,85	1.572.047,46	7.050.512,31	79,22	-20,78

CÁLCULO AJUSTE CRITERIO CAJA INGRESOS DATOS LIQUIDACIÓN 2015						
CAPÍTULOS	DRN	RECAUDADO PRESUPUESTO CORRIENTE	RECAUDADO PRESUPUESTO CERRADO	TOTAL RECAUDADO	% REC DRN	% AJUSTE
CAP. 1	11.895.404,46	9.192.094,57	1.143.066,33	10.335.160,90	86,88	-13,12
CAP. 2	118.279.426,83	82.362.824,03	37.265.433,45	119.628.257,48	101,14	1,14
CAP. 3	7.046.410,46	5.118.913,00	1.453.992,86	6.572.905,86	93,28	-6,72



De esta forma se extrae el promedio:

RECAUDACIÓN (CTES Y CERRADOS)/DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (DRN)						
EJERCICIO	% RECA. LÍQUIDA/DRN CAPÍTULO 1		% RECA. LÍQUIDA/DRN CAPÍTULO 2		% RECA. LÍQUIDA/DRN CAPÍTULO 3	
2013	89,50		100,04		111,16	
2014	91,31		98,22		79,22	
2015	86,88		101,14		93,28	
PROMEDIO	89,23	A.: -10,77	99,8	A.: -0,2	94,55	A.: -5,45

Aplicado a las previsiones de 2017 resulta:

CAPÍTULOS	PREVISTO	% AJUSTE	IMPORTE AJUSTADO	IMPORTE AJUSTE
CAP. 1	10.610.500,00	-10,77	9.467.749,15	-1.142.750,85
CAP. 2	123.288.500,00	-0,2	123.041.923,00	-246.577,00
CAP. 3	9.275.920,00	-5,45	8.770.382,36	-505.537,64
TOTAL AJUSTE:				-1.894.865,49

2. MÉTODO ALEMÁN: La Ciudad formalizó en 2009 dos contratos de obra financiados mediante el sistema de "abono total del precio", con la modalidad de pago aplazado a cuatro años: "obras de rehabilitación del Cuartel del Teniente Ruiz y construcción de una residencia de estudiantes", y "construcción de tres aparcamientos en diferentes barriadas".

Surge una diferencia en el tratamiento de estas operaciones de financiación desde el punto de vista presupuestario y desde el punto de vista de contabilidad nacional:

- Desde el punto de vista presupuestario, la Ciudad imputa el coste de la obra en el ejercicio en que se produce la entrega y recepción de la misma, que es cuando se reconoce la obligación, y lo registra en el capítulo 6 del Presupuesto de Gastos: inversiones reales; dicho coste incluye el importe de la inversión propiamente dicha y los gastos financieros asociados hasta el momento de la entrega. En el presente caso de aplazamiento de pago, a partir del

año de entrega de la obra se registra en el capítulo 6 del presupuesto de gastos el importe de la anualidad fijada.

- En términos de contabilidad nacional, la Ciudad debe calcular la inversión en curso al final de cada ejercicio, según el grado de ejecución de la obra. Dicho importe será considerado como formación bruta de capital fijo de la Ciudad durante los años que dure la construcción hasta su entrega. La carga financiera derivada figurará como intereses y se imputará según el criterio del devengo en el periodo existente entre la firma del contrato y la entrega de la obra. En caso de aplazamiento de pago, que es el que nos ocupa, durante la ejecución de la obra se procederá igualmente y a partir de la entrega de la misma se imputará la parte de los intereses devengados.

Tal y como se señaló en los informes de los presupuestos de ejercicios anteriores, como consecuencia de estas dos operaciones era necesario realizar ajustes al presupuesto. En el ejercicio 2017 vuelve a surgir un nuevo ajuste. En los ejercicios 2014, 2015 y 2016 se pagaron las tres primeras anualidades de las obras de rehabilitación del Cuartel del Teniente Ruiz y construcción de una residencia de estudiantes, por lo que en el ejercicio 2017 procede el pago de la cuarta y última anualidad, que figura por lo tanto en el capítulo sexto de gastos, y teniendo en cuenta que ya se incluyeron anualmente los correspondientes ajustes en los presupuestos en los que realmente se fue ejecutando la obra, procede realizar un ajuste positivo al presupuesto por ese importe, que asciende a 7.150.402,49 €.

