Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Informe

11 de noviembre de 2015

Informe de los Proyectos y Líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas: Corporaciones Locales 2016

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Resumen ejecutivo

El objeto de este informe es la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Corporaciones Locales (CCLL) desde el punto de vista de su adecuación a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y a la regla de gasto. La AIReF no ha dispuesto de esta información para el total del subsector, por lo que no es posible un pronunciamiento sobre la orientación presupuestaria local, a nivel nacional, para el próximo año. No obstante, esta circunstancia no impide que la AIReF se pronuncie sobre la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2016, puesto que ello depende de una serie de factores que afectan a la ejecución del gasto, más que del propio documento presupuestario.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) se observa una situación en la que la ejecución del presupuesto de gastos de las CCLL es inferior al 60% de los créditos iniciales aprobados. Esta inejecución es consecuencia de la clara desvinculación existente entre el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Así, mientras que el primero se ha fijado en términos de equilibrio presupuestario, la aplicación de la segunda conduce a un superávit que, en algunos casos, supera al estrictamente necesario para garantizar su cumplimiento.

La AIReF considera altamente probable que el subsector CCLL cumpla con holgura el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, si bien el posible superávit podría ser inferior al obtenido en años anteriores. La regla de gasto y la limitación que su cumplimiento supone para la utilización de remanentes de tesorería positivos, unidas a las restricciones legales al endeudamiento local, motivan que el conjunto del subsector no alcance, hasta el momento, el nivel de gasto máximo permitido por la regla del gasto. No obstante, este margen podría estar reduciéndose si extrapolamos al subsector el comportamiento de los seis ayuntamientos capitales de provincia con población superior a 500.000 habitantes, que han sido individualmente analizados.

En cuanto al nivel de deuda de las CCLL, las estimaciones de AIReF para 2015 y 2016 permiten concluir que en ambos ejercicios el objetivo es plenamente alcanzable, aun sin tener en cuenta los mecanismos extraordinarios de financiación. De hecho, en el año 2016, de mantenerse la senda de decrecimiento iniciada desde el año 2012, se alcanzaría el objetivo a largo plazo del 3% de PIB, según lo establecido en el artículo 13 de la LOEPSF.

En el caso de los 6 ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes se observa una tendencia a agotar el margen que hasta el momento existía en cuanto al crecimiento del gasto permitido por la regla de gasto lo que, sin poner en riesgo el objetivo de equilibrio presupuestario, les podría llevar, en algunos casos, a un incumplimiento de esta regla en 2015 y 2016.

VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR LOS AYUNTAMIENTOS

Ayuntamientos	Objetivo de Estabilidad		Regla de Gasto		Ratio deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados	
	Previsión 2015	Previsión 2016	Previsión 2015	Previsión 2016	Previsión 2015	Previsión 2016
Madrid	✓	✓	✗	✗	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Barcelona	✓	✓	✗	✗	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Valencia	✓	✓	✗	✗	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Sevilla	✓	✓	No ha aportado información	No ha aportado información	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Málaga	✓	✓	✓	✓	Entre el 75% y el 110%	Por debajo del 75%
Zaragoza (*)	✗	✓	✗	✓	Superior al 110%	Superior al 110%

✓	Cumplimiento
✗	Incumplimiento
Por debajo del 75%	No requiere de autorización para nuevas operaciones de deuda
Entre el 75% y el 110%	Requiere autorización del órgano de tutela para nuevas operaciones de deuda
Superior al 110%	No puede endeudarse
(*)	*Incluye el ajuste exigido por Eurostat por las inversiones en el tranvía. Sin este ajuste Zaragoza cumpliría el objetivo de estabilidad y la regla de gasto en 2015 y su ratio de deuda no superaría el 110%*

Nota: El Ayuntamiento de Sevilla se ha comprometido a la remisión de la información pendiente lo antes posible. Su análisis se incorporará en el informe de presupuestos que la AIReF tiene que emitir en el mes de marzo

En este contexto, la AIReF considera que el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto deben reforzarse mutuamente para lo cual es necesario que se establezca una vinculación entre ellos que, hasta el momento no existe. Por este motivo recomienda que la presupuestación se adecue a las previsiones reales de ejecución, de manera que, dentro del límite del objetivo de estabilidad fijado para el conjunto de las CCLL y de la exigencia impuesta por la LOEPSF de equilibrio o superávit para este subsector, cada corporación local fije el objetivo de estabilidad de sus presupuestos teniendo en cuenta la regla de gasto tal y como se señala en el artículo 15 de la citada ley.

Además, la AIReF considera que no es sostenible en un contexto de objetivos fiscales todavía muy exigentes, el mantenimiento de subsectores con desequilibrios permanentes (défict o superávit) en su saldo presupuestario. Así, la evaluación de las reglas fiscales debe hacerse en un

marco más amplio que tenga en cuenta las competencias de gasto y la capacidad normativa en materia de ingresos de cada nivel de la administración. Por ello recomienda que se analice el sistema de financiación local en un marco integral que englobe a todas las Administraciones Públicas, realizando las modificaciones normativas necesarias que permitan la adecuación de los sistemas de financiación a los niveles de gasto y capacidad financiera de cada uno de los subsectores.

Por último, dentro de las recomendaciones en materia de transparencia, la AIReF pide que se establezca un sistema que garantice su acceso a la información que las CCLL remiten al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) en el marco de la LOEPSF y su normativa de desarrollo, en condiciones similares a las que tienen las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias de tutela financiera local.

I. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto de este informe es la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2016 de las CCLL desde la óptica de su adecuación a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y a la regla de gasto. El análisis se ha realizado tanto para el conjunto de las CCLL como, de forma individualizada, para los 6 ayuntamientos capitales de provincia con población superior a 500.000 habitantes (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) cuyos presupuestos representan en torno al 25% de los del subsector.

El informe tiene importantes limitaciones respecto al análisis de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2016 del conjunto de las CCLL. Para la elaboración del informe se solicitó a la Central de Información dependiente del MINHAP información relativa a las líneas fundamentales de presupuestos que las CCLL han de remitir a dicho ministerio antes del 15 de septiembre en los términos previstos en la Orden HAP/2105/2012 (modificada por la Orden HAP/2082/2014) por la que se desarrollan las obligaciones de información previstas en la LOEPSF. Esta información, solicitada tanto para el subsector como para los seis ayuntamientos citados, incluía las líneas fundamentales de los presupuestos para 2016, la previsión de cierre del ejercicio 2015, los ajustes previstos de contabilidad nacional, la deuda viva a 30 de junio de 2015 y la prevista a 31 de diciembre de 2015 y de 2016, los empleos no financieros y el gasto computable a efectos de la regla de gasto. El MINHAP únicamente ha proporcionado los datos presupuestarios relativos a las CCLL que han enviado las líneas fundamentales para 2016, sin elevar esta información al total nacional y sin indicar su importancia relativa en los ingresos/gastos no financieros del subsector, como requería la petición. Tampoco ha facilitado detalle de los criterios que aplicó en 2015 para elevar, al total nacional, los datos disponibles en aquel momento de las líneas de presupuestos de dicho ejercicio. Esta información es esencial para evaluar las líneas fundamentales de los presupuestos para 2016 y su consistencia con los datos aportados para 2015.

Con respecto a la previsión de cierre de 2015, el MINHAP ha considerado que la solicitud excede los límites formales y materiales de las funciones de la AIReF al calificar esta información como auxiliar o de apoyo y no directamente relacionada con el ejercicio de dichas funciones. No obstante, esta información, que el MINHAP incorpora en sus formularios normalizados para la comunicación por las CCLL de las líneas fundamentales de los presupuestos a

aprobar, es necesaria para el análisis en la medida en que el cierre de 2015 constituye el punto de partida de la presupuestación de 2016 y, como tal, es un elemento imprescindible para valorar la adecuación de los presupuestos del año próximo a los objetivos establecidos en la normativa de estabilidad.

En lo relativo al importe de los ajustes de contabilidad nacional que permiten relacionar el superávit/déficit presupuestario con la capacidad/necesidad de financiación del subsector (indicador del objetivo de estabilidad presupuestaria) y los datos de la deuda viva prevista al cierre de 2015 y de 2016, el MINHAP ha indicado que no dispone de esta información.

Por último, el MINHAP tampoco ha aportado, por no disponer de ellos, los datos solicitados para la evaluación de la regla de gasto si bien en este caso, a diferencia de la información señalada en párrafos anteriores, tras la Orden HAP/2082/2014, no existe la obligación de remitir al MINHAP informe de la intervención local sobre la evaluación del cumplimiento de la regla de gasto como parte integrante de las líneas fundamentales de los presupuestos. No obstante, la petición formulada a la Central de Información del MINHAP se enmarca dentro del ejercicio de las competencias atribuidas a la AIReF por el artículo 17.1 de la LOEPSF de evaluar, en este informe, la adecuación de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CCLL para 2016 no sólo a los objetivos de estabilidad y deuda sino también a la regla de gasto, en tanto información incluida en el artículo 27 de la citada ley.

Las deficiencias de la información facilitada por la Central de Información respecto a los seis ayuntamientos capitales de provincia con población superior a 500.000 habitantes, que reproducen las limitaciones señaladas para el conjunto del subsector, han podido salvarse con la información facilitada directamente por estos ayuntamientos a petición de la AIReF. Con la finalidad, de evitar duplicidades, los datos solicitados por la AIReF para la valoración de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública forman parte del contenido de la información que las CCLL tienen que remitir al MINHAP en el marco de la orden ministerial citada y han sido facilitados por los seis ayuntamientos. Para la valoración de la regla de gasto, al no tener obligación de enviar al ministerio la evaluación del interventor local, por la modificación normativa señalada anteriormente, la información ha sido facilitada por todos los ayuntamientos, a excepción de Sevilla, con arreglo a un cuestionario elaborado al efecto por la AIReF. Este ayuntamiento ha remitido un escrito por el que comunica su intención de enviar la información lo antes posible. No obstante a la fecha de emisión de este informe no se han recibido los datos solicitados, cuyo análisis se incorporará en el informe de presupuestos que la AIReF tiene que publicar en el mes de marzo.

II. Resultados de la evaluación

II.1 Subsector CCLL

Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

La AIReF no dispone de las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 del subsector CCLL por lo que no puede pronunciarse sobre su adecuación a los objetivos de déficit y deuda ni a la regla de gasto. Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la información facilitada por el MINHAP corresponde exclusivamente a las CCLL que han remitido las líneas fundamentales de presupuestos 2016 a este ministerio, sin que se haya aportado el peso relativo de estas corporaciones en el total de ingresos y gastos del subsector ni los criterios de elevación utilizados por el MINHAP en la información que el pasado año facilitó a la AIReF sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2015.

Sin embargo, la AIReF ha analizado la posibilidad de que las reglas fiscales se cumplan en 2016, sin que a estos efectos los presupuestos de las CCLL sirvan para anticipar cuáles van a ser los resultados de la ejecución definitiva al cierre del ejercicio. El análisis del cumplimiento de las reglas fiscales en los presupuestos iniciales de las CCLL no es un buen indicador del resultado que se pueda obtener al final del año, puesto que la presupuestación se ajusta al objetivo de equilibrio, mientras que la ejecución de los gastos está limitada, principalmente, por la aplicación de la regla de gasto. Por ello, los presupuestos en el ámbito local suelen presentar un superávit encubierto fruto de la sobrevaloración de los gastos que posteriormente se ajustan en ejecución. La AIReF ha analizado el grado de ejecución de los presupuestos locales aplicando un modelo econométrico de datos de panel que distingue entre dos periodos muestrales delimitados por la entrada en vigor, en 2012, de la LOEPSF. Como se observa en el cuadro 1, a partir de 2012 las previsiones iniciales de los ingresos se ajustan bastante a su ejecución final, mientras que la ejecución definitiva de los gastos se sitúa, en media, en torno al 60% de los créditos inicialmente aprobados.

CUADRO 1. EJECUCIÓN DEFINITIVA (euros ingresados/gastados sobre cada euro presupuestado)			
Ingresos no Financieros		Gastos no Financieros	
2001-2011 Anterior a la aplicación de la normativa de estabilidad	2012-2014 A partir de la aplicación de la normativa de estabilidad	2001-2011 Anterior a la aplicación de la normativa de estabilidad	2012-2014 A partir de la aplicación de la normativa de estabilidad
1,24	0,92	1,07	0,55

Fuente: MINHAP

La AIReF considera altamente probable que el subsector CCLL cumpla con holgura el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016, si bien el posible superávit podría ser inferior al obtenido en años anteriores. La aplicación de la regla de gasto permite estimar que en 2016 el conjunto de CCLL cumplirá con holgura el objetivo de estabilidad que para este subsector es de equilibrio presupuestario. Los datos disponibles de 2013 y 2014, muestran que las CCLL no agotan el límite de gasto que les permite la aplicación de la regla de gasto[1]. No obstante, los datos anteriores presentan una tendencia de incremento de los gastos computables que previsiblemente puede acentuarse en 2015, si se extrapola al total del subsector las previsiones comunicadas por los seis grandes ayuntamientos, que tienen en media una estructura de ingresos y gastos con pesos relativos similares a los del conjunto de municipios como se indica en el cuadro 2. De confirmarse esta tendencia de agotar el límite permitido por la regla de gasto, se produciría una disminución del superávit registrado por el subsector en los últimos años.

[1] En 2013, el nivel de gasto computable corregido por aumento de ingresos permanentes registró un descenso del 3% y en 2014, un aumento del 0,2% mientras que las tasas de referencia fueron del 1,7% y 1,5% respectivamente.

COMPARATIVA DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DEL SUBSECTOR CCLL Y DE LOS 6 AYUNTAMIENTOS CAPITALES DE PROVINCIA DE MÁS DE 500.00 HABITANTES

El cuadro siguiente incorpora, en términos porcentuales sobre ingresos/gastos no financieros y en media sobre los datos previstos por los 6 grandes ayuntamientos para 2015 y 2016, una visión comparativa del peso de los principales componentes de gasto (gastos de personal y corrientes en bienes y servicios) y de ingreso (IBI, resto de impuestos municipales e ingresos del sistema de financiación) en dichos ayuntamientos y el conjunto de municipios. Para ello, se incorporan al cuadro para cada uno de sus epígrafes, datos medios del conjunto de ayuntamientos, según la última información que el MINHAP ha incorporado en la publicación *"Haciendas Locales en cifras"*, correspondiente al año 2013, salvo para los ingresos del sistema de financiación para los que se ha tomado la media de los datos publicados para los años 2015 y 2016 del total de la participación de las CCLL en dicho sistema.

CUADRO 2. ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS SEIS GRANDES AYUNTAMIENTOS (en % sobre ingresos/gastos no financieros)

		Total municipios promedio	BARCELONA	MADRID	MÁLAGA	SEVILLA	VALENCIA	ZARAGOZA
GASTOS	PERSONAL Y BIENES CORRIENTES (CAPÍTULOS I Y 2)	76%	72%	80%	80%	87%	72%	82%
	OTROS GASTOS NO FINANCIEROS	24%	28%	20%	20%	13%	28%	18%
INGRESOS	IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	29%	25%	28%	23%	22%	28%	24%
	Otros impuestos municipales (IVTM, IIVTNU,IAE,ICIO)	14%	12%	20%	13%	13%	11%	16%
	SISTEMA DE FINANCIACIÓN (Cesión impuestos y transferencias AGE)	36%	41%	33%	38%	36%	44%	38%
	OTROS INGRESOS NO FINANCIEROS	21%	22%	19%	25%	30%	17%	22%

Nota: *En el Ayuntamiento de Barcelona se han incluido en el epígrafe de gastos de personal y bienes corrientes las transferencias corrientes realizadas por el Ayuntamiento a otras entidades públicas que pueden considerarse prestaciones de servicios.*

Fuente: *MINAHP e información aportada por los Ayuntamientos*

Los datos anteriores muestran que no existen diferencias significativas en la estructura de ingresos y gastos de los 6 grandes ayuntamientos respecto al comportamiento promedio del total municipal. No obstante, podemos señalar que:

- En materia de gastos, los gastos de personal y de bienes corrientes y servicios en los 6 grandes ayuntamientos representan, en media, un 79% de sus gastos no financieros, porcentaje superior en tres puntos a la media de municipios.
- En materia de ingresos, se aprecia una ligera diferencia en cuanto a la distribución del peso relativo de los impuestos municipales y los ingresos correspondientes al sistema de financiación. Así, respecto al promedio del total de ayuntamientos, en los 6 grandes municipios el peso de los ingresos impositivos es menor (en 4 puntos) y el de los recursos del sistema de financiación es mayor (en casi 3 puntos) .

El efecto conjunto de la aplicación de la regla de gasto, la limitación a la utilización de las incorporaciones de remanentes para financiar nuevos gastos que dicha regla implica y la restricción al endeudamiento, motiva que el conjunto del subsector no consuma la totalidad de la capacidad de gasto derivada de la aplicación de la regla de gasto.

- **Los informes de cumplimiento del MINHAP recogen el efecto neto del conjunto del subsector**. Los posibles excesos de gasto de las CCLL que incumplen la regla de gasto quedan compensados por el impacto contrario de aquellas que no agotan su límite de gasto.

- **Aquellas CCLL que tienen recursos propios para gastar derivados de ahorros de ejercicios anteriores no lo pueden aplicar en su totalidad al gasto del ejercicio corriente.** En este colectivo tan numeroso y heterogéneo, las entidades con una situación saneada, suelen presentar remanentes de tesorería positivos para gastos generales de importes elevados que no pueden consumir, al menos en su totalidad, en gastos del ejercicio siguiente si no quieren incumplir la regla de gasto, excepción hecha de su aplicación a inversiones financieramente sostenibles.

- **En el lado contrario, aquellas entidades con una situación poco saneada, no pueden gastar, no solo por aplicación de la regla de gasto sino por no disponer de fuentes de financiación, en particular el recurso al endeudamiento.** Desde el Real Decreto-ley 8/2010, de medidas urgentes para la reducción del déficit público, se ha venido limitando año a año el acceso al endeudamiento al cumplimiento de condiciones muy restrictivas.

El punto de partida es un 2015 en el que es altamente probable que el subsector CCLL cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, pudiendo culminar el año con un margen sobre el objetivo ligeramente inferior al del año 2014. Este subsector, cuyo objetivo legal es de equilibrio, ha consolidado en los últimos ejercicios cerrados, 2013 y 2014, un superávit de en torno a un 0,5% sobre PIB. Al término del segundo trimestre de 2015, según la última información publicada, el superávit de la administración local representa el 0,22% del PIB, una décima por encima del registrado en el mismo periodo del año anterior. Sin embargo, la tendencia alcista que suelen mostrar los gastos en el último semestre del año; la puesta en marcha de las políticas de gasto de los nuevos gobiernos municipales tras la ralentización del gasto en el periodo electoral; la reducción de los ahorros previstos de la reforma local; la liquidación definitiva negativa derivada del sistema de financiación y el efecto de las inversiones asociadas al contrato de colaboración público-privada celebrado por el Ayuntamiento de Zaragoza en años anteriores, que según el

criterio de Eurostat debe registrarse en 2015, permiten anticipar que la tendencia que muestran los últimos datos trimestrales se atenúe en el último semestre de 2015. De confirmarse esta previsión, en este ejercicio se obtendrían unos resultados ligeramente inferiores a los del año anterior.

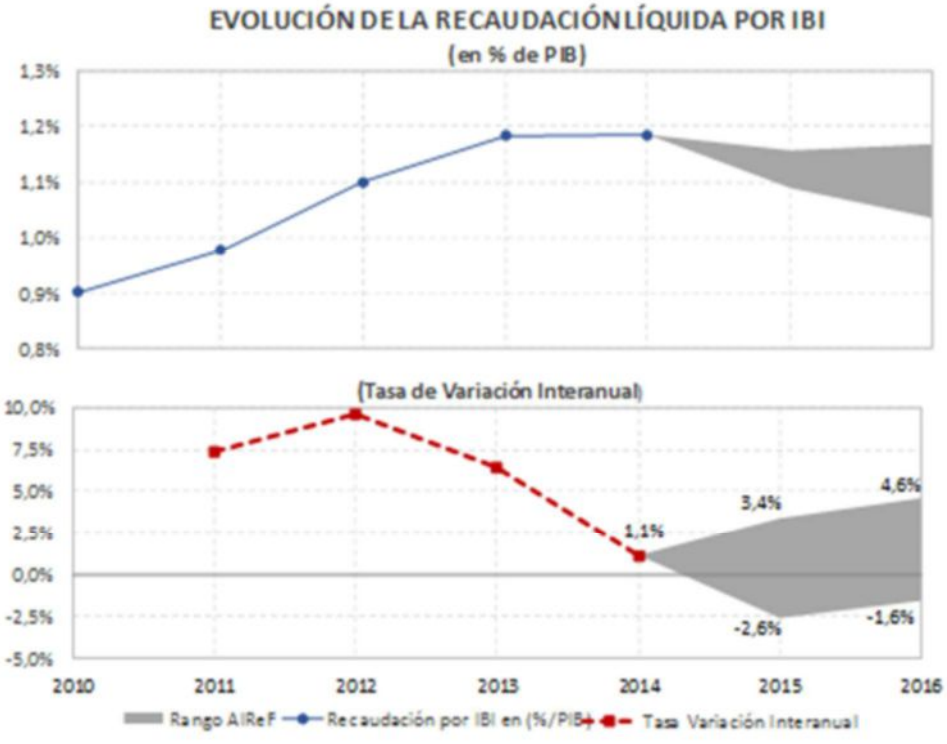
La previsión de AIReF para 2016 determina un superávit en términos de Contabilidad Nacional para el subsector de CCLL de entre un 0,3% y un 0,6% del PIB. Esta previsión tiene en cuenta la evolución histórica de los distintos epígrafes de contabilidad nacional hasta los últimos datos publicados correspondientes al primer semestre de 2015. Además, esta estimación integra, en el lado del gasto, la última información sobre medidas recogida en el Plan Presupuestario para 2016, en especial la reducción de los ahorros de gasto derivados de la reforma local y el impacto de medidas de personal (si bien su aplicación es potestativa para las CCLL) como la restitución de la paga extra de 2012, el incremento retributivo del 1 por ciento y las restricciones sobre la tasa de reposición del personal jubilado. En el lado de los ingresos, la previsión incorpora los últimos datos relativos a la liquidación definitiva del sistema de financiación, así como la evolución estimada por AIReF del principal tributo local, el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) que de media representa entre un 25% y un 29% de los ingresos no financieros.

ESTIMACIÓN DE LA EVOLUCIÓN PREVISIBLE DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI) EN LOS AÑOS 2015 Y 2016:

El análisis de la posible evolución de la recaudación del IBI en los años 2015 y 2016 se ha estimado mediante un modelo que, partiendo de los datos publicados por el MINHAP sobre la recaudación del IBI, ha determinado la estructura impositiva de cada municipio para el año 2013. Con los datos publicados por el MINHAP de variables catastrales para los años 2013 a 2015 a nivel municipal, el modelo permite estimar para cada municipio del país la recaudación líquida prevista para los años 2015 y 2016.

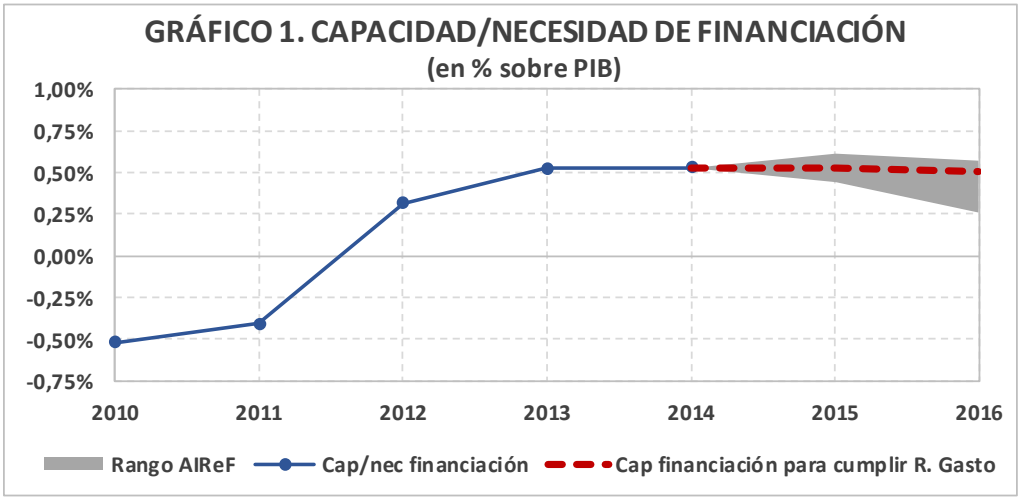
El gráfico siguiente recoge la evolución estimada para 2015 y 2016 de la recaudación líquida por el IBI, en porcentaje de PIB, así como la tasa de crecimiento interanual sobre el valor en millones de euros del año anterior.

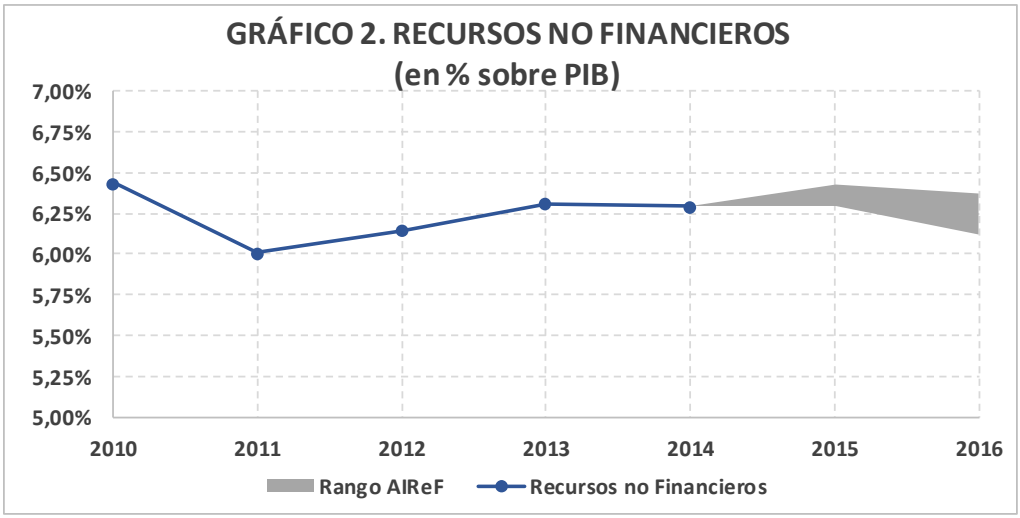
Este gráfico muestra que el peso sobre PIB de la evolución estimada de esta recaudación decrece ligeramente en ambos años, dado que el crecimiento del PIB nominal previsto es superior y la tasa interanual de incremento de la recaudación líquida tiende a estabilizarse.

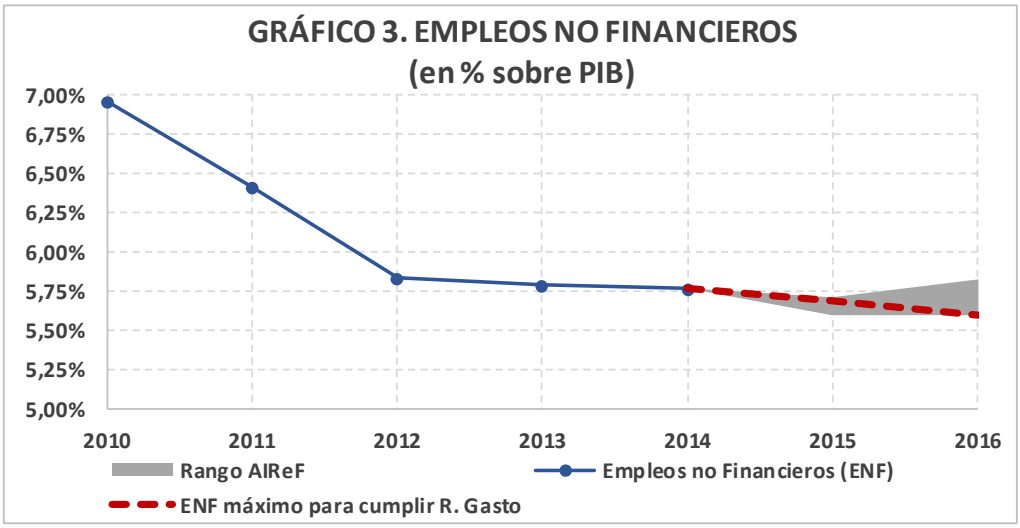


Fuente: MINHAP y estimaciones AIReF

La capacidad de financiación mínima que, en 2015 y 2016, permitiría cumplir con la regla de gasto es del 0,5% del PIB, situándose en la parte superior del intervalo de previsiones de la AIReF. Los gráficos siguientes muestran la evolución observada en el subsector en el horizonte 2010-2014 de la capacidad/necesidad de financiación, de los empleos no financieros (corregidas ambas magnitudes en los años 2010 y 2011 por el efecto de las liquidaciones negativas de la participación en tributos del Estado de 2008 y 2009), y de los recursos no financieros, según los últimos datos publicados por la IGAE. Asimismo, se recogen las previsiones de AIReF para los años 2015 y 2016, aplicando un modelo econométrico que tiene en cuenta la evolución dentro del año de la ejecución trimestral observada. Por último también se ha hecho una estimación de los empleos no financieros máximos que, en 2015 y 2016, permitirían cumplir con la regla de gasto, partiendo de los datos incorporados en el último informe de cumplimiento de las tres reglas fiscales del MINHAP y en la hipótesis de que se mantiene constante la importancia relativa de las exclusiones contempladas en el artículo 12 y en la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF, salvedad hecha de los intereses, estimados por la AIReF en función de los saldos primarios y su acumulación en deuda. De acuerdo con estas previsiones si, en 2015 y 2016, el subsector CCLL obtuviera una capacidad de financiación de en torno a un 0,5% del PIB, este superávit garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto en ambos ejercicios. Este porcentaje se sitúa muy cerca del límite superior del intervalo de superávit previsto por la AIReF.







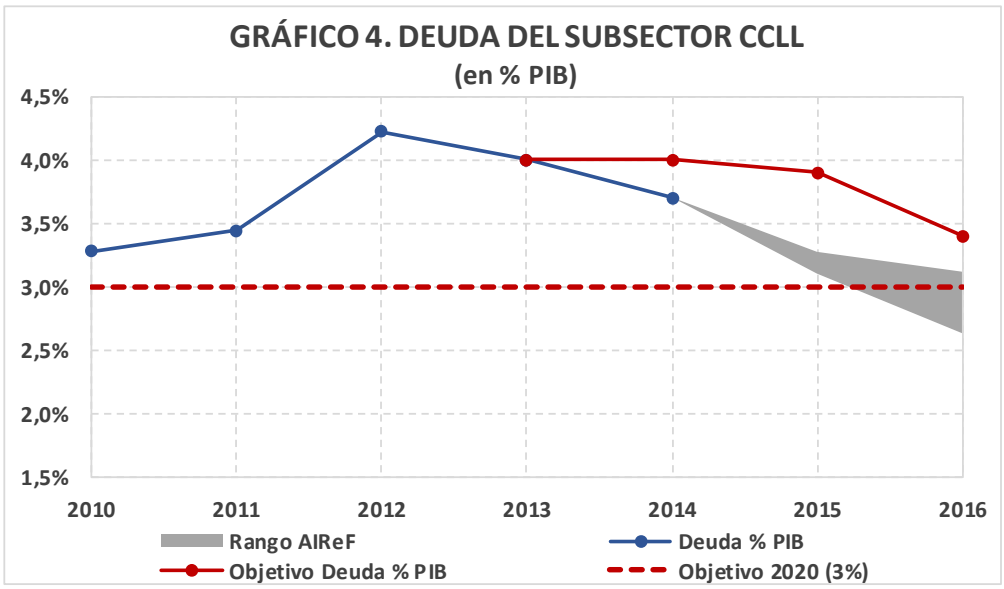
Fuente: MINHAP y estimaciones AIReF

Objetivo de deuda pública

En el año 2016, de mantenerse la senda de decrecimiento iniciada desde el año 2012, se alcanzaría el objetivo a largo plazo del 3% de PIB, según lo establecido en el artículo 13 de la LOEPSF. Se cumpliría así, el objetivo fijado en el 3,4% en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015, con amplio margen. El subsector CCLL cerró el año 2014 con un nivel de deuda de un 3,6% de PIB, 4 décimas por debajo del objetivo del ejercicio, y con una reducción de un 9% respecto del nivel de 2013. Esta senda de decrecimiento continúa en 2015, ya que según los últimos datos publicados en el Boletín Económico del Banco de España, correspondientes a la situación hasta agosto de 2015, la deuda viva del subsector CCLL ha alcanzado un volumen de 37.215 millones de euros, un 3,5% del PIB. Este importe es 4 décimas inferior al objetivo de este año del 3,9%.

Las estimaciones de AIReF para 2015 y 2016, realizadas extrapolando los últimos datos publicados por el Banco de España de deuda PDE, de adquisiciones de activos financieros y otros flujos financieros, permiten concluir que en ambos ejercicios el objetivo de deuda es plenamente alcanzable, aun sin tener en cuenta los mecanismos extraordinarios de financiación. El gráfico siguiente recoge la evolución de los datos observados de deuda viva del Banco de España en porcentaje de PIB, así como la previsión de cierre de 2015 y 2016 estimada por la AIReF en el supuesto más favorable[2], es decir, que el superávit obtenido es destinado en su integridad a la amortización de deuda. También se incluye su posición relativa respecto al objetivo acordado en Consejo de Ministros para los años 2013 y siguientes y el objetivo a largo plazo del 3% del PIB.

[2] Este supuesto se ha realizado al no conocer el importe del superávit obtenido destinado a inversiones financieramente sostenibles que, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF por la que se regulan las reglas especiales aplicables a las CCLL en materia del destino del superávit presupuestario y que por tanto no se destina a la reducción de endeudamiento.



Los objetivos 2013-2016 no incluyen el endeudamiento derivado de los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores

Fuente: Banco de España y estimaciones AIReF

II.2 Análisis individualizado de los 6 Ayuntamientos capitales de provincia con población superior a 500.000 habitantes

El presente informe incluye, siguiendo la evaluación iniciada en el informe emitido el 15 de julio sobre el cierre del presente año, un análisis individualizado de los 6 ayuntamientos capitales de provincia de más de 500.000 habitantes. Las previsiones de AIReF para los años 2015 y 2016 se han realizado aplicando un modelo econométrico que tiene en cuenta la evolución, dentro del año, de la ejecución trimestral observada, y la previsión que para ambos años ha comunicado la propia Corporación. Además, como novedad, se incorpora, en línea con lo realizado para el conjunto del subsector, un análisis conjunto del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto, así como una estimación de la capacidad de financiación mínima que permitiría garantizar el cumplimiento conjunto de ambos objetivos. Finalmente, el análisis anterior se ha completado con la evaluación individualizada de la ratio de deuda viva sobre los ingresos corrientes consolidados.

En ninguno de los 6 Ayuntamientos se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016, si bien, con carácter general, el margen sobre el objetivo podría reducirse de forma notable respecto al registrado en años anteriores. El cierre previsto de 2015 y el escenario de ingresos y gastos para 2016, permiten concluir que el próximo año probablemente se supere nuevamente el objetivo de equilibrio presupuestario, aunque el margen podría ser inferior al registrado en ejercicios anteriores. Zaragoza es el único de estos Ayuntamientos que con toda probabilidad incumplirá el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015 debido a la decisión de Eurostat de imputar a este año el gasto de inversión correspondiente al tranvía de la ciudad por un importe próximo a 200 millones de euros. Sin embargo, al tratarse de una operación no recurrente, el desequilibrio se corregirá automáticamente en 2016.

A efectos comparativos, la magnitud del posible superávit (ingresos no financieros-gastos no financieros) de estos Ayuntamientos se ha estimado como porcentaje de sus ingresos no financieros consolidados, puesto que no se dispone de un PIB local, como se recoge en el cuadro siguiente.

CUADRO 3. PREVISIONES AIReF RANGOS
(INGRESOS NO FINANCIEROS -GASTOS NO FINANCIEROS)/INGRESOS NO FINANCIEROS en %

AYUNTAMIENTOS	AÑO 2015		AÑO 2016
	PREVISIÓN INFORME JULIO	PREVISIÓN ACTUAL	PREVISIÓN ACTUAL
BARCELONA	2 - 13	2,5 - 7	-0,1 - 7
MADRID	20 - 25	21,3 - 27	13,3 - 22
MÁLAGA	6 - 16	8,4 - 13	3,6 - 10
SEVILLA	5 - 15	3,8 - 10	5,5 - 15
VALENCIA	7 - 19	9,3 - 16	4,7 - 15
ZARAGOZA*	6 - 21	10 - 15	1,7 - 17

(*): La capacidad de financiación estimada para 2015 en el Ayuntamiento de Zaragoza no incluye el ajuste que este año deben aplicar por la inversión del tranvía. De incluirse este ajuste la previsión se situaría entre el -23% y el -13% de sus ingresos no financieros.

Fuente: MINHAP y estimaciones AIReF

Es altamente probable que todos estos Ayuntamientos, a excepción de Málaga, incumplan la regla de gasto en 2015. En 2016 existe riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en todos ellos a excepción de Málaga y Zaragoza. En los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y en menor medida Valencia existe riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en 2016. No obstante, en los dos últimos el cumplimiento sería posible si la capacidad de financiación fuese finalmente superior a la prevista en este momento por ambos ayuntamientos. En el caso del ayuntamiento de Sevilla no ha sido posible la valoración puesto que, como se ha indicado anteriormente, no ha comunicado esta información.

De los 6 Ayuntamientos analizados, sólo el de Zaragoza no puede concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo en 2015 y 2016, ya que su ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados se sitúa por encima del 110%. La actual normativa de estabilidad presupuestaria fija un objetivo de deuda para el conjunto del subsector. Dado que este límite no es trasladable a cada Corporación al no existir un PIB local, los límites de endeudamiento individuales han de reconducirse a los establecidos para la concertación de operaciones de endeudamiento en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), o normativa específica

aprobada al efecto (en particular, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años)[3].

La evaluación que se ha realizado para cada uno de los Ayuntamientos, en consonancia con lo realizado para el subsector, incluye la previsión de cierre de 2015 y 2016 estimada por la AIReF en el supuesto más favorable en el que el superávit obtenido es destinado en su integridad a la amortización de deuda. De acuerdo con este análisis, sólo el nivel de deuda del ayuntamiento de Zaragoza supera el 110% de sus ingresos corrientes consolidados, por lo que de acuerdo con la normativa aplicable[4] no podrá concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo. En este ratio se incluye la incidencia en el endeudamiento del ayuntamiento del préstamo imputado por la inversión del tranvía de la ciudad por un importe cercano a 200 millones, lo que ha elevado su ratio de deuda viva en 2016 del 110% a casi el 140%.

En el cuadro siguiente una visión comparada de las principales conclusiones relativas a la valoración de la AIReF respecto del cumplimiento de las tres reglas fiscales en los 6 grandes Ayuntamientos:

CUADRO 4. VISIÓN COMPARADA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR LOS AYUNTAMIENTOS

Ayuntamientos	Objetivo de Estabilidad		Regla de Gasto		Ratio deuda viva sobre ingresos corrientes consolidados	
	Previsión 2015	Previsión 2016	Previsión 2015	Previsión 2016	Previsión 2015	Previsión 2016
Madrid	✓	✓	✗	✗	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Barcelona	✓	✓	✗	✗	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Valencia	✓	✓	✗	✗	Entre el 75% y el 110%	Entre el 75% y el 110%
Sevilla	✓	✓	No ha aportado información	No ha aportado información	Por debajo del 75%	Por debajo del 75%
Málaga	✓	✓	✓	✓	Entre el 75% y el 110%	Por debajo del 75%
Zaragoza (*)	✗	✓	✗	✓	Superior al 110%	Superior al 110%

✓	Cumplimiento
✗	Incumplimiento
Por debajo del 75%	No requiere de autorización para nuevas operaciones de deuda
Entre el 75% y el 110%	Requiere autorización del órgano de tutela para nuevas operaciones de deuda
Superior al 110%	No puede endeudarse
(*)	*Incluye el ajuste exigido por Eurostat por las inversiones en el tranvía. Sin este ajuste Zaragoza cumpliría el objetivo de estabilidad y la regla de gasto en 2015 y su ratio de deuda no superaría el 110%*

El Ayuntamiento de Sevilla se ha comprometido a la remisión de la información pendiente lo antes posible. Su análisis se incorporará en el informe de presupuestos que la AIReF tiene que emitir en el mes de marzo

[3] Según la normativa aplicable las CCLL y sus entidades dependientes clasificadas en el sector AAPP podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para operaciones de inversión cuando tengan ahorro neto positivo y su ratio de capital vivo sobre ingresos corrientes no supere el 110%. Caso de que dicha ratio exceda del 75% pero no supere el 110% las EELL requerirán de autorización para endeudarse del órgano que ejerza la tutela financiera sobre el mismo (MINHAP o Comunidad Autónoma).

[4] Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de PGE para el año 2013, dotada de vigencia indefinida.

A. Ayuntamiento de Madrid

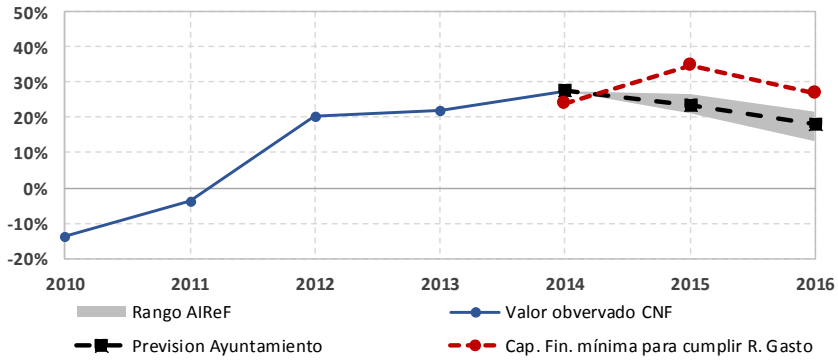
Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Madrid cumpla con el objetivo de estabilidad en los años 2015 y 2016, si bien el margen sobre el cumplimiento muestra una tendencia decreciente en ambos años. En 2015 se estima que el Ayuntamiento de Madrid obtendrá una capacidad de financiación ligeramente inferior a la del año 2014. En 2016, es altamente probable que este Ayuntamiento reduzca de forma notable su capacidad de financiación. Esta estimación de AIReF es coincidente con las previsiones del propio Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Madrid presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, un importante incremento de sus ingresos no financieros del 20% y una disminución de los gastos de igual carácter del 4,4%. No obstante lo anterior, el Ayuntamiento no prevé una consolidación de esta tendencia en el segundo semestre del año, ya que ha comunicado un superávit previsto a fin de 2015 inferior en un 12% al obtenido en 2014. Para 2016, el Ayuntamiento prevé una reducción de la capacidad de financiación respecto de 2015 del 30%. Estas previsiones son acordes con las estimaciones de AIReF, tal y como muestra el gráfico 5, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016. El gráfico incluye, además, la estimación AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Madrid cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Madrid no cumpla la regla de gasto en los años 2015 y 2016. Esta estimación de AIReF es coincidente con las previsiones del propio Ayuntamiento. Según las estimaciones de AIReF la capacidad de financiación mínima necesaria para dicho cumplimiento excede del límite superior de la banda de confianza de las previsiones de superávit para ambos ejercicios.

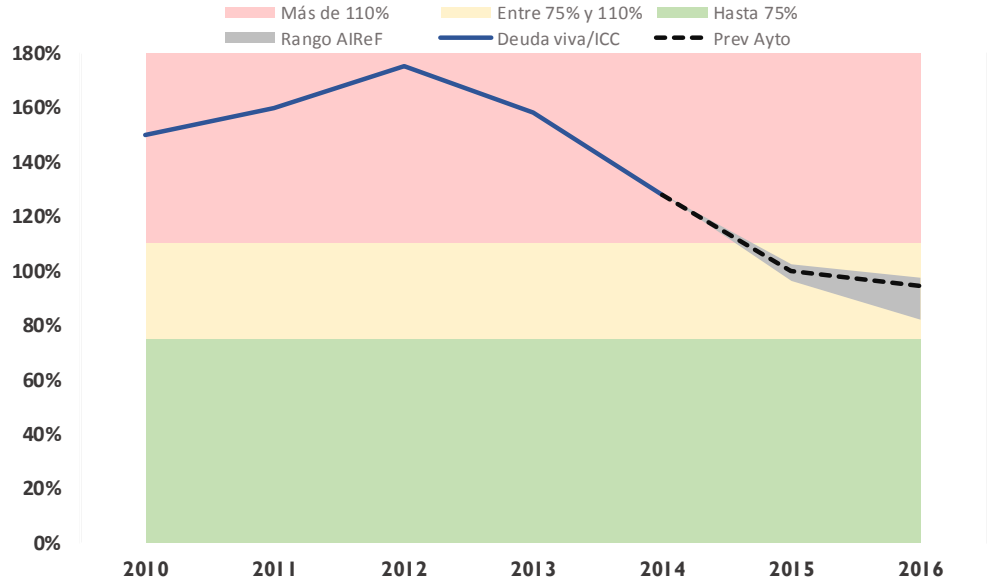
Es altamente probable que el Ayuntamiento de Madrid obtenga en 2015 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes inferior al 100%. La senda de decrecimiento iniciada en 2012 continuará previsiblemente en 2016. Estas estimaciones de AIReF muestran la misma tendencia que las comunicadas por el propio Ayuntamiento. Ambas previsiones se recogen en el gráfico 6.

GRÁFICO 5. MADRID.
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

GRÁFICO 6. MADRID. RATIO DEUDA VIVA
% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (ICC)



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

B. Ayuntamiento de Barcelona

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Barcelona cumpla con el objetivo de estabilidad en los años 2015 y 2016, situándose en este último ejercicio en un nivel similar al alcanzado en 2014. En 2015 se estima que el Ayuntamiento obtendrá una capacidad de financiación ampliamente superior a la del año 2014. En 2016, es altamente probable que este Ayuntamiento reduzca sustancialmente su capacidad de financiación con respecto a la que obtenga en 2015, situándose en un nivel similar al de 2014. Estas estimaciones de AIReF muestran la misma tendencia que la comunicada por el propio Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Barcelona presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, una disminución de sus ingresos y gastos no financieros del 5% y 3%, respectivamente. No obstante, no prevé una consolidación de esta situación en el segundo semestre del año, ya que ha comunicado un superávit previsto a fin de 2015 cuatro veces superior al obtenido en 2014. Para 2016, el Ayuntamiento prevé una reducción de la capacidad de financiación respecto de 2015 del 70% sin precisar las causas concretas de esta evolución. Según la información comunicada por el Ayuntamiento al MINHAP, esta reducción es fruto, fundamentalmente, del efecto conjunto de la disminución de todos los conceptos de ingresos no financieros (disminuyen los ingresos corrientes un 4% respecto de la previsión de cierre de 2015 y los de capital un 54%) y del incremento en un 5% de los gastos corrientes.

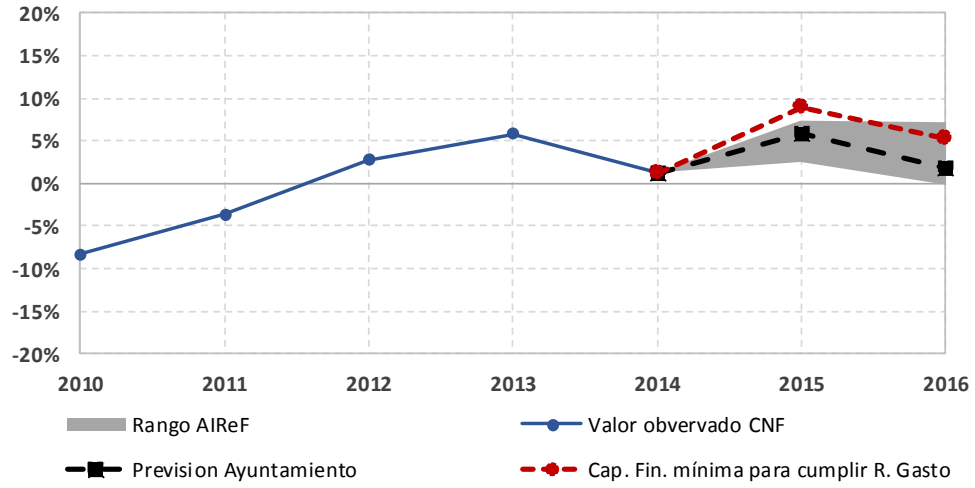
Las previsiones del Ayuntamiento para ambos ejercicios están dentro del rango de confianza de las estimaciones de AIReF, tal y como muestra el gráfico 7, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016. El gráfico incluye, además, la estimación AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Barcelona cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Barcelona no cumpla la regla de gasto en el año 2015. La AIReF estima que existe riesgo de que se incumpla nuevamente esta regla en 2016. El cumplimiento en 2016 es posible dentro del intervalo de confianza de las estimaciones AIReF, pero poco probable, dado que sería necesaria la obtención de un superávit casi dos veces superior al previsto por la Corporación. Según las previsiones de AIReF, en el año 2015 la capacidad de financiación mínima necesaria para el cumplimiento de esta regla excede del límite superior de la banda de confianza de las previsiones de superávit para este año del Ayuntamiento. Para 2016, esa capacidad de financiación mínima necesaria para el cumplimiento de la regla

de gasto es notablemente superior a la prevista por el Ayuntamiento, pero se encuentra dentro del tramo superior del rango de confianza de las previsiones de AIReF.

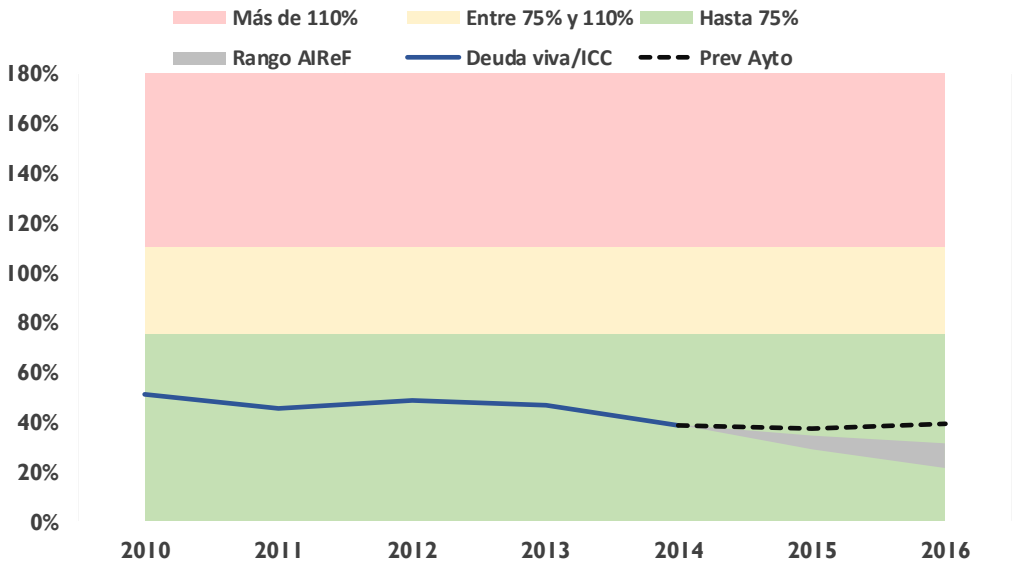
Es altamente probable que el Ayuntamiento de Barcelona, obtenga en 2015 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes de en torno al 30%. En 2016 la AIReF estima una consolidación de la tendencia decreciente iniciada en 2013. Ambas previsiones se recogen en el gráfico 8.

GRÁFICO 7: BARCELONA.
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

GRÁFICO 8. BARCELONA. RATIO DEUDA VIVA
% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (ICC)



Fuente: MINHAP, ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

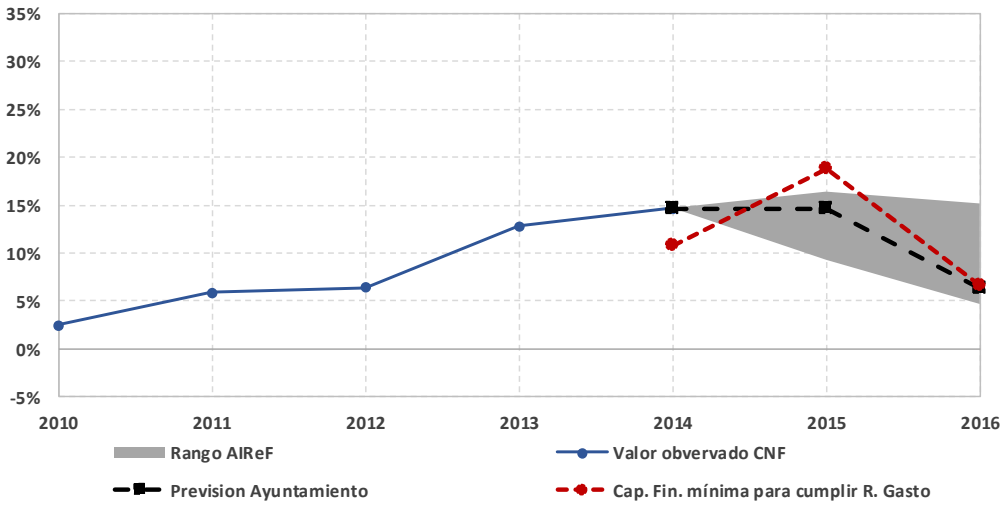
C. Ayuntamiento de Valencia

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Valencia cumpla con el objetivo de estabilidad en los años 2015 y 2016, si bien en 2016 el margen sobre el cumplimiento muestra una tendencia decreciente. En 2015 se estima que el Ayuntamiento de Valencia obtendrá una capacidad de financiación similar a la del año 2014. En 2016, es altamente probable que este Ayuntamiento reduzca de forma notable su capacidad de financiación. Estas estimaciones de AIReF muestran la misma tendencia que la comunicada por el propio Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Valencia presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, un incremento de sus ingresos no financieros del 2%, y una disminución de los gastos de igual carácter del 7%. En consonancia con estos datos, el Ayuntamiento prevé un superávit a fin de 2015 superior en un 3% al obtenido en 2014. Para 2016, el Ayuntamiento prevé una reducción de la capacidad de financiación respecto de 2015 de casi el 60%. Estas previsiones están dentro del rango de confianza de las estimaciones AIReF, tal y como muestra el gráfico 9, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016. El gráfico incluye, además, la estimación AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Valencia cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Valencia no cumpla la regla de gasto en el año 2015. En 2016, la AIReF estima que existe cierto riesgo de incumplimiento. En 2016, el cumplimiento sería posible dentro del intervalo de confianza de las estimaciones AIReF, pero requeriría la obtención de un superávit ligeramente superior al previsto por la Corporación. Los riesgos apuntados se derivan, en este caso, no tanto de la cuantía adicional del superávit, si no de la aparente falta de consistencia entre el incremento de gasto previsto en el escenario presupuestario y la reducción del gasto computable comunicado por el ayuntamiento a efectos de la regla de gasto. Según las previsiones de AIReF, en el año 2015 la capacidad de financiación mínima necesaria para el cumplimiento de esta regla excede del límite superior de la banda de confianza de las previsiones de superávit para este año del Ayuntamiento. Para 2016, esa capacidad de financiación mínima necesaria para el cumplimiento de la regla de gasto se encuentra dentro del rango de confianza de las previsiones AIReF, si bien ligeramente por encima de las previsiones del Ayuntamiento.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Valencia, obtenga en 2015 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes de en torno al 85%. En 2016 de confirmarse la previsión de AIReF más favorable el nivel de deuda viva podría situarse por debajo del 75%. Estas estimaciones de AIReF están en la misma senda que la comunicada por el Ayuntamiento. Ambas previsiones son las que se recogen en el gráfico 10.

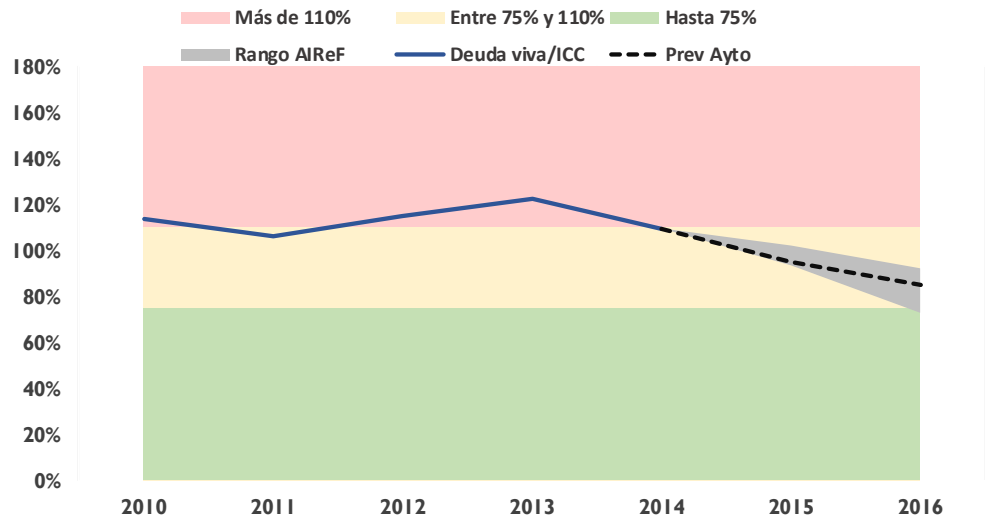
GRÁFICO 9: VALENCIA.
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

GRÁFICO 10. VALENCIA. RATIO DEUDA VIVA

% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (ICC)



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

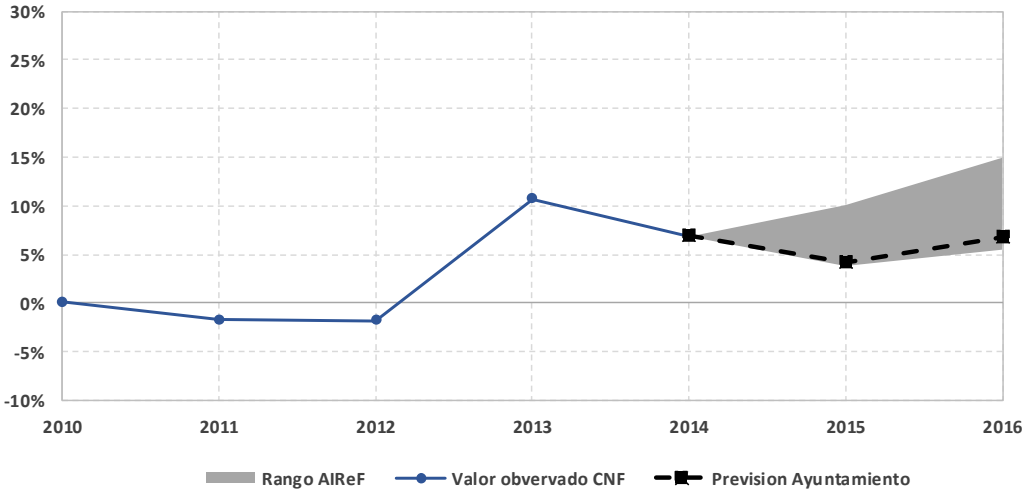
D. Ayuntamiento de Sevilla

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Sevilla cumpla con el objetivo de estabilidad en los años 2015 y 2016, si bien es posible que el margen sobre cumplimiento se reduzca sustancialmente en 2015 sobre el que hubo en 2014, mejorando en 2016. Estas estimaciones de AIReF están en la misma senda que las comunicadas por el Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Sevilla presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, una disminución de sus ingresos y gastos no financieros del 14% y 26%, respectivamente. Sin embargo, el ayuntamiento no prevé una consolidación de esta tendencia en el segundo semestre del año, ya que ha comunicado un superávit previsto a fin de 2015 inferior en un 37% al obtenido en 2014. Estas previsiones están dentro del rango de confianza de las estimaciones AIReF, tal y como muestra el gráfico 11, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016.

No se dispone de información para la valoración de la regla de gasto. El gráfico 11, a diferencia del análisis realizado en el resto de Ayuntamientos no incluye, la estimación AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Sevilla cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016, al no haberse recibido, a la fecha, la información precisa a tal fin.

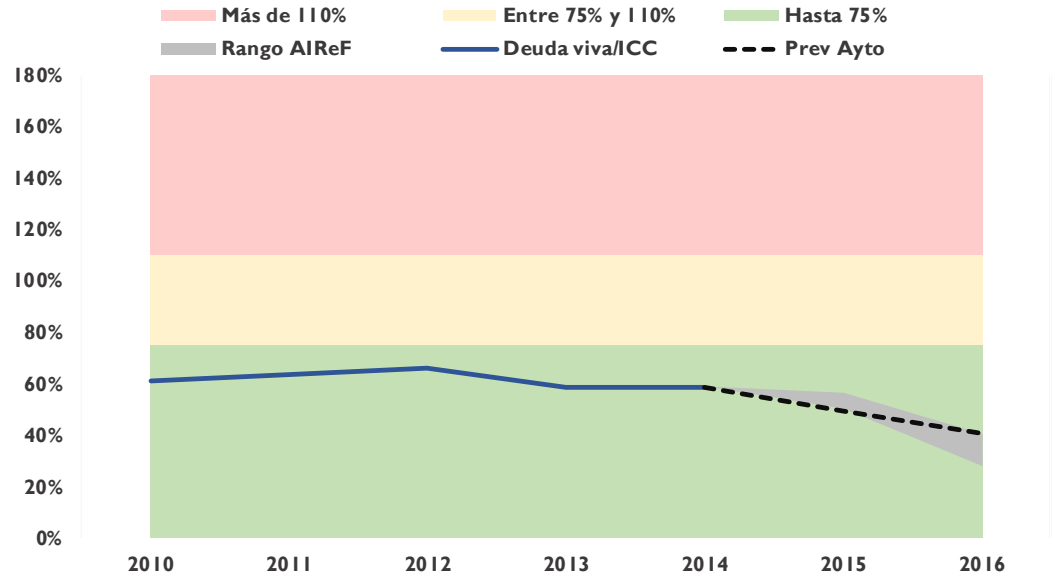
Es altamente probable que el Ayuntamiento de Sevilla obtenga en 2015 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes de entre el 50% y 60%. En 2016 esta ratio podría seguir decreciendo hasta alcanzar niveles próximos al 30%. Ambas previsiones son las que se recogen en el gráfico 12.

GRÁFICO 11: SEVILLA.
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

GRÁFICO 12. SEVILLA. RATIO DEUDA VIVA
% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (ICC)



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

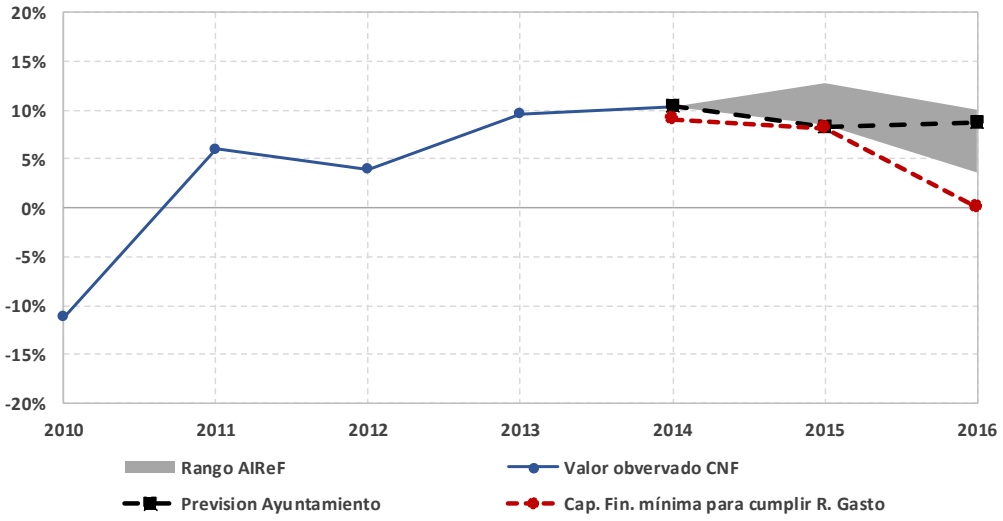
E. Ayuntamiento de Málaga

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Málaga cumpla con el objetivo de estabilidad en los años 2015 y 2016, obteniendo márgenes sobre cumplimiento similares a los del año 2014. Estas estimaciones de AIReF están en la misma senda que las comunicadas por el Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Málaga presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, un incremento de sus ingresos y gatos no financieros del 7% y 20%, respectivamente. No obstante, el Ayuntamiento ha comunicado un superávit previsto a fin de 2015 superior en un 6% al obtenido en 2014. Para 2016 el Ayuntamiento prevé una reducción de la capacidad de financiación respecto de 2015 del 5%. Estas previsiones son acordes con las estimaciones de AIReF, tal y como muestra el gráfico 13, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016. El gráfico incluye, además, la estimación AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Málaga cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016.

Es probable que el Ayuntamiento de Málaga cumpla la regla de gasto en los años 2015 y 2016. Esta estimación de AIReF es coincidente con las previsiones del propio Ayuntamiento. Según las estimaciones AIReF la capacidad de financiación mínima necesaria para dicho cumplimiento está dentro de los límites de la banda de confianza de las previsiones de superávit para ambos ejercicios. No obstante, la disminución de esta capacidad de financiación mínima que podría llegar al equilibrio presupuestario en 2016, requiere que se cumplan las previsiones del ayuntamiento de reducción del gasto computable en un 10%, variación que está sustentada sólo en un 4% en el escenario presupuestario comunicado.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Málaga obtenga en 2015 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes por debajo del 100%. En la hipótesis más favorable de la AIReF, esta ratio podría situarse en 2016 por debajo del 75%. Ambas previsiones se recogen en el gráfico 14.

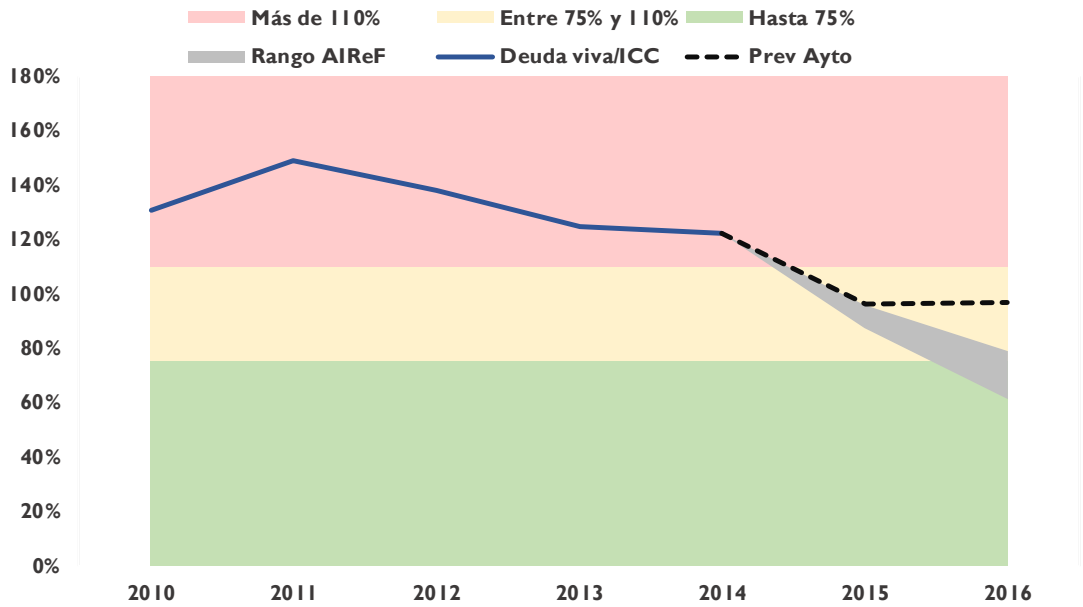
GRÁFICO 13: MALAGA.
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento y estimaciones AIReF

GRÁFICO 14. MALAGA. RATIO DEUDA VIVA

% SOBRE INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (ICC)



Fuente: MINHAP, Ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

F. Ayuntamiento de Zaragoza

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Zaragoza no cumpla con el objetivo de estabilidad en el año 2015, existiendo una alta probabilidad de cumplimiento en 2016. En 2015 el cumplimiento del objetivo de estabilidad en el Ayuntamiento de Zaragoza se verá negativamente afectado por la imputación a este ejercicio, siguiendo indicaciones de Eurostat, de las inversiones públicas, instrumentadas a través de un contrato de colaboración público-privada, del tranvía de la ciudad por un importe cercano a 200 millones. De no haberse producido esta circunstancia, el Ayuntamiento de Zaragoza podría cumplir con el objetivo de estabilidad en el año 2015. En 2016, es altamente probable que este Ayuntamiento cumpla con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Estas estimaciones de AIReF, salvedad hecha de la operación citado, muestran la misma tendencia que la comunicada por el propio Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Zaragoza presenta en la última información publicada correspondiente al segundo trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, un incremento de sus ingresos no financieros del 3% y una disminución de los gastos de igual carácter del mismo porcentaje, si bien no prevé una consolidación de esta situación en el segundo semestre del año, ya que la capacidad de financiación comunicada para el cierre de 2015 es un 43% inferior a la obtenida el año anterior. A esta tendencia hay que añadir el efecto negativo del registro de inversiones citado en el párrafo anterior, que determina una situación de incumplimiento de en torno al 20% de sus ingresos no financieros previstos.

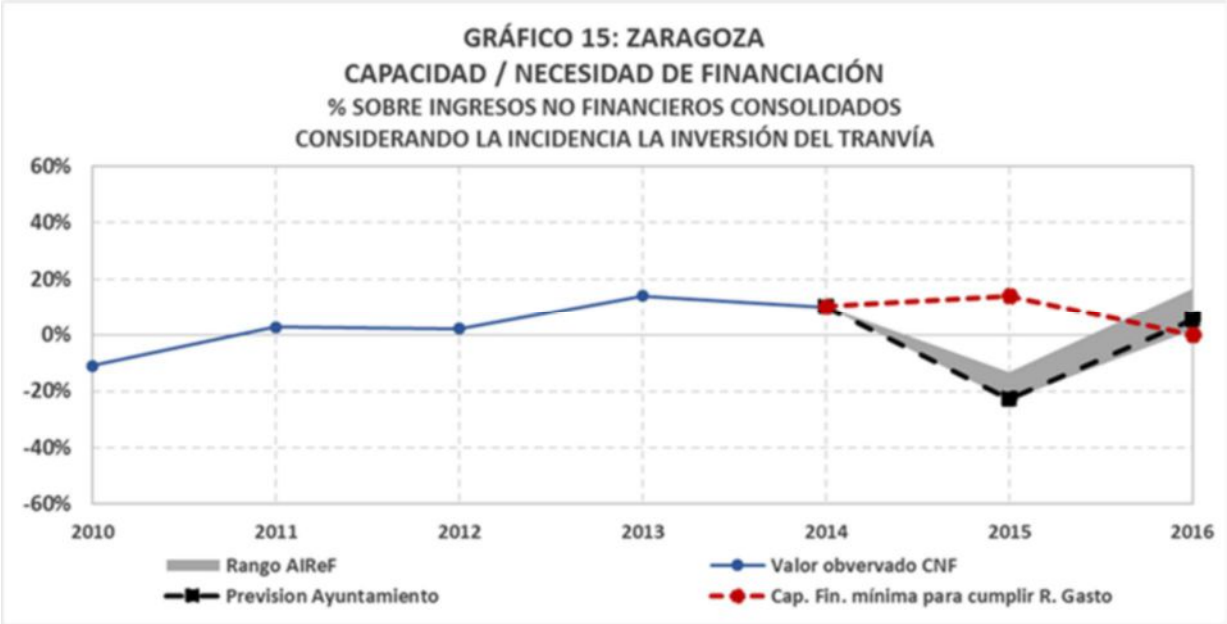
Estas previsiones están dentro del rango de confianza de las estimaciones AIReF, tal y como muestra el gráfico 15, donde se recoge la evolución observada de la capacidad/necesidad de financiación del Ayuntamiento en el horizonte 2010-2014 así como las previsiones AIReF para los años 2015 y 2016, que tienen en cuenta la inversión del tranvía. Este gráfico incluye, además, la estimación de la AIReF de la capacidad de financiación mínima necesaria para que el Ayuntamiento de Zaragoza cumpla la regla de gasto en 2015 y 2016, considerado dicho ajuste. El gráfico 16 recoge la misma información, pero no incluye en las previsiones para 2015 y 2016 el efecto de la operación de inversión citada.

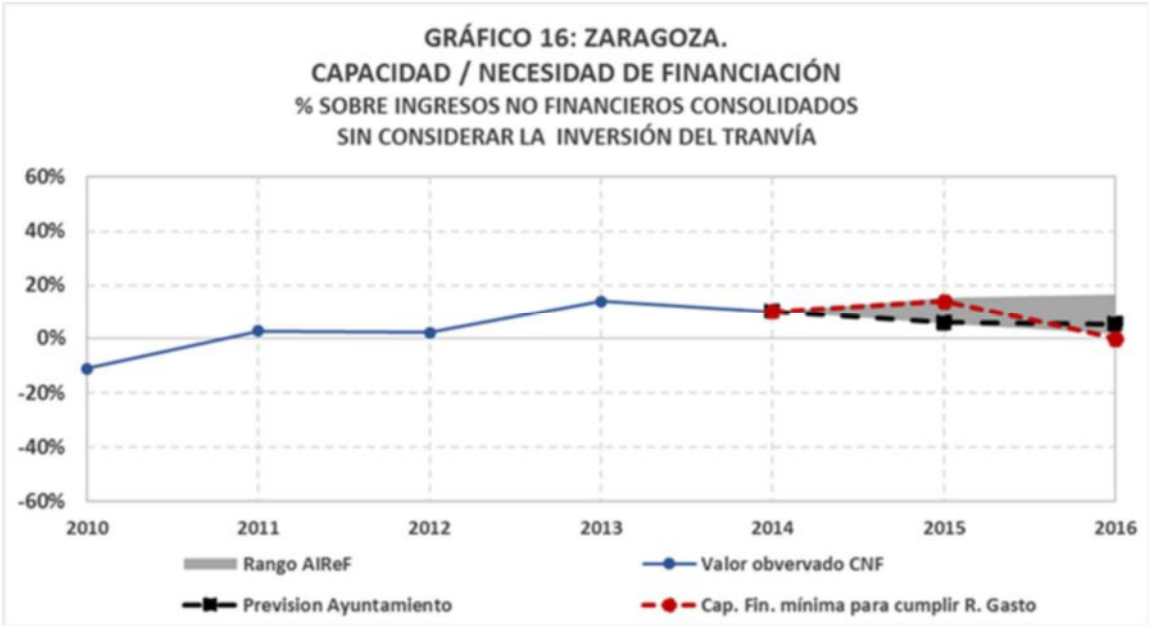
Es altamente probable que el Ayuntamiento de Zaragoza no cumpla la regla de gasto en el año 2015 debido al efecto negativo del incremento de gasto derivado del tranvía de la ciudad. En 2016 el cumplimiento de dicha regla resulta altamente probable. Según las previsiones de AIReF, en el año 2015, la capacidad de financiación mínima necesaria para el cumplimiento de esta regla excede del límite superior de la banda de confianza de las

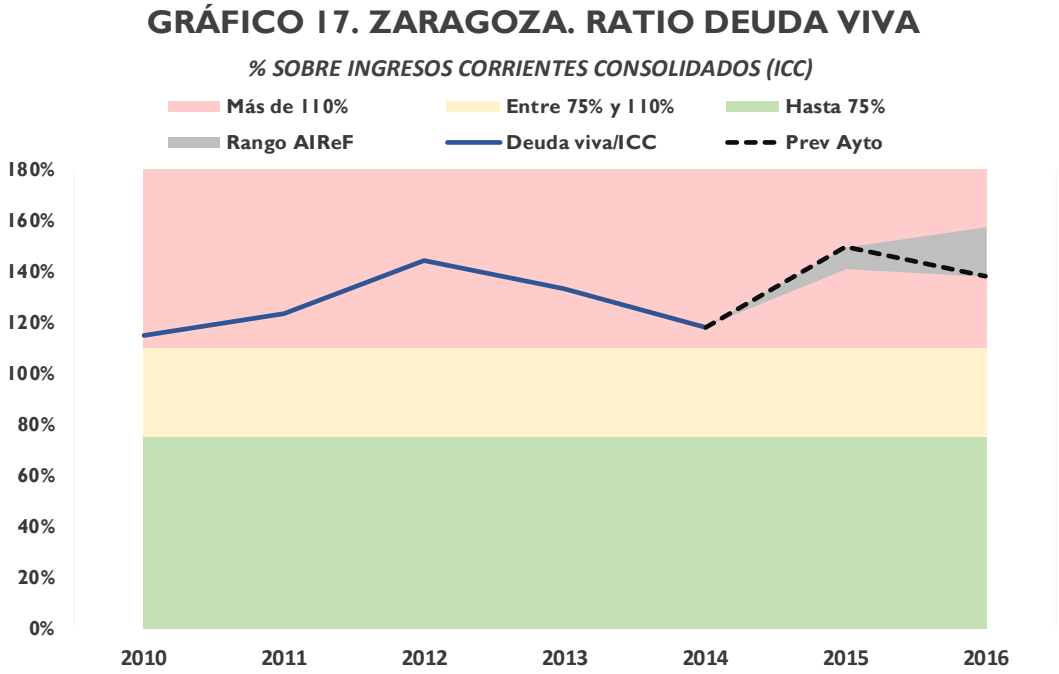
previsiones de superávit para este año del Ayuntamiento. De no haberse producido el registro en 2015 del gasto derivado del tranvía, el cumplimiento de la regla del gasto por Zaragoza en este año sería altamente probable.

Es altamente probable que el Ayuntamiento de Zaragoza, obtenga en 2015 y 2016 un nivel de deuda viva sobre ingresos corrientes superior al límite del 110%. En estas previsiones de AIReF se incluye, en ambos años, la deuda correspondiente al préstamo imputado por la inversión del tranvía. Estos datos determinarían la no posibilidad de endeudamiento adicional por este Ayuntamiento en aplicación de la Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de PGE para el año 2013, dotada de vigencia indefinida. De no haberse producido este ajuste, el Ayuntamiento podría alcanzar en 2016 un nivel de deuda sobre ingresos corrientes de en torno al 110%. Estas estimaciones AIReF y las comunicadas por el Ayuntamiento se recogen en el gráfico 17.

GRÁFICO 15: ZARAGOZA
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN
% SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS
CONSIDERANDO LA INCIDENCIA LA INVERSIÓN DEL TRANVÍA







Fuente: MINHAP, Ayuntamiento, Banco de España y estimaciones de AIReF.

Recomendaciones

La AIReF formula las siguientes recomendaciones.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado II.1 de este informe, en materia de gastos la presupuestación de las CCLL no se ajusta a la ejecución real. Con carácter general los presupuestos de las CCLL se aprueban en equilibrio lo que supone la existencia de superávit encubiertos, dado que la ejecución real es muy inferior a los créditos aprobados, fundamentalmente, por aplicación de la regla de gasto.

Por tal motivo, la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales en las líneas fundamentales de los presupuestos de las CCLL no es concluyente respecto al comportamiento que se derivará de la ejecución real, lo que imposibilita una actuación preventiva de cara a evitar futuras situaciones de incumplimiento. **La AIReF recomienda:**

1. **Que la presupuestación se adecue a las previsiones reales de ejecución, de manera que, dentro del límite del objetivo de estabilidad fijado para el conjunto de las CCLL y de la exigencia impuesta por la LOEPSF de equilibrio o superávit para este subsector, cada corporación local fije el objetivo de estabilidad de sus presupuestos teniendo en cuenta la regla de gasto en los términos previstos en el artículo 15 de la citada ley.**

A diferencia de lo que ocurre con el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, la información a comunicar al MINHAP sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las CCLL no incorporan la evaluación de la regla de gasto, tras la modificación en 2014 de la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF, si bien esta Ley no excluye el cumplimiento de esta regla en los presupuestos iniciales.

Son varios los informes en los que la AIReF ha formulado recomendaciones haciendo hincapié en la importancia, cada vez mayor, de esta regla en un contexto de crecimiento económico, sobre todo, en las AAPP en situación de equilibrio presupuestario o superávit. En este sentido ha recomendado en anteriores informes sobre los proyectos y presupuestos aprobados que los informes económico-financieros que acompañan a estos documentos incorporen información sobre el cálculo de la regla de gasto. Por ello, **la AIReF recomienda:**

2. **Que se incorpore en la información relativa a las líneas fundamentales de presupuestos y en el presupuesto aprobado los datos necesarios para el cálculo de la regla de gasto, así como un análisis de la consistencia de esta regla con la situación de equilibrio o superávit que se deduce del escenario presupuestario de ingresos y gastos valorado en términos de contabilidad nacional.**

La AIReF ha recomendado en varios informes que se analice de manera integral el sistema de financiación de los distintos subsectores de las AAPP, de manera que este se adecúe al nivel de gasto, valorado con parámetros de eficiencia, asociado al ejercicio de las competencias de cada uno de ellos. A ello hay que añadir la capacidad de actuación de cada subsector en materia de ingresos propios así como el cumplimiento de la regla de gasto regulada en la LOEPSF. Igualmente, la AIReF ha indicado en estos informes que la situación de superávit continuos no resulta sostenible y pueden generar una composición inadecuada del gasto público.

En particular, las CCLL cuentan con amplia capacidad tributaria que pueden ejercer a través de los impuestos municipales, alguno de ellos, de gran potencia recaudatoria. Además de estos ingresos y de otros, como las tasas por prestación de servicios municipales y las multas, participan en la recaudación de los tributos del Estado. Como se ha señalado en el presente informe, el objetivo de estabilidad que se fija para el conjunto de las CCLL es el de equilibrio presupuestario, si bien este subsector viene registrando un superávit que no agota, hasta el momento, la capacidad de incremento de gasto que deriva de la aplicación de la regla de gasto.

No parece razonable mantener en un contexto como el actual de objetivos de déficit todavía muy exigentes en algunos subsectores, situaciones de superávit recurrentes en otros. Estos superávit no han venido determinados únicamente por esfuerzos en materia de contención del gasto, importantes en los años 2011 y 2012, que han supuesto una reducción del 2% en el periodo 2008-2014, sino también por el no resentimiento del nivel de ingresos, que de media en el mismo periodo se han incrementado un 0,4%. Además, el reajuste de competencias planteado por la reforma local está condicionado a la revisión de los sistemas de financiación autonómico y local, de tal modo que esta financiación se ajuste al ejercicio de las competencias que legalmente tiene asignadas cada subsector.

Por este motivo sería aconsejable revisar la financiación de las CCLL, en la que se incluyen transferencias del Estado por importe de unos 17.000 millones de euros, de manera que esta financiación se acerque al objetivo de estabilidad

presupuestaria y la aplicación de la regla de gasto, garantizando la coherencia de ambas reglas fiscales. **La AIReF recomienda:**

3. **Que se analicen de manera conjunta los sistemas de financiación autonómico y local, realizando las modificaciones normativas necesarias que permitan la adecuación del sistema de financiación al nivel de gasto y a la capacidad financiera de cada subsector contribuyendo a una más eficiente distribución y utilización de los recursos públicos.**

En materia de transparencia se efectúan las siguientes recomendaciones:

- ✓ La valoración del objetivo de estabilidad exige añadir al análisis presupuestario el correspondiente a los ajustes a criterios de Contabilidad Nacional, que permitan relacionar las cifras presupuestarias con la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación. La información publicada actualmente en el ámbito de la Contabilidad Nacional de las CCLL no ofrece detalle de tales ajustes, lo que limita el análisis del cumplimiento de dicho objetivo. En particular, la valoración del gasto exige el conocimiento de las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto en cada periodo y de las incorporadas a los datos presupuestarios devengadas en ejercicios anteriores. No disponer de esta información limita el examen de la evolución y previsión del gasto realizado y estimado.

- ✓ Además, la valoración de la regla de gasto de las CCLL exige conocer todos los elementos que se han de tener en cuenta en su cálculo en aplicación del artículo 12 y la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF. Por ello, resultaría conveniente incorporar a la publicación de los datos de Contabilidad Nacional información de detalle de dichos elementos a fin de garantizar la transparencia del cálculo efectuado en lo relativo a la regla de gasto.

- ✓ Por último, en coherencia con la publicación de información de ejecución presupuestaria individualizada para los 6 grandes Ayuntamientos, debería incorporarse a las publicaciones del MINHAP información individualizada en términos de Contabilidad Nacional de estas Corporaciones, que permita conocer la situación de cumplimiento o incumplimiento en ejecución del objetivo de estabilidad y regla de gasto. **La AIReF recomienda:**

1. **Que se realicen las actuaciones necesarias que permitan la publicación de todos los datos que se requieren, tales como los ajustes de Contabilidad Nacional, para la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto de las CCLL, y que se completen dichas publicaciones con información individualizada en términos de Contabilidad Nacional de los 6 grandes Ayuntamientos.**

✓ El adecuado desarrollo de las funciones encomendadas a la AIReF por la Ley Orgánica 6/2013, de verificar el estricto cumplimiento por parte de las AAPP de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de la regla de gasto, requiere disponer de la información que estas administraciones, en particular las CCLL, comunican al MINHAP en cumplimiento de los dispuesto en la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información establecidas en la LOEPSF.

Esta información resulta de acceso en tiempo real para los órganos de tutela financiera autonómicos para el cumplimiento de las competencias que tienen asignadas en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. Análogamente, la AIReF requiere conocer esta información para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas en el marco de la normativa de estabilidad, por lo que se requiere del MINHAP que realice las actuaciones y modificaciones normativas necesarias para facilitar a la AIReF el acceso a la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus competencias.

2. **Que el MINHAP realice las actuaciones y modificaciones normativas necesarias para facilitar a la AIReF el acceso a la información de CCLL necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones, estableciendo un sistema de acceso a la información similar al vigente para los órganos con tutela financiera.**