

Anexo III: Informe 2014 sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015. Objetivo de Estabilidad.

Sumario

1. [Alcance del Informe](#)
2. [Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015](#)
 - a) [Limitaciones y riesgos que presenta la información comunicada](#)
 - b) [Previsión de cierre del ejercicio 2014](#)
 - c) [Valoración de la suficiencia de las previsiones de ingresos](#)
 - d) [Valoración de las dotaciones de gastos](#)
 - e) [Impacto económico esperado por la reforma local](#)

1. Alcance del Informe

La información remitida para la elaboración del informe no incorpora la totalidad de datos solicitados, lo que limita el alcance del análisis realizado al conjunto del subsector Corporaciones Locales (CC.LL) y al pronunciamiento sobre la adecuación de los datos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En particular, no se ha dispuesto de los siguientes datos necesarios para realizar una valoración consistente de la idoneidad de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL para 2015:

- Información, a nivel del subsector, de los ajustes de contabilidad nacional que permitan relacionar el saldo no financiero presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación. En particular, resulta especialmente necesario conocer la estimación de los ajustes por recaudación incierta de los capítulos de ingresos tributarios, intereses devengados y gastos por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto.
- Datos agregados, a nivel del subsector, sobre la deuda viva, a corto y largo plazo, prevista a 31 de diciembre de 2015, así como de la importancia relativa de ésta sobre los ingresos corrientes consolidados.
- Relación de entidades de las que se han aportado datos, con indicación de su importancia relativa en el total del subsector.
- Información desglosada por tipo de entidades locales, con el detalle para Ayuntamientos que se establecía en la Resolución 5/2014, de 2 de octubre, del Presidente de la AIReF.

Por todo ello, **el alcance del Informe se circunscribe a:**

- **Analizar, a nivel de subsector, la idoneidad de las previsiones de ingresos y dotaciones de gastos, recogidas en la información agregada sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las CC.LL, para garantizar el cumplimiento a fin de ejercicio del objetivo de estabilidad presupuestaria. Solo se analiza el cumplimiento de este objetivo, dadas las limitaciones apuntadas en el apartado anterior respecto al endeudamiento y la falta de detalle necesario para el cálculo de la regla del gasto.**
- **Verificar la consistencia de estas líneas con la previsión comunicada de liquidación del año 2014, así como la razonabilidad de esta previsión teniendo en cuenta la ejecución del primer semestre de 2014.**

2. Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Corporaciones Locales para 2015.

a) Limitaciones y riesgos que presenta la información comunicada

La información facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL y previsión de liquidación de 2014, **contiene datos presupuestarios, a nivel de capítulo (salvo en materia de tributos propios y recursos del sistema de financiación para la que se ha aportado detalle), relativos al total nacional de Ayuntamientos y Diputaciones.**

Este total se ha obtenido elevando los datos originales con la variable población de los ayuntamientos, sin que se haya incluido la relación de entidades a las que corresponden los datos originales ni su importancia relativa en el total nacional, a efectos de valorar la representatividad de los mismos.

En este punto parecería adecuado combinar la variable población con otras, tales como la importancia relativa de los recursos de su presupuesto y/o sus necesidades de gasto en el total nacional, dado que aspectos tales como la localización geográfica (interior o costera) pueden tener un efecto significativo en la cuantía de los presupuestos de la entidad local, aun cuando la población de derecho sea la misma.

En el conjunto de las medidas comunicadas de gastos e ingresos (adoptadas y previstas) y su impacto presupuestario es fundamental el escenario de ahorros esperados por la reforma local emprendida con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuyo objetivo esencial es mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las CC.LL y su sostenibilidad, razón por la que la valoración de la idoneidad de las líneas fundamentales hará especial referencia a este escenario de ahorros, si bien, tal y como reflejaba el Plan Presupuestario 2014, se incluyen también otras recogidas en los Planes de Ajuste aprobados para acceder a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez puestas en marcha a partir del año 2012 a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores¹, así como las incluidas en dichos Planes o su

