

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 2014.

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	PROCESA	EMVICES	TURISMO	RTV/CE	OBIMAS/	OBIMACI	AMGEVI	PARQUE PUERTA MARÍTIMO	GIUCE	S.TRIBU	ICD	MÚSICA	IDIOMAS	IEC	PPTO CONSOL	
Ingresos																		
1	9.752																	9.752
2	120.571																	120.571
3	7.445	11.404		2.576		30			1.665	680	2.325		162	690	70	321	3	27.370
4	76.835		1.280											350				78.465
5	380	28		300										18	2			728
6	4.612																	4.612
7	3.300		3.200	7.200														13.700
8	1.500	0	0			10			30			30	60	15	20			1.665
9	26.600	0	0															26.600
	250.994	11.432	4.480	10.076	0	40	0	0	1.695	680	2.325	30	222	1.073	92	321	3	283.463
Gastos																		
1	70.018	3.251	2.213	1.321	946	1.811	2.178	6.941	4.455	1.572	1.442	1.397	3.754	2.199	1.247	596	111,00	105.452
2	54.076	6.096	317	150	606	627	366	1.334	510	508	884	252	838	3.081	62	52	68,00	69.826
3	9.967	11	968	138	1	0			250				10	4		1		11.349
4	12.352		3.349											250	3		39,00	15.993
5																		0
6	33.183	2.073	4.444	8.107	2							4.097	68	20		10		52.003
7	250			200														450
8	1.500	0	0			10			30			30	60	15	20			1.665
9	18.156	0	3.606	3.671		60			850		300		82					26.725
	199.502	11.432	14.897	13.587	1.555	2.508	2.544	8.275	6.095	2.080	2.625	5.776	4.811	5.568	1.332	659	218,00	283.463
INF																		255.198
GNF																		255.073
CF/NF.																		125

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 2014 obtenemos:

	IMPORTE EN EUROS
CAPACIDAD/(NECESIDAD FINANCIACIÓN) PUERTA DE ÁFRICA	300.000,00
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN:	300.000,00

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 EUROS
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LA CIUDAD: (CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN)	124.723,65
CAPACIDAD/(NECESIDAD FINANCIACIÓN SOCIEDADES PARTICIPADAS)	300.000,00
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN:	424.723,65

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.

Si bien en el ejercicio 2012, última liquidación del presupuesto aprobada, surgió un ajuste positivo, es decir, se recaudó más (entre el ejercicio corriente y los cerrados) de lo presupuestado, teniendo en cuenta que precisamente en dicho ejercicio se realizó una importante recaudación de ejercicios cerrados y que en 2013 se han depurado bastante esos saldos, con un criterio de prudencia parece conveniente realizar una estimación de un 10% de menos recaudación en los capítulos 1 a 3 de ingresos de la Ciudad, con lo cual surgiría el siguiente ajuste negativo:

	EUROS
AJUSTE POR RECAUDACIÓN INGRESOS CAPÍTULO 1	-975.170,00
AJUSTE POR RECAUDACIÓN INGRESOS CAPÍTULO 2	-12.057.093,30
AJUSTE POR RECAUDACIÓN INGRESOS CAPÍTULO 3	-744.483,50
AJUSTE TOTAL NEGATIVO POR MENOR RECAUDACIÓN:	-13.776.746,80

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 2014 vuelve a surgir un nuevo ajuste. Dado que está previsto realizar el pago total de las obras de rehabilitación del Cuartel del Teniente Ruiz y construcción de una residencia de estudiantes, con lo que figurará 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 28.601.609,97 €.

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 2014 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 2014. 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 2014 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

A la vista de lo anterior, resulta que en la fase de elaboración del presupuesto consolidado para el ejercicio 2014 (una vez tenidos en cuenta los ajustes correspondientes), la Ciudad de Ceuta se encuentra en situación de "capacidad de financiación".

Ceuta, 21 de octubre de 2013

José M^a. Caminero Fernández
INTERVENTOR DE LA CIUDAD
AUTÓNOMA DE CEUTA



INFORME.-

Asunto: Cumplimiento del límite de deuda.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera, en su art. 13, establece la obligación de no rebasar en los presupuestos el límite de deuda pública que ha sido fijado en el 3% del PIB para los ejercicios 2014, 2015 y 2016.

Para la Administración local no se ha aprobado el límite en términos de ingresos no financieros, por lo que resulta imposible determinar el límite de deuda como prevé el citado artículo en términos de producto interior bruto local, resultando de aplicación en estos momentos los límites legales tradicionales de la LHL para el nuevo endeudamiento.

El modelo diseñado por la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales para la remisión de información por parte del Interventor con motivo de la aprobación del Presupuesto 2014, que se ha de cumplimentar a través de la plataforma habilitada en la Oficina Virtual del ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, utiliza un criterio más amplio para determinar el volumen de deuda que el que se ha venido utilizando para estimar el porcentaje de deuda viva en términos del artículo 53 del TRLRHL para nuevas concertaciones de préstamos. Incluye el importe obtenido mediante *factoring* sin recurso, refiriéndose a operaciones en las que se ceden o endosan a entidades financieras obligaciones de pago que suponen deuda para el ayuntamiento, así como el importe de los pagos aplazados, aun con reflejo presupuestario como obligación pendiente de pago, y también el saldo de los importes a devolver por las liquidaciones negativas de la participación en ingresos del Estado de 2008 y 2009.



El volumen de deuda viva estimado a 31.12.2014 en términos de porcentaje sobre los ingresos corrientes ajustados, minorando los ingresos afectados, será:

NIVEL DE DEUDA VIVA

- 1) (+) Ingresos previstos 2014 (*capítulos 1 a 5*) **236.885.898,96 €**
- 2) (-) Ingresos aprovechamientos urbanísticos
- 3) (-) Ingresos afectados
- 4) (+) Ajuste por liquidación PIE 2008 **240.118.92 €**
- 5) (+) Ajuste por liquidación PIE 2009 **558.588,24 €**
- 6) (+) Ajuste por liquidación FS **561.322,92 €**
- 7) TOTAL INGRESOS AJUSTADOS (1-2-3+4+5+6) **235.525.868,90 €**
- 8) Deuda viva a 31.12.2014 **207.524.999,80 €**
- 9) Deuda formalizada no dispuesta a 31.12.2014 – **16.000.000,00 €**
- 10) Porcentaje carga viva (8+9/7) 94,9 %**

Por lo que se informa que el nivel de deuda así calculado estaría por debajo del 110% de los ingresos corrientes, límite previsto en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, considerando que, de acuerdo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, no resulta de aplicación el límite que estableció el Real Decreto Ley 8/2010, del 75%, que se ha aplicado en los ejercicios 2010, 2011 y fue prorrogado a 2012.

Este cálculo no es el que debe practicarse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 del TRLRHL en el momento de concertar operaciones de crédito, en el que se han de considerar datos de liquidación, y no sobre previsiones. Además de que si se supera el 75 por ciento y hasta el 110 por cien se requeriría autorización para concertar nuevas operaciones. Todo ello sin desconocer lo dispuesto en el Estatuto de



Autonomía, en su art. 37, establece que "el concierto de operaciones que se pretenda realizar, una vez que la carga financiera total anual de la Ciudad supere el 25 por 100 de sus ingresos anuales de carácter corriente, precisará la previa autorización superior, que corresponderá otorgar a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda".

Ceuta, 23 de octubre de 2013

EL INTERVENTOR

José M^a Caminero Fernández