



Excmo. Ayuntamiento de
La Línea de la Concepción

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LA LINEA DE LA CONCEPCIÓN PROYECTO PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2016

Asunto: Aclaraciones al informe sobre el borrador del Presupuesto 2016 emitido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 26 j) del RDL 8/2013.-

De acuerdo con lo establecido con el artículo 26 j) del RDL 8/2013, el Ayuntamiento remitió el pasado día 18 de noviembre de 2015 borrador del Presupuesto 2016 al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a fin de que informara sobre el mismo e hiciera cuantas observaciones y propuestas de ajuste que estimara convenientes.

Con fecha 4 de enero de 2016 se ha recibido en el registro municipal el informe emitido por el Ministerio al respecto del borrador del Presupuesto Municipal de 2016, en el que tras diversas consideraciones, petición de aclaración de determinados puntos, y de la realización de determinados ajustes, se informa de favorablemente condicionado a la aplicación de los ajustes propuestos.

A fin de atender a las aclaraciones solicitadas y revisar los ajustes señalados se emite el presente informe.

I. Composición del Presupuesto General.-

Al respecto de la composición del presupuesto no se hace ninguna apreciación y se limita a señalar los organismos que incluye, que son:

- Ayuntamiento de La Línea de La Concepción.
- Instituto Municipal de Empleo y Formación.
- Agencia de Desarrollo Económico.
- Empresa Municipal de Suelos y Vivienda, S.L.

y las sociedades en proceso de liquidación y disolución:

- Sociedad Municipal de Comunicación La Línea S.L.
- Sociedad Municipal de Matadero, S.L.

II. Nivelación Presupuestaria del Ayuntamiento.-

El informe del Ministerio señala que efectivamente el presupuesto se presenta nivelado entre ingresos y gastos conforme a la normativa vigente y que de acuerdo con el Informe de la Intervención cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

No obstante entiende que el anticipo sobre la PIE concedido en 2014 debería haber tenido una consideración presupuestaria y haberse dotado 5.047.000,00 euros para su amortización, en caso de que se le hubiera dado un tratamiento no presupuestario debería tener un superávit al menos de esa cuantía.

El tratamiento de la operación como presupuestaria o extrapresupuestaria es un tema meramente contable o formal siempre que de una u otra forma se garantice la existencia de recursos para su devolución, en nuestro caso en el momento de contabilizar el anticipo se consideró adecuado hacerlo de forma extrapresupuestaria y aprobar un presupuesto con un superávit que cubriera su devolución, sin entrar en el fondo de la cuestión en cuanto a su contabilización, el borrador de Presupuestos se presenta con un superávit por operaciones corrientes que cubre sobradamente el importe de la devolución del anticipo, por lo que este punto no requiere la realización de ajustes adicionales, salvo que se reduzcan las previsiones de ingresos en cuyo caso se deberá garantizar que el superávit no sea en ningún caso inferior a los 5.047.000,00 euros.

Además de lo anterior el informe señala la existencia de saldos acreedores por devolución de ingresos tanto en el Ayuntamiento como en los organismos autónomos y que se deberá aprobar cada uno de los presupuestos con superávit suficiente para atender a los mismos.

En este punto el Ayuntamiento presenta un saldo acreedor por devoluciones de ingresos a día del presente de 4.838.437,05 euros, de los cuales 3.326.327,33 euros van a quedar reintegrados y saldados en 2015 y el resto 1.512.109,72 euros, se deberán tenerse en cuenta para 2016, por lo que el superávit con el que se apruebe el presupuesto deberá cubrir esta cantidad más la señalada en el punto anterior por lo que no podrá ser inferior a 6.559.109,75 euros.

Con los datos actualizados el Presupuesto del Ayuntamiento cumpliría con esta premisa.

En cuanto a los Organismos Autónomos, el IMEF presenta un saldo de 57.413,43 euros mientras que el ADE de 941.190,34 euros.

En el caso del IMEF el Ayuntamiento es el acreedor, y este saldo se debe a la propia operatividad interna entre las aportaciones municipales y la aplicación de los fondos recibidos en el IMEF, por lo que dado que se trata de un tema meramente interno de operatividad no sería necesaria la aprobación del presupuesto con este superávit, además el remanente de tesorería para gastos generales es presenta un saldo positivo superior al importe de la devolución por lo que no sería necesaria su dotación.

En el caso del ADE el importe de los acreedores del presupuesto de ingresos asciende a 941.190,34 euros, cantidad que está incluida en un fraccionamiento de deuda con la Agencia Tributaria y el presupuesto presentado ya cuenta con un superávit de 125.000,00 euros suficiente para atender a la cuota del fraccionamiento para 2016, por lo que no hay que realizar ajustes adicionales.