¹ Real Decreto-ley 4/2012, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las EE.LL, Real Decreto-ley 7/2012, de creación del Fondo para la Financiación de pagos a proveedores, Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, por el que se amplía una fase el mecanismo de financiación de pago a proveedores de las EE.LL y CC.AA y Real Decreto-ley 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad de las AA.PP y de apoyo a EE.LL con problemas financieros.

actualización derivados del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

b) Previsión de cierre del ejercicio 2014

Los últimos datos trimestrales publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) correspondientes al primer semestre de 2014, tal y como muestra en el cuadro siguiente, constatan el mantenimiento (prácticamente no han variado) de los ingresos no financieros y el incremento de los gastos no financieros en relación al mismo periodo de 2013, gastos que han experimentado un aumento del 1,2%.

El efecto combinado de ambos factores ha supuesto que **el superávit obtenido en el primer semestre de 2014**, de 1.048 millones de euros (un 0,1 % sobre PIB), **sea un 24,6% inferior en valores absolutos al obtenido en el mismo periodo de 2013**.

Ejecución acumulada a fin del primer semestre (Años 2013 y 2014)

Millones de euros y %PIB

CONCEPTOS	A 30 de junio de 2013		A 30 de junio de 2014		Variación (%) (1)-(2)
	En millones € (1)	En % de PIB	En millones € (2)	En % de PIB	
RECURSOS NO FINANCIEROS	30.131	2,87	30.123	2,83	0,0%
EMPLEOS NO FINANCIEROS	28.742	2,74	29.075	2,73	1,2%
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (TR-TE)	1.389	0,13	1.048	0,10	-24,6%

Fuente: IGAE (actualización de 30 de septiembre de 2014)

La ejecución acumulada a final del primer semestre de 2014 ya evidencia un aumento de los gastos de inversión², tendencia que se prevé aumentará hasta fin de año dada

² Los datos de contabilidad nacional publicados por la IGAE, correspondientes al segundo trimestre del año (información acumulada), ponen de manifiesto que la rúbrica que más aumentó con relación al mismo periodo de 2013 fue la formación bruta de capital, con un incremento del 6,1%.

la paralización de este tipo de gastos en los años de recesión económica y la cercanía de las próximos comicios municipales, y dado que este tipo de gastos, vía modificación presupuestaria, suelen incrementarse a lo largo del ejercicio sobre los créditos aprobados en el presupuesto inicial.

Todo ello pone de manifiesto que, si bien **no parece comprometerse el cumplimiento al cierre de 2014 del objetivo de equilibrio por parte de las CC.LL, la contribución de éstas al objetivo conjunto se verá reducida.**

Además, hay que destacar que, aunque la **previsión de liquidación comunicada para 2014**, en la que se sustentan las líneas fundamentales de los presupuestos para 2015 de las CC.LL, **permite el cumplimiento por éstas del objetivo de estabilidad, el margen de cumplimiento se verá afectado por la realización del impacto económico esperado por la reforma local.**

Estos ahorros ya fueron recalculados por el MINHAP en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, fruto de la dilación en la aprobación de la Ley 27/2013, siendo su cuantía estimada para 2014 de 860,3 millones de euros, 285,2 millones menos que las estimaciones recogidas en el Plan Presupuestario 2014.

Por otro lado, como se argumenta ampliamente en el apartado “Impacto económico esperado por la aplicación de la reforma local” de este Informe, existen diversas circunstancias que pueden limitar el impacto favorable de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, a la sostenibilidad financiera de las CC.LL, tales como la aprobación por algunas CC.AA de normas interpretativas sobre la aplicación de la Ley 27/2013, y la emisión por el Consejo de Estado del Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013.

Por todo ello, **la no realización, en todo o en parte, o la dilación a ejercicios posteriores de los ahorros esperados con la reforma local, afectará al margen de cumplimiento del objetivo por parte de este subsector.**

c) Valoración de la suficiencia de las previsiones de ingresos

Las previsiones para 2015 de los ingresos no financieros muestran un incremento con respecto a la liquidación prevista para 2014 de un 1,4%, siendo los impuestos directos e indirectos los que más aumento reflejan, un 3,7%, y dentro de éstos el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para el cual se prevé un incremento del 4,9%.

