

PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO CON MOTIVO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 2018.

1. Introducción.

El artículo 12 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) establece la obligación, para todas las administraciones públicas, del cumplimiento de la "regla de gasto". De acuerdo con la misma, el "gasto computable" de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la Tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

El artículo 12.1 de la Ley define el gasto computable como *"los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación."*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LOEPEF, *en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.*

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 1463/2007 por parte de la Intervención y con ocasión de la liquidación del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2018, se ha puesto de manifiesto el incumplimiento de la regla de gasto establecida para el citado ejercicio.

A la vista del informe, en la Resolución de Alcaldía número 1134/2019 de fecha 8 de abril, por la que se aprueba la liquidación del presupuesto municipal

correspondiente al ejercicio 2018, se ordenó a la Concejalía de Hacienda la elaboración del preceptivo Plan económico- financiero.

2. Contenido del Plan y tramitación

El artículo 21 de la LOEPSF establece que plan económico-financiero debe contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.
- b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
- c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones.
- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Por otro lado, el artículo 9 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, establece como contenido del Plan lo siguiente:

- a) Las medidas correctoras aprobadas, cuantificadas y fundamentadas, señalando la fecha de su implementación. Estas medidas deberán ser coherentes con la variación interanual de sus previsiones presupuestarias respectivas.*
- b) La estimación y justificación de los ajustes de contabilidad nacional y la coherencia con el límite de gasto no financiero, calculado en la forma que establece la regla del gasto.*
- c) La evolución de la deuda, el cumplimiento del límite de deuda, las magnitudes de ahorro bruto y neto, la estimación de los saldos de tesorería,*

el exceso de financiación afectada y el remanente de tesorería para gastos generales.

En lo que respecta a la tramitación, el artículo 23 del mismo texto legal establece que *los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio serán presentados, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en los supuestos en que resulte preceptivo,.....ante los órganos contemplados en los apartados siguientes en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento, o se aprecien las circunstancias previstas en el artículo 11.3, respectivamente.*

En consecuencia, el Plan Económico-financiero será presentado ante el Pleno en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento.

El plazo máximo para la aprobación del Plan por el Pleno es de dos meses contados desde su presentación y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento.

Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local. De conformidad con la Orden HAP/2105/2012, La obligación de remisión de esta información a la Comisión Nacional de Administración Local se entenderá cumplida con el envío a través de la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Oficina Virtual de Coordinación financiera de las entidades locales)

A estos planes se les dará la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad.

3.- Situación actual: Diagnóstico económico-financiero

A. Análisis de la estructura económica del municipio

Para llevar a cabo el estudio de la estructura económica de este Ayuntamiento se analizan los datos de liquidación de los 3 ejercicios económicos anteriores (2015, 2016 y 2017), ya que el análisis de los tres últimos años permite

obtener la información necesaria para determinar, en su caso, las causas que han llevado al incumplimiento de la Regla de Gasto.

A.1 INGRESOS

A.1.1 Totales

CAPÍTULO	INGRESOS	LIQUIDACIÓN 2016	LIQUIDACIÓN 2017	LIQUIDACIÓN 2018	TASA DE VARIACIÓN MEDIA 2016-2018
1	Impuestos directos	18.646.554,38	20.947.044,72	17.642.053,11	-1,72%
2	Impuestos indirectos	921.091,86	575.424,94	496.746,30	-25,60%
3	Tasas y otros ingresos	2.326.041,87	2.833.337,69	2.598.607,02	6,76%
4	Transferencias corrientes	7.631.579,55	7.986.124,95	7.605.320,72	-0,06%
5	Ingresos patrimoniales	452.557,31	443.769,56	263.299,05	-21,30%
6	Enajenación de inversiones	20.570,00	173.735,62	0,00	322,30%
7	Transferencias de capital	5.534,18	11.383,54	0,00	2,85%
8	Activos financieros	83.266,31	85.927,97	82.893,11	-0,17%
9	Pasivos financieros	0,00	0,00	1.526.977,30	-
	TOTALES	30.087.195,46	33.056.748,99	30.215.896,61	0,64%

El total de recursos liquidados de este Ayuntamiento, que en el año 2018 se situó en 30.215.896,61 euros, ha experimentado una disminución a largo del periodo objeto de análisis, acumulando un incremento global de apenas un 0,64% y ello debido en exclusiva al recurso al crédito en 2018 a raíz de la subvención otorgada por el IDAE en forma de préstamo sin intereses a 10 años. Como puede observarse, la mayoría de los ingresos han experimentado una evolución negativa, especialmente los impuestos directos e indirectos.