III. Ingresos.-

Respecto a los ingresos el informe hace una comparación del Presupuesto de ingresos de 2016 con las previsiones del plan de ajuste y con el borrador del presupuesto de 2015, señalando que en ambos casos las previsiones del presupuesto están por debajo de las del plan y del presupuesto 2015.

En este sentido hay que señalar que el Presupuesto de 2016 se ha realizado bajo la premisa de máxima prudencia y las previsiones se han ajustado a los derechos efectivamente reconocidos en 2014, los cuales previsiblemente se superarán en 2015 y en 2016.

Por capítulos el informe advierte de las liquidaciones negativas que se produjeron en 2014 en el capítulo 2, por el efecto de la devolución de impuestos de ejercicios anteriores, y que este aspecto debe tenerse en cuenta a través del superávit presupuestario.

Como se ha señalado en el apartado de la nivelación presupuestaria el superávit que actualmente tiene el presupuesto cubre la totalidad de las devoluciones de ingresos que aparecen en la cuenta contable correspondiente y que incluyen las derivadas del capítulo 2, por lo que no habría que hacer ajustes adicionales.

En el capítulo 3 se señalan dos aspectos, por un lado los bajos porcentajes de cobro sobre las liquidaciones efectuadas, y por otro se compara los derechos reconocidos en 2014 con los datos remitidos al Ministerio con la ejecución presupuestaria del 3º trimestre de 2015, concluyendo más adelante en el informe que las previsiones de estos capítulos (incluido el cap.5) hay que ajustarlas a la baja ya que no están suficientemente justificadas.

Sobre el primer punto decir que la recaudación le corresponde a la Excm. Diputación de Cádiz que es la que tiene cedida la gestión del cobro, no obstante se trabaja de forma conjunta en la mejora de estos porcentajes.

Respecto al segundo aspecto hay que señalar que hay un retraso importante en la contabilización de ingresos tanto en lo que respecta a la recaudación efectiva realizada por parte de la Diputación de Cádiz como a los ingresos que se liquidan directamente por la misma como es el caso de las sanciones, recargos, intereses de demora, plusvalías etc..., ya que se comunican una vez finalizado el ejercicio al que se refieren, lo que provoca que los datos que se remiten al Ministerio de forma trimestral difieran mucho de la liquidación efectiva del presupuesto sobre todo en el capítulo 3, por lo que hacer una comparación con los datos del 3º trimestre no es representativa de la realidad, así en el informe se comparan los DR del capítulo 3 de 2014 que fueron de 7.330 miles de euros con el dato provisional del 3º Trimestre de 2015 que fueron de 3.037,53 miles de euros, en este importe no hay prácticamente contabilizado conceptos tales como recargos o intereses y faltaría más de la mitad de otros como multas o tasas por utilización privativa conceptos cuyos DR en la liquidación de 2014 fueron:

Concepto	DR 2014	DR 3TR 2015	Diferencia
Recargo Apremio	688.270,32	4.866,66	683.403,66
Intereses Demora	553.599,73	1.146,81	552.452,92
Multas	3.661.645,53	1.909.730,00	1.751.915,53
Tasas Utilización Privativa (Art.33)	1.659.435,53	415.462,63	1.243.972,90
	6.562.951,11	2.331.206,10	4.231.745,01

Además del retraso en la contabilización faltarían los derechos reconocidos del último trimestre, más otras liquidaciones aun pendientes de contabilizar de todo el ejercicio. En las últimas liquidaciones los derechos reconocidos de este capítulo han sido:

Ejercicio	D.R. Netos (€)
2014	7.330.745,99
2013	6.726.879,36
2012	8.539.655,75
2011	8.706.654,41
Media 2014/2011	7.825.983,87

A la fecha de la emisión del informe del Ministerio (22 de diciembre), ya se han devengado y liquidado casi el 100% de los ingresos que se incluirán en la liquidación de 2015, si bien a la fecha del presente no están aún contabilizados ni tan siquiera facilitados los datos por parte de la Diputación, por lo que consideramos más justificado utilizar una previsión basada en la liquidaciones de años anteriores que en unos datos que difieren en mucho de lo que será la liquidación definitiva del ejercicio, considerando además que no se han producido circunstancias especiales en 2015 que indiquen una minoración importante de las liquidaciones, más allá de cierta reducción en las liquidaciones por multas derivadas de diversos problemas acaecidos a lo largo de 2015.

Considerando lo anterior, no compartimos la opinión del Ministerio sobre la solvencia de las estimaciones de los capítulos sobre todo 3 y 5, (el 2 es más incierto y volátil), de hecho en el capítulo 5 los DR ya contabilizados en 2015 son de 865.804,92 euros por lo que ya se ha superado lo presupuestado para 2016, por lo que consideramos que las previsiones efectuadas están en línea con las liquidaciones finales de los últimos años, lo que unido al superávit con el que se aprueba el presupuesto da margen a que nos se produzcan déficits derivados de los créditos iniciales del presupuesto.

No obstante lo anterior, dado que el borrador de presupuestos presentado al Ministerio cuenta con un superávit muy importante y en orden a cumplir de forma estricta con las condiciones marcadas por el Ministerio se propone la reducción de los capítulos 2 y 3 y mantener las previsiones del 5 (ya que en este capítulo los derechos reconocidos en 2015 ya superan la previsión de 2016).

En el capítulo 2 se propone para 2016 presupuestar los derechos reconocidos netos contabilizados a la fecha del presente que son de 126.985,47 euros, por lo que la previsión pasaría de los 330.000,00 euros inicialmente previstos a 126.000,00 euros.

En el capítulo 3 los derechos reconocidos netos contabilizados a la fecha del presente ascienden a 4.350.622,63 euros, no obstante la Diputación nos ha comunicado por escrito que se han liquidado 2.310.180,00 euros en multas a lo largo de 2015, cantidad que aún no se ha contabilizado, por lo que se propone reducir la previsión de los 7.660.000,00 euros inicialmente previstos a 6.624.000,00 euros, cuantía resultante de sumar los derechos ya contabilizados y el importe de las multas comunicado por la Diputación, además de otros pequeños ajustes.

El informe señala también la necesidad de adoptar medidas tributarias adicionales que permitan la consecución de los objetivos marcados en el Plan de Ajuste.

Por último en este apartado el informe hace referencia al destino que se debe dar al anticipo concedido en el marco del artículo 11.4 RDL 10/2015, por importe de 15.169.011,50 euros, que no es otro que la cancelación de obligaciones pendientes con proveedores y contratistas, ejecución de sentencias y de deudas con la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria, en este sentido la Tesorería Municipal ya está trabajando en la aplicación correcta de los fondos.

IV. Sobre los Gastos.-

Respecto a los gastos el informe hace una comparación del Presupuesto de 2016 con las previsiones del plan de ajuste y con el borrador del presupuesto de 2015, señalando que los gastos corrientes están por debajo del Plan de Ajuste, si bien ligeramente por encima si se consideran los totales y por debajo del presupuesto 2015.

Por capítulos se hacen las siguientes apreciaciones:

Capítulo 1. Gastos Personal.-

En este apartado se hacen referencia a diversos aspectos, en primer lugar a que de acuerdo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 las retribuciones del personal no podrán experimentar un incremento superior al 1% respecto a las vigentes al 31 de diciembre de 2015, premisa que cumple el borrador de presupuestos presentado.

En segundo lugar se refiere a la posible consolidación de retribuciones “irregulares” que se produjo en el ejercicio 2015, y para el que el Ministerio de Hacienda requirió informe a la Dirección General de la Función Pública, informe del que no hay constancia de que haya sido emitido, en este sentido hay que señalar que este punto se encontraba pendiente de resolución judicial firme, y esa fue la razón por la que no se incluyó mención en el informe de Intervención emitido con anterioridad. La citada resolución ha sido notificada el 15 de enero de 2016 y a la vista de la misma ha

sido contemplada la consideración pertinente en el informe de intervención que se acompaña.

Ya se está realizando una nueva Relación de Puestos de Trabajo (RPT) que permita normalizar la situación existente, en cualquier caso, una vez se produzca la sentencia sobre este punto y/o se apruebe la nueva RPT se adoptarán las medidas necesarias en orden a ejecutar lo sentenciado y se harán las modificaciones presupuestarias necesarias para ello.

Al respecto de las retribuciones se señala que tal y como se recoge en el Informe de Intervención su distribución no cumple las proporciones señaladas en el artículo 7.2 del RDL 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local,

En este apartado hay que señalar que este “incumplimiento” no supone que se hayan producido subidas retributivas superiores a las marcadas en la Ley de Presupuesto de 2016, si no que la distribución de la masa salarial del personal funcionario entre retribuciones básicas, complementarias y pluses de productividad y gratificaciones no cumple con las proporciones señaladas en la normativa, que además no es derivado por medidas adoptadas en este ejercicio, si no que viene de muy atrás y que se pretende regularizar a través de la RPT que se está realizando que es el mecanismo legalmente establecido para modificar las retribuciones del personal municipal.

Por último en lo que se refiere al personal se pide aclaración sobre si se han producido contrataciones temporales vulnerando las limitaciones recogidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años, dado que en la ejecución presupuestaria difieren los créditos iniciales de los derechos reconocidos en el artículo 131 personal temporal.

En los últimos años el Ayuntamiento no realizado contrataciones de personal temporal al margen de los distintos programas subvencionados cuya finalidad de forma expresa era la contratación de personal, por lo que en ningún momento se ha vulnerado las distintas leyes de presupuestos en este sentido.

Las variaciones entre el presupuesto inicial y las obligaciones reconocidas se deben una parte a los programas subvencionados señalados anteriormente y que cuentan con financiación afectada y reflejo presupuestario con mayores ingresos a los inicialmente presupuestados y por otro (la mayor parte), se debe al importante volumen de personal de carácter “laboral indefinido” que no cuenta con plaza presupuestaria en propiedad sino ocupa desde hace años de forma “transitoria o irregular” plazas vacantes de personal funcionario por lo que los créditos se presupuestan inicialmente en partidas de personal funcionario de acuerdo con la plantilla incluida en el anexo de personal del presupuesto y a través de las distintas bolsas de vinculación las obligaciones se reconocen en partidas del 131 (personal temporal) manteniéndose el volumen del capítulo 1 sin variación.

Dadas las limitaciones de las Leyes de Presupuestos del Estado de los últimos años no se ha podido regularizar la situación de este personal mediante la correspondiente convocatoria de plazas, además este personal tiene carácter estructural.

Capítulo 2. Gastos en Bienes y Servicios Corrientes.-

En el capítulo 2 se señala que se cumplen con las disminuciones de gastos corrientes comprometidas con los RDL 8/2013 y 17/2014.

Capítulo 3. Gastos Financieros.-

Respecto del capítulo 3 el informe señala que no disponen de datos suficientes para valorar su adecuación, y destaca la prioridad de los gastos derivados de la deuda pública, en este sentido entre la documentación que forma parte del presupuesto se recoge el anexo de préstamos en donde de forma detallada se relacionan todas las operaciones de préstamo tanto a corto como a largo plazo vigentes a 31/12/2015 y las previsiones de intereses y amortizaciones necesarias para el año 2016 quedando justificados los importes recogidos en el presupuesto y su suficiencia, este anexo no fue requerido por el Ministerio, por lo que no fue remitido en su momento (el anexo se adjunta al presente).

Capítulo 4. Transferencias Corrientes.-

No se hace ninguna referencia a este capítulo.

Capítulo 5. Fondo Contingencia.-

En el informe se señala que si bien se ha dotado el 1% de gastos no financieros dentro del fondo de contingencia en el Ayuntamiento tal y como marca la normativa vigente, no se ha dotado este capítulo ni en el IMEF ni en el ADE, por lo que este aspecto si debería ser objeto de revisión y dotar 560,00 euros en el IMEF, y 1.000,00 euros en el ADE.

V. Sobre los Pasivos Financieros.-

Dado que el proyecto de Presupuestos recoge nuevas operaciones de endeudamiento pese a las limitaciones existentes para la suscripción de operaciones para la financiación de gastos de inversión en el informe se solicita que se deje constancia expresa de que operaciones se trata.

En este sentido ya en el informe económico remitido se decía literalmente “*Las previsiones iniciales del presupuesto recogen la operaciones de préstamo derivadas del Fondo de Ordenación 2016, es decir, se han incluido operaciones por importe similar a los vencimientos de deudas financieras incluidos en el fondo de ordenación de 2015, cuyo importe ascienden a 6.487.285,00 euros y que incluyen los vencimientos de 2016 de las operaciones de préstamos refinanciadas en prudencia financiera (1.515.168,82 euros), los vencimientos de las operaciones del plan de pago a proveedores (3.981.305,51 euros) y una estimación de las retenciones a aplicar en 2016 con cargo a los importes impagados del plan de pago a proveedores (990.810,24 euros)*”, con lo que queda aclarado que no se trata de operaciones de endeudamiento para inversiones sino las previstas en el RDL 17/2014 por el que se crean los fondos de ordenación.

En este punto señalar que además de la operación anterior se deberá suscribir la operación derivada del anticipo de 15.169.011,50 euros concedido por el RDL 10/2015, que no está incluida en los créditos iniciales del presupuesto, no obstante con esta operación no se financia nuevos gastos sino que se dota tesorería para el abono de deudas ya reconocidas por lo que no sería necesario incluirla a priori en los presupuestos.

En cuanto a las dotaciones presupuestarias para atender a las amortizaciones, el anexo de préstamos señala detalla las operaciones tanto vigentes como previstas y su suficiencia para atender a las mismas.

VI. Sobre Entes del Sector Público.-

En este punto se deja constancia de que no se han creado nuevos entes públicos de acuerdo con las limitaciones recogidas en el RDL 8/2013.

VII. Sobre la Evolución Reciente.-

En este apartado se señalan los datos del saldo de la cuenta 413, y del Remanente de Tesorería Negativo que se desprenden de los datos del 3º trimestre de 2015, datos que se alejan de los previstos en el plan de ajuste, aunque se prevé liquidar el ejercicio 2015 cumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

En este apartado señalar que los datos del 3 trimestre no son del todo representativos de cómo será la liquidación final del ejercicio por el retraso en la contabilización de ingresos, a lo que se une las nuevas operaciones de préstamos suscritas el pasado 22 de diciembre y que van a provocar una reducción muy importante del remanente de tesorería y de los acreedores el él recogidos, y también afectará al cumplimiento de la regla de gastos y estabilidad presupuestaria por los diversos ajustes y regularizaciones contables que este préstamo va a producir.

VIII. Conclusión.-

Como conclusión se emite informe favorable al proyecto de presupuestos pero condicionado a:

1. La Realización de ajustes a la baja en los ingresos de los capítulos 2, 3 y 5, tomando como referencia los derechos reconocidos a la fecha del informe (22 de diciembre de 2015).
2. Aprobar un presupuesto con un superávit por operaciones corrientes que cubra, los acreedores por devoluciones de ingresos, devolución del anticipo concedido sobre la PIE, y el saldo actual de las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto.
3. Destinar el anticipo concedido en el marco del RDL 10/2015 a las finalidades en él previstas.
4. Adecuar los gastos de personal a lo que se establezca por la “Dirección General de la Función Pública”, una vez esta haya emitido informe sobre los mismos.

IX. Cumplimiento de las condiciones.-

A la vista de las conclusiones del informe se propone la realización de los siguientes ajustes sobre el borrador del presupuesto para 2016:

1. Dotar el fondo de contingencia en IMEF y ADE, manteniendo las cuantías de las aportaciones municipales, lo que implica rebajar los gastos de otros créditos, estas dotaciones son de 560,00 y 1.000,00 euros respectivamente.
2. Ajustar los capítulos 2, 3 y 5 a los créditos ya reconocidos a la fecha del presente lo que supone minorar el capítulo 2 de 334.000 euros a 126.000,00 euros, el 3 de 7.660.000,00 euros a 6.624.000,00 euros, y mantener la previsión del 5 en 667.000,00 euros ya que esta previsión ya se ha alcanzado en 2015.
3. El superávit del presupuesto una vez realizados los ajustes anteriores sería de 8.629.217,00 euros, por lo que se cumpliría con las limitaciones marcadas por el Ministerio ya que se cubriría la devolución del anticipo de la PIE (5.047.000,00 euros), los acreedores del presupuesto de ingresos previstos (1.512.109,72 euros) y la previsión de obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto (900.000,00 euros), por lo que no habría que realizar ajustes adicionales.
4. En cuanto al destino del anticipo extrapresupuestario no afecta al presupuesto no obstante se da por hecho dado que el RDL 10/2015 ya regula el destino de estos fondos y la Tesorería Municipal desde su ingreso trabaja respetando la afectación de los mismos.
5. Respecto a los créditos del personal dado que se está tramitando la confección y aprobación de una nueva RPT a fin de dar cumplimiento a la sentencia recibida en esta materia y a la espera de la ejecución de la Sentencia 93/15 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Algeciras confirmada por resolución del Tribunal de Superior de Justicia de Andalucía de fecha 12/01/2016, y una vez se apruebe de forma definitiva se realizarán los ajustes necesarios dentro del capítulo 1 y en su caso se redistribuirán los créditos respetando en todo caso las limitaciones del Plan de Ajuste.

Una vez realizados los ajustes anteriormente señalados dando así cumplimiento al informe emitido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, procede continuar con la tramitación del Presupuestos municipal para 2016.

En La Línea de la Concepción, a 15 de Febrero de 2016.

El Técnico de Control de Presupuesto,

Fdo.: Sergio Gómez Cózar.