Analizadas estas previsiones, así como las medidas de ingresos a incluir en la elaboración del Plan Presupuestario 2015, parece razonable su realización, dadas las medidas normativas adoptadas en este ámbito, que van a tener efectos en 2014 y 2015.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, **a partir del año 2012, la normativa relacionada con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), ha experimentado diversas modificaciones con incidencia económica** en dicho ejercicio y los siguientes:

- En dicho año entró en vigor **el incremento (obligatorio) de tipos de gravamen de este impuesto, establecido en el Real Decreto-ley 20/2011**, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

La medida fue establecida, en principio, para los años 2012 y 2013,³ si bien para 2014 y 2015, el artículo 8 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, ha prorrogado este incremento de los tipos impositivos, con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de las CC.LL.

- Adicionalmente, la **Ley 16/2012, de 27 de diciembre**, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, **posibilita (es potestativo) la actualización de los valores catastrales** de los inmuebles urbanos de los municipios por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores, al modificar el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante Orden HAP/2308/2013, de 5 de diciembre, estableció la relación de municipios a los que resultarían de aplicación los coeficientes de actualización de los valores catastrales que estableciera la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 estableció los coeficientes en su artículo 71 quedando fijados

³ Artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

para este año entre el 0,73 y el 1,13, en función del año de aprobación de la ponencia de valores del municipio.

d) Valoración de las dotaciones de gastos

El escenario 2015 comunicado prevé una reducción del total gastos no financieros sobre la previsión de liquidación de 2014 (depurado del efecto del capítulo 3 en el que la reducción prevista es fruto de la mejora de las condiciones de los mercados financieros y de las medidas para reducción de la carga financiera de las CC.LL del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento), **de 1.186,6 millones de euros, un 2% del total gasto no financiero excluido el capítulo 3**, si bien, el impacto esperado del conjunto de medidas de ahorro de gastos a incluir en el Plan Presupuestario 2015, que han sido comunicadas junto con las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL para 2015, es de 3.721,3 millones de euros, un 6% del citado total.

Analizando las dos grandes masas de gastos no financieros se observa que:

- El total gastos corrientes se mantiene prácticamente inalterado (se prevé una reducción en 2015 del 0,7% sobre la previsión de liquidación de 2014).
- Los gastos de capital presentan un importante descenso, del 17%, siendo los gastos de inversión los que más se reducen sobre la previsión de liquidación del presente ejercicio (un 18%).

Resulta cuestionable la reducción prevista para 2015 en gastos de inversión, máxime cuando para estos gastos no se incluyen medidas de ahorro en 2015 en el escenario del Plan Presupuestario.

Como se ha explicado anteriormente, **la ejecución acumulada a final del primer semestre de 2014 según datos de contabilidad nacional, muestra un importante aumento de los gastos de inversión** (la rúbrica que más aumentó con relación al mismo periodo de 2013 fue la formación bruta de capital, con un incremento del 6,1%).

Esta tendencia se prevé aumentará en 2015 dada la contracción de las inversiones en los pasados años de recesión económica y el comportamiento de este tipo de gastos a lo largo del ejercicio (son gastos que vía modificación presupuestaria suelen incrementarse en ejecución sobre los créditos aprobados en el presupuesto inicial).

e) Impacto económico esperado por la aplicación de la reforma local

Las principales limitaciones que se aprecian a los datos aportados sobre previsión de liquidación de 2014 y líneas fundamentales de los presupuestos locales para 2015 se derivan de la realización del impacto económico esperado por la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este sentido, existen diversas circunstancias que han de tomarse en consideración ya que suponen limitaciones al impacto favorable a la sostenibilidad financiera de las CC.LL que se espera de la citada Ley, tanto en cuantía económica como en el tiempo necesario para su implementación completa.

Estas incertidumbres, que afectan tanto a la cuantía económica como al tiempo necesario para su implementación completa, son fundamentalmente, las siguientes:

- **La aprobación por algunas Comunidades Autónomas (CC.AA) de normas interpretativas sobre la aplicación de la Ley 27/2013⁴.**
- **La emisión por el Consejo de Estado del Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013.**

Así, diversas CC.AA han aprobado leyes (o decretos-ley) para establecer medidas sobre la aplicación en el respectivo territorio de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos por los municipios.

La reforma operada por la Ley 27/2013 tiene una trascendencia esencial en muchos servicios públicos que vienen prestando las CC.LL, dado que las materias competenciales a que afecta la norma estatal son, en muchos casos, de naturaleza básica para los ciudadanos como servicios sociales, salud, educación, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de los consumidores.

⁴ Andalucía (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo), Castilla y León (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio) y Murcia (Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio). Cataluña aprobó el Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, si bien dicho Decreto Ley ha estado vigente sólo hasta el 25 de Julio de 2014, habiendo sido derogado por Resolución 774/2014, del Parlamento de Cataluña por no haberse convalidado en plazo.

Parece razonable esperar que la aplicación de estas leyes autonómicas, en los territorios correspondientes (Andalucía, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia) y en las materias competenciales afectadas, **conlleve la persistencia de la disfuncionalidad entre el modelo competencial y las haciendas locales que la Ley 27/2013 trata de corregir** para garantizar la sostenibilidad financiera.

Por otro lado, **el Consejo de Estado ha emitido el Dictamen preceptivo previo a la formalización por numerosos Ayuntamientos** (2.393 municipios de un total, según el INE, de 8.117) **del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013.**

El primer fundamento jurídico del conflicto en defensa de la autonomía local que esgrimen sus promotores es el *“desapoderamiento competencial de los municipios”* que se pone de manifiesto en diversos preceptos de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificados o incorporados por la Ley 27/2013, entre ellos, los artículos 26.2 y 116.ter.

Con el artículo 26.2 se persigue obtener una reducción de los costes efectivos de los servicios básicos prestados por los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (el 96,19% del total de municipios), y el artículo 116.ter define los criterios básicos a considerar para el cálculo del “coste efectivo de los servicios”, obligando a todas las entidades locales a suministrar información del mismo.

El Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para que los municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116.ter de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013.

Por todo ello, es cuestionable la obtención de la reducción pretendida de los costes municipales, al menos en el periodo 2014-2015.

En este sentido, ya el MINHAP en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 recalculó los ahorros esperados derivados de la Ley 27/2013, con respecto a los que figuraban en el Plan Presupuestario 2014.

Este nuevo cálculo se fundamentó en el retraso en la aprobación de la Ley, que motivaba la traslación de algunos de los ahorros a años posteriores sin variar el importe total esperado de 8.024 millones de euros, resultando para 2014 y 2015 un descenso del ahorro esperado en ambos años, de un total de 1.889,7 millones de euros, tal y como muestra el cuadro siguiente.

Ahorros esperados con la reforma local (Periodo 2014-2015)

Millones de euros

Conceptos	Impacto presupuestario anual adicional Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	
	2014	2015
Ahorro total Plan Presupuestario 2014	1.145,5	5.128,0
Ahorro Total Programa de Estabilidad y Líneas Fundamentales 2015	860,3	3.523,5
Diferencias ahorros estimados en la Reforma Local	285,2	1.604,5

Fuente: Plan presupuestario 2014 y Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017

En el año 2015, estos ahorros en términos de porcentaje sobre el PIB actual suponen un 0,3%, y dado que el saldo presupuestario no financiero resultante de las previsiones comunicadas en las líneas fundamentales es de un 0,57%, cualquier retraso a ejercicios posteriores o reducción en los ahorros realizados respecto de los previstos afectaría, de modo significativo, al margen de cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de las CC.LL.

No obstante lo anterior, el resultado que efectivamente se obtenga con la reforma local debería aliviar la financiación proveniente de otras Administraciones Públicas. De acuerdo con los últimos datos publicados sobre liquidación definitiva (año 2012), la financiación recibida por las CC.LL vía transferencias del Estado ascendió a 14.000 millones de euros, siendo de 5.500 millones de euros la recibida por la misma vía de las CC.AA.