El capítulo de ingresos más importante es el relativo a los impuestos directos pues representa el 58,38% del total de ingresos del municipio, debido a que en este capítulo se concentran los ingresos por el IBI y por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos

A.1.2 Capítulos económicos más representativos

Los ingresos más representativos, como en la mayor parte de los Ayuntamientos, son los derivados del IBI de naturaleza Urbana y del Impuesto sobre el Incremento del valor de los Terrenos.

Ambos impuestos han sufrido en 2018 fuertes descensos debidos, en el caso del IBI a las reducciones del tipo impositivo acordadas por el Pleno y, en el del IIVTNU a la paralización en el reconocimiento de derechos como consecuencia de la multiplicidad de recursos interpuestos contra la práctica de su liquidación en virtud de la doctrina emanada de diversos Tribunales de Justicia que consideraron que, en base una Sentencia del Tribunal Constitucional, el impuesto no gozaba de vigencia.

A.1 GASTOS

A.2.1 Totales

CAPÍTULO	GASTOS	LIQUIDACIÓN 2016	LIQUIDACIÓN 2017	LIQUIDACIÓN 2018	TASA DE VARIACIÓN MEDIA 2016-2018
1	Gastos de personal	11.715.108,17	11.957.781,29	12.254.085,59	2,27%
2	Compra de bienes y servicios	9.709.402,49	10.088.588,00	9.671.932,48	-0,11%
3	Gastos financieros	153.598,68	135.188,31	79.842,58	-26,46%
4	Transferencias corrientes	496.906,98	466.410,61	411.285,09	-8,98%
6	Inversiones reales	1.678.484,00	1.594.549,51	2.274.925,97	18,83%
7	Transferencias de capital	1.200,00	10.000,00	10.000,00	366,67%
8	Activos financieros	256.067,47	93.977,00	76.962,00	-40,70%
9	Pasivos financieros	3.638.266,59	8.413.145,06	825.128,70	20,52%
	TOTALES	27.649.034,38	32.759.639,78	25.604.162,41	-0,02

En el año 2018 se ha producido un incremento de del 2,47% del capítulo de gastos de personal respecto al ejercicio anterior, debido a la subida salarial aprobada por Ley de Presupuestos Generales del Estado y a la contratación de nuevo personal, esencialmente, por acumulación de tareas. Así mismo, se ha producido un notable incremento del esfuerzo inversor, al tiempo que disminuía el gasto corriente.

A.2.2 Capítulos económicos más representativos

Ante la fuerte disminución del peso de la deuda debido a la amortización anticipada acordada en 2017, el peso fundamental de los gastos municipales se concentra en el capítulo 1 (gastos de personal) que supone el 47,86% del total del gasto presupuestario (en 2017 fue el 36,50% y en 2016 el 42,37%) y en el capítulo 2 que supone el 37,77% del total, habiendo también experimentado un fuerte incremento respecto 2017 (30,80%) y 2016 (35,11%).

En 2018, el capítulo destinado a inversiones (capítulo 6) ha ganado en peso presupuestario situándose en el 8,88% frente al 4,87 de 2017 y el 6,07 de 2016.

B. Análisis de las principales variables presupuestarias

B.1 Remanente de Tesorería

1. (+) Fondos líquidos en la Tesorería a 31/12		7.496.456,37
2. (+) Derechos pendientes de cobro en fin de ejercicio		14.056.567,51
Del presupuesto corriente	2.604.355,13	
De presupuestos cerrados	10.952.290,08	
De otras operaciones no presupuestarias	499.922,30	
3.(-) Obligaciones pendientes de pago a 31/12		2.538.627,09
Del presupuesto corriente	1.220.257,61	
De presupuestos cerrados	14.648,79	
De otras operaciones no presupuestarias	1.303.720,69	
4. Partidas pendientes de aplicación		(-) 540.523,35
(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	622.206,83	
(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	81.683,48	
I. Remanente de Tesorería total (1+2+3+4)		18.473.873,44
II. Saldos de dudoso cobro		8.046.117,91
III. Exceso de financiación afectada		958.110,34
REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES (I-II-III)		9.469.645,19

B.2 Resultado Presupuestario

DERECHOS RECONOCIDOS NETOS			30.215.896,61
1. Total operaciones no financieras:		28.606.026,20	
a. Operaciones corrientes	28.606.026,20		
b. Operaciones de capital	0,00		
2. Total operaciones financieras:		1.609.870,41	
c. Activos financieros	82.893,11		
d. Pasivos financieros	1.526.977,30		
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS			25.604.162,41
1. Total operaciones no financieras:		24.702.071,71	
a. Operaciones corrientes	22.417.145,74		
b. Operaciones de capital	2.284.925,97		
2. Total operaciones financieras:		902.090,70	
c. Activos financieros	76.962,00		
d. Pasivos financieros	825.128,70		
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			4.611.734,20
II. TOTAL AJUSTES			1.642.210,28
4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales		1.888.946,45	
5. Desviaciones de financiación negativas		486.604,54	
6. Desviaciones de financiación positivas		(-) 733.340,71	
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			6.253.944,48

	2015	2016	2017	2018
Resultado presupuestario	4.851.310,83	5.024.331,74	7.443.067,68	6.253.944,48
Remanente de Tesorería	5.968.833,05	7.674.096,03	6.881.429,92	9.469.645,19

B.3 Ahorro neto

AHORRO NETO	LIQUIDACIÓN 2018
ING I a V	28.606.026,20
GTOS I, II, IV	22.337.303,16
Obligaciones financ. remanente liq. de tesorería	1.888.946,45
ANUALIDAD TEÓRICA	825.128,70
	7.332.540,79

B.4 Carga financiera

CARGA FINANCIERA	Liquidación 2016	Liquidación 2017	Liquidación 2018
Gastos capítulos 3 y 9	3.791.865,27	8.548.333,37	904.971,28
Ingresos capítulos 1 al 5	29.977.794,97	32.785.701,86	28.606.026,20
Porcentaje	12,65	26,08	3,17

B.5 Endeudamiento

TOTAL DEUDA VIVA PDE	3.205.779,12
Deuda a corto plazo (Operaciones de tesorería)	0,00
Deuda a largo plazo	3.205.779,12
% sobre ingresos ordinarios	11,20

El municipio tiene un bajo endeudamiento, que se sitúa en 3.205.779 €, lo que supone un 11,20% de sus ingresos corrientes, lo que hace que la Entidad se posicione en el rango de volumen de deuda de 63,80 puntos menor al 75% de sus ingresos corrientes, límite para la solicitud de autorización al Ministerio de Hacienda

para la suscripción de nuevo endeudamiento e inferior, así mismo, al límite de endeudamiento del 110% de los ingresos corrientes fijado por el TRLRHL.

	2015	2016	2017	2018
Deuda Viva	14.566.743,96	12.928.188,77	2.515.280,52	3.205.779,12
Ratio sobre Ingresos ctes.	47,51	43,13	7,73	11,20

B.6 Periodo medio de pago

DEUDA COMERCIAL Y PMP	LIQUIDACIÓN 2018
Obligaciones pendientes de pago ejercicio corriente	1.220.257,61
Obligaciones pendientes de pago ejercicios cerrados	14.648,79
Saldo cuenta 413	676.685,39
TOTAL DEUDA COMERCIAL	1.911.591,79
PMP	10,25

B.5 Estabilidad presupuestaria

En lo que respecta a la estabilidad presupuestaria, el resultado del ejercicio 2018 es el que sigue:

ESTABILIDAD	LIQUIDACIÓN 2018
Ingreso no financiero	28.606.026,20
Gasto no financiero	24.702.071,71
AJUSTE SEC-10	187.143,05
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN	4.091.097,54

Su evolución ha sido la siguiente:

2015	2016	2017	2018
6.361.099,16	6.744.461,25	7.470.936,99	4.091.097,54

B.6 Regla de Gasto

El cálculo del cumplimiento de la Regla de Gasto por la Liquidación del Presupuesto 2018 resultó el siguiente:

REGLA DE GASTO LIQUIDACIÓN 2018	
Base de cálculo	21.242.802,98
Tasa referencia	2,40
Tasa referencia/Límite regla gasto	21.752.630,25
EMPLEOS NO FINANCIEROS (SUMA DE CAPÍTULOS 1 A 7)	24.702.071,71
Intereses de deuda	79.842,58
EMPLEOS NO FINANCIEROS (excepto intereses de la deuda)	24.622.229,13
Enajenación.	0,00
Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto.	326.435,83
Disminución gasto computable por Inversiones Financieramente Sostenibles	-91.670,37
Ajustes Consolidación presupuestaria	0,00
Gastos financiados con fondos finalistas UE/AAPP	-2.958.839,03
Ajustes SEC-10	-2.724.073,57
GASTO COMPUTABLE	21.898.155,56
Aumentos y disminuciones (art.12.4)	-762.362,20
LIMITE REGLA DE GASTO	20.990.268,05
INCUMPLIMIENTO REGLA DEL GASTO	-907.887,51

En consecuencia el incumplimiento de la Regla de Gasto en la liquidación del ejercicio 2018 que trae causa de la elaboración del presente Plan económico-financiero, representa un exceso de **907.887,51** euros respecto al límite de los empleos no financieros obtenido de la aplicación de la Regla de Gasto para 2018.

4.- Causas del incumplimiento de la Regla de Gasto.

A la vista de los anteriores datos, de los deducidos de los estados de ejecución y, esencialmente de los emanados del cálculo del límite de empleos no financieros realizados por esta Intervención en informe 137/2019, relativo al cumplimiento de objetivos de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda pública en la liquidación del ejercicio 2018, puede concluirse que las causas que han provocado el incumplimiento de la Regla de Gasto han sido las siguientes:

- La fuerte repercusión del ajuste, reduciendo el gasto computable en - **762.362,20 euros**, como consecuencia de la "disminución" de ingresos por cambios normativos permanentes. En 2018 el Pleno municipal tomó una serie de decisiones tributarias, reduciendo tipos impositivos o incrementando bonificaciones, que supusieron un decremento de los rendimientos de los tributos municipales por el citado importe. Lo más destacable fue la reducción del tipo impositivo del IBI de naturaleza urbana pasando del 0,46 al 0,43, con una repercusión cuantitativa sobre la recaudación de - **776.182,57.-€**.

- El incremento del esfuerzo inversor respecto a ejercicios anteriores, lo que ha afectado directamente al gasto computable.

5.- Medidas a adoptar para corregir la situación.

El objetivo del Plan económico-financiero es acometer, a lo largo de 2019 y 2020, las medidas correctoras que resulten necesarias a los efectos de que los empleos no financieros deducidos de las liquidaciones de los citados ejercicios resulten compatibles con el cumplimiento de la regla de gasto en el ejercicio 2016.

En este sentido, el gasto computable en 2019, no podría superar la cifra de 22.489.405,76 euros.

De conformidad con el manual de la aplicación del PEFEL (Plan económico financiero de las entidades locales) sobre el modelo de Plan económico financiero desarrollado en aplicación del artículo 21 de la LOEPSF (septiembre de 2015), publicado en la Oficina Virtual de Coordinación financiera de las entidades locales (Ministerio de Hacienda y Función Pública), cuyos extremos deben de tenerse en cuenta en la elaboración de este tipo de planes, las previsiones futuras deben realizarse **bajo un escenario de inactividad fiscal por parte de los gestores**

municipales, es decir, sin realizar proyecciones de incremento de la regla en virtud de modificaciones normativas que afecten a los tributos locales.

Realizados los cálculos atendiendo al límite de empleos no financieros, el límite del gasto no financiero en el citado ejercicio debería situarse en 22.489.405,76 de euros por lo que, partiendo de una ejecución del vigente Presupuesto prorrogado para 2019 de 26.460.000 euros (un 7,47 % de incremento sobre 2018) y atendiendo a la posibilidad de ejecutar inversiones financieramente sostenibles, así como al resto de ajustes SEC, resultaría lo siguiente:

REGLA DE GASTO	EJERCICIO 2019
Base de cálculo	21.898.155,56
Tasa referencia	2,70
Tasa referencia/Límite regla gasto	22.489.405,76
EMPLEOS NO FINANCIEROS (SUMA DE CAPÍTULOS 1 A 7)	26.690.000,00
Intereses de deuda	230.000,00
EMPLEOS NO FINANCIEROS (excepto intereses de la deuda)	26.460.000,00
Enajenación.	
Inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local.	
Inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otras AAPP.	
Ejecución de Avaes.	
Aportaciones de capital.	
Asunción y cancelación de deudas.	
Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto.	-176.685,39
Pagos a socios privados en el marco de Asociaciones público privadas.	
Adquisiciones con pago aplazado.	
Arrendamiento financiero.	
Préstamos fallidos.	
Grado de ejecución del Gasto	
Disminución gasto computable por Inversiones Financieramente Sostenibles	-900.000,00
Ajustes Consolidación presupuestaria	0,00
Gastos financiados con fondos finalistas UE/AAPP	-2.900.000,00
Ajustes SEC-10	-3.976.685,39
GASTO COMPUTABLE	22.483.314,61
Aumentos y disminuciones (art.12.4)	
LIMITE REGLA DE GASTO	22.489.405,76
CUMPLIMIENTO REGLA DEL GASTO	6.091,15

Como puede comprobarse, la ejecución del Proyecto de Presupuestos para 2019 permitiría absorber, en un solo ejercicio, el efecto del desajuste de la regla de gasto en la liquidación del ejercicio 2018, y ello dentro de un escenario de gasto muy expansivo (lo que permite, en caso de detectarse desviaciones, limitar la ejecución presupuestaria) y atendiendo a la actual evolución, a mayo de 2019, de los ingresos y gastos municipales.

A los efectos del establecimiento del límite del gasto no financiero para 2019, figurante en la Base 9ª de las de ejecución del proyecto de Presupuestos, y dado que nos encontramos ante un Presupuesto prorrogado, a la cantidad anterior, por estimación de los gastos e ingresos previsibles, habría que sumarle los siguientes importes:

Límite de empleos no financieros (regla de gasto) 2019	22.489.405,76
Capítulo 3 de Gastos (Gastos financieros) ejercicio 2019	177.000,00
Gasto financiado con fondos finalistas en 2019	2.900.000,00
Ajustes SEC ¹ en materia de Gastos	-1.176.685,39
Límite de gasto no financiero coherente con la Regla de Gasto	26.743.091,15

En consecuencia, debería modificarse el importe figurante en la Base 9ª de las de Ejecución del Presupuesto prorrogado para 2019 (35.374.281,61 euros), fijando su importe en la citada cuantía.

6. Conclusión.

Como se desprende de las magnitudes económicas y financieras emanadas de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2018, este Ayuntamiento cumple con holgura el objetivo de estabilidad presupuestaria y de límite de deuda, habiéndose incumplido, no obstante, el límite de la regla de gasto en un importe de **907.887,51 euros**.

Atendiendo a las causas del incumplimiento y a las proyecciones de ejecución de gasto recogidas en los puntos anteriores, puede concluirse que, en el vigente ejercicio de 2019, con un adecuado y estricto seguimiento de la ejecución presupuestaria, puede garantizarse la adecuación, a 31 de diciembre de 2019, a la Regla de Gasto aplicable al presente ejercicio, una vez absorbido el efecto del incumplimiento en la liquidación del 2018.

En todo caso, de no obtenerse el resultado previsto en la liquidación 2018, el ajuste se realizará, en el ejercicio 2019 por la diferencia que, en su caso, subsistiera.

En Villaviciosa de Odón, a 25 de abril de 2019.