### 3. INGRESOS POR PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO.

Otro ajuste que cabe realizar en esta fase de presupuestación lo constituye el importe que debe reintegrarse durante 2017 al Estado en concepto de devolución de las liquidaciones negativas correspondiente a los

ejercicios 2008 y 2009 por el concepto de Participación en los Tributos del Estado, que opera sumándolo a las previsiones de ingreso por este concepto en 2017. Este ajuste deberá realizarse en el caso de presupuestar por la previsión de derechos reconocidos netos en el ejercicio, considerando que el Estado realiza un ajuste negativo. Es decir, si en los presupuestos para 2017 se hubiera recogido el importe de la PIE en términos brutos, para luego ir considerando cada mes los importes correspondientes a la devolución 2008-2009 como "devolución de ingresos", entonces no habría que hacer ningún ajuste. Si, por el contrario, en el presupuesto se ha considerado la PIE en términos netos, es decir, deducida ya la devolución correspondiente, entonces sí que procederá hacer el ajuste positivo.

Teniendo en cuenta que el criterio seguido por la Ciudad ha sido el segundo, es decir, registrarlo en términos netos, procede realizar el siguiente ajuste positivo para cada uno de los años:

AJUSTE LIQUIDACIÓN POR DEVOLUCIÓN PTE 2008= + 240.118,92

AJUSTE LIQUIDACIÓN POR DEVOLUCIÓN PTE 2009= + 558.588,24

#### 4. ARRENDAMIENTO FINANCIERO.

En el ejercicio en el que se formaliza el arrendamiento financiero, la Corporación debe realizar un ajuste para reconocer el precio de adquisición del bien y no las cuotas del ejercicio presupuestadas. Por su parte, en los ejercicios posteriores, la parte de las cuotas correspondientes a la recuperación del coste del bien deben ser ajustadas, pues no son un gasto en el ejercicio en el que se satisfacen las mismas.

En el ejercicio 2016 la Ciudad recibirá varios vehículos mediante arrendamiento financiero, con lo que comenzará el pago de las cuotas del ejercicio 2016, que han sido presupuestadas. Ahora bien, como se puso de manifiesto en el informe del ejercicio pasado, en el ejercicio 2016 hay que

ajustar el importe del resto de las cuotas, para reflejar el precio de adquisición de los bienes, con independencia de que los mismos sean financiados mediante leasing. En consecuencia, en el ejercicio 2017 habría que realizar un ajuste positivo por el importe presupuestado en el capítulo 6 correspondiente al pago de las cuotas relativas al principal, ascendiendo su importe a +359.330,79 €.

## 5. AJUSTE POR INEJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Se ha estimado un ajuste por posible inejecución del presupuesto (de gastos), al igual que ocurrió en el ejercicio 2016, dado que se incrementa considerablemente el capítulo 6, inversiones, con respecto a presupuestos de ejercicios anteriores, que en base a la experiencia, es el que finalmente suele contener mayor inejecución, así como el capítulo 2 (de hecho a la fecha de este informe hay una importante inejecución en el ejercicio 2016). En cualquier caso, cualquier desviación del mismo, es decir, mayor ejecución del gasto, incrementaría el mismo, cuestión que se pondría de manifiesto durante la ejecución y liquidación del presupuesto. Por otra parte señalar que el hecho de que finalmente se ejecutara todo el gasto presupuestado no afectaría a la capacidad de financiación inicialmente calculada, pues eliminando este ajuste la Ciudad seguiría en situación de capacidad de financiación. En todo caso habría que realizar un seguimiento del mismo para el cumplimiento de la regla de gasto.

El resto de ajustes que podrían surgir: diferencia entre los intereses devengados y los abonados en el ejercicio, posible diferencia en el criterio de contabilización de las transferencias recibidas del Estado (en caso de existir diferencia habría que ajustarlo al criterio del Estado, del organismo pagador), tratamiento de los fondos europeos ... dependerán de la efectiva ejecución del presupuesto, por lo que serán tenidos en cuenta al realizar el preceptivo informe subsiguiente a la liquidación del mismo.

C) Cuadro resumen:

	CAPACIDAD / (NECESIDAD) DE FINANCIACIÓN. DÉFICIT EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL:
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA CIUDAD:	7.037.510,80
AJUSTE RECAUDACIÓN INCIERTA	-1.894.865,49
MÉTODO ALEMÁN FINANCIACIÓN UNIVERSIDAD:	7.150.402,49
LIQUIDACIÓN PTE 2008:	240.118,92
LIQUIDACIÓN PTE 2009:	558.588,24
CUOTAS LEASING 2017:	359.330,79
AJUSTE POR INEJECUCIÓN:	14.000.000,00
SUPERAVIT: CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN	27.451.085,75

A la vista de lo anterior, resulta que en la fase de elaboración del presupuesto consolidado para el ejercicio 2017 (una vez tenidos en cuenta los ajustes correspondientes), la Ciudad de Ceuta se encuentra en situación de "capacidad de financiación".

Ceuta, 1 de noviembre de 2016

José Mª. Caminero Fernández  
INTERVENTOR DE LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE CEUTA