

## INFORME DE INTERVENCIÓN: CONTROL FINANCIERO

Expediente MC nº 14360 /2020

Dado el expediente de **modificación presupuestaria 14361/2020 consistente en concesión de crédito extraordinario por importe de 1.868.450,21 Euros** según detalle que se adjunta en el expediente, y de conformidad con lo establecido en el art 11 y siguientes de Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, (en adelante LOEPSF), y art 15 y 16 del RD1463/2007 de 2 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre de estabilidad presupuestaria el funcionario que suscribe procede a emitir el siguiente

### INFORME DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

#### PRIMERO. CONCEPTO DE ESTABILIDAD.

El art 11.4 la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, (en adelante LOEPSF), establece que las entidades locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, entendiéndose por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit a lo largo del ciclo económico, computada en términos de **capacidad de financiación** de conformidad con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. (SEC 2010), es decir que los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7) sean suficientes para financiar los empleos no financieros (capítulos 1 a 7), de manera que la capacidad inversora vendrá determinada por el volumen de ingresos de capital y los recursos corrientes no empleados en sufragar los gastos de igual naturaleza (ahorro bruto).

#### SEGUNDO. INFORME DE ESTABILIDAD.

Al mismo tiempo el art 15 y 16 del RD1463/2007 de 2 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las entidades locales (aún en vigor en todo aquello que no se oponga a la LOEPSF), establece que el objetivo de estabilidad debe cumplirse no sólo al momento de aprobarse o liquidarse el presupuesto, **sino también con ocasión de la tramitación de modificaciones presupuestarias**, a tales efectos es preciso emitir **informe independiente** por parte de la intervención al objeto de comprobar el cumplimiento de los objetivos de déficit.

#### TERCERO. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN.

Conforme a lo dispuesto en el art 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto para 2020 fueron acordados en consejo de ministros de fecha 11 de febrero de 2020, aprobados mediante acuerdo del congreso de los diputados con fecha 24 de febrero y ratificados por el senado con fecha 4 de marzo del mismo año.

De cara a dar respuesta a la crisis económica ocasionada por la pandemia sanitaria (COVID 19) en el seno de la unión, la comisión europea emitió una recomendación con fecha 20 de marzo de 2020 con la finalidad de activar la cláusula general de salvaguardia prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el objeto de coordinar las políticas presupuestarias en tiempo de grave recesión económica.

Con fecha 23 de marzo de 2020 el Consejo Europeo manifestó su conformidad a la recomendación citada, permitiendo una desviación temporal y ordenada de los objetivos de déficit y consolidación fiscal prevista. Posteriormente, el 20 de julio de 2020, el propio consejo dispuso que los objetivos de estabilidad para España podían verse suspendidos para adoptar todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia del pacto de estabilidad y crecimiento, para combatir la crisis sanitaria, sostener la economía y respaldar la recuperación de forma eficaz.

Mediante acuerdo del consejo de ministros de fecha 6 de octubre de 2020 se solicitó al congreso de los diputados la apreciación de una situación de emergencia extraordinaria para activar los mecanismos excepcionales previstos en el art 135.4 de la CE y 11.3 de la LOEPSF, que permiten el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública cuando la situación económica del país lo requiera. El acuerdo citado, deja sin efecto el emitido con fecha 11 de febrero de 2020. Faltando a día de hoy la ratificación por el senado.

Una vez emitido informe favorable por parte de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal, con fecha 20 de octubre de 2020 se aprueba por el congreso de los diputados la suspensión de las reglas fiscales al amparo de lo dispuesto en el art 135.4 de la CE y 11.3 de la LOEPSF, dada la situación de emergencia extraordinaria y grave recesión económica existente.

A partir de aquí nos encontramos con un problema jurídico. Determinar la aplicabilidad del citado acuerdo a las entidades locales dado que el art 135 de la CE establece:

- 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
- 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. **Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.***

- 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

- 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

- 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones “

En desarrollo del art 135.5 de la CE los artículos 11.3 y 11. 4 de la LOEPSF disponen:

**“3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.**

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

**4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.”**

Por tanto, de una lectura de los preceptos transcritos podemos deducir que:

1.- Lo dispuesto en el art 135.4, se refiere al estado entendido en un sentido amplio, es decir, a todo el territorio nacional, sin distinguir entre administraciones territoriales.

2.- En cambio, a tenor de lo dispuesto en el art 11.3 de la LOEPSF, la cláusula de salvaguardia únicamente sería aplicable a la administración del estado y las comunidades autónomas, como actores principales en el reparto competencial previsto en el bloque de constitucionalidad, esto es, constitución y estatutos de autonomía.

3.- Tanto la Constitución, en su art 135.2, como la LOEPSF en su art 11.4, disponen claramente que las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Pero no incluyen el cumplimiento de la regla de gasto, que se recoge en el art 12 de la LOEPSF.

4.- La cláusula de salvaguardia prevista en la CE y en la LOEPSF se refiere a la posibilidad de incurrir en déficit estructural y aumentar el nivel de deuda cuando se produzcan circunstancias excepcionales que requieran políticas expansivas desde el punto de vista del gasto público.

Hasta la fecha, no se ha publicado norma alguna que aclare en qué términos es aplicable a las entidades locales el acuerdo del congreso de los diputados de 20 de octubre de 2020, sin perjuicio de que el acuerdo de consejo de ministros de 6 de octubre del mismo año por el que se deja sin efectos los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto está pendiente de ratificación por el senado.

Una vez realizadas diversas consultas a nivel ministerial, colegial, y de federaciones de municipios a fin de aclarar en qué medida los acuerdos de suspensión de las reglas fiscales son aplicables a las entidades locales, parece ser que el criterio interpretativo mayoritario es el que refiere la subdirección general de estudios financieros de las entidades locales dependiente de la secretaría de estado de hacienda.

La subdirección entiende que debe realizarse una interpretación amplia y flexible del art 11.3 de la LOEPSF incluyendo a las entidades locales a tenor de lo dispuesto en el art 3.1 del código civil, que dispone que las normas deben interpretarse atendiendo a la realidad social actual y del espíritu y finalidad de la normativa existente, ya que entiende que, las administraciones locales en el ámbito de sus competencias pueden impulsar medidas económicas y presupuestarias de diversa naturaleza que puedan ayudar a reducir el impacto económico de la pandemia.

De igual forma, la subdirección también entiende que, no tendría sentido suspender los acuerdos del consejo de ministros de 11 de febrero de 2020 únicamente para las administraciones del estado y las CCAA.

El que suscribe reitera que, lo lógico sería, modificar la LOEPSF, e incluir a las entidades locales en el ámbito de aplicación del art 11.3, o en su defecto, emitir algún tipo de circular informativa que introduzca de forma transitoria los criterios defendidos por el ministerio de hacienda hasta que se produzca la modificación legal oportuna.

Admitiendo la interpretación dada por el ministerio, no procedería pronunciarse acerca del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto hasta el levantamiento de la suspensión en 2022, con los siguientes efectos:

1.-El Plan económico financiero aprobado en junio de este año como consecuencia del incumplimiento de la regla de gasto quedaría superado. Liberándose los créditos declarados no disponibles como consecuencia del mismo.

2.-La obligatoriedad de destinar el superávit en términos de contabilidad nacional a la disminución de deuda del art 32.2 de la LOEPSF quedaría suspendida, independientemente de la inexistencia de deuda financiera en términos del protocolo del déficit excesivo.

3.-El concepto de inversión financieramente sostenible dispuesto en la disposición adicional 6ª de la LOEPSF como excepción a los dispuesto en el art 32.2 quedaría en suspenso. La excepción no puede estar vigente ante la suspensión de la regla general.

4.-Si bien, en todo caso, la elaboración, ejecución y liquidación presupuestaria debe presentar equilibrio presupuestario, en términos de contabilidad nacional, el sector local podrá presentar desequilibrios durante el periodo de la suspensión.

5.- Igualmente, el incremento del gasto no financiero no vendrá limitado por tasa de referencia en relación al crecimiento del PIB.

6.-El principio de sostenibilidad financiera no debe verse afectado como consecuencia de la realización de un mayor gasto no financiero derivado de la suspensión de las reglas fiscales. En efecto, independientemente de la posibilidad de realizar un mayor gasto, en todo caso, la planificación y ejecución de los mismos no debe ocasionar desequilibrios en la tesorería municipal que puedan poner en peligro el pago de las obligaciones en tiempo y forma.

7.-El suministro de información a la administración del estado en los términos dispuestos en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se mantienen vigentes

Con los parámetros legales actuales, la modificación propuesta supone un incremento cuantitativo del gasto no financiero por importe de 1.868.450.21 euros, que se financiará con remanente de tesorería para gastos generales proveniente de la liquidación del presupuesto de 2.019. Dado que los gastos propuestos en la modificación no se ejecutarán en el presente ejercicio, la incidencia que tendrá la tramitación de la presente modificación al cierre del mismo en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública será nula.

### CONCLUSIONES:

1.-Según el tenor literal del art 135.4 de la CE y art 11.3 y 11.4 de la LOEPSF, las entidades locales no podrían incurrir en déficit estructural y aumentar el nivel de deuda.

2.-El acuerdo de consejo de ministros de 6 de octubre de 2020 deja en suspenso el acuerdo de 11 de febrero de 2020 mediante el cual se establecían para el periodo 2020/2022 los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto para las administraciones públicas. La regla de gasto quedaría en suspenso para las entidades locales.

3.-El acuerdo del congreso de los diputados de fecha 20 de octubre de 2020, confirma la existencia de una situación extraordinaria que posibilita la aplicación de la cláusula de salvaguardia del art 135.4 de la CE, que habilita la suspensión de las reglas fiscales.

4.- La subdirección general de estudios financieros de las entidades locales dependiente de la secretaría de estado de hacienda es favorable a una interpretación extensiva de la aplicación a las entidades locales del acuerdo de 20 de octubre de 2020. Tales criterios no han sido recogidos aún en ninguna norma aclaratoria al respecto.

5.-Independientemente de la posible aplicabilidad a las entidades locales del acuerdo de consejo de ministros de 20 de octubre de 2020, la modificación propuesta no tendrá efectos presupuestarios en el ejercicio 2020, de manera que la aprobación de la misma no pondrá en riesgo los principios de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. Sin perjuicio del análisis a realizar al respecto con motivo de la tramitación de la incorporación de remanentes de crédito a tramitar en 2021, y la incidencia que tendrá en el cumplimiento de las reglas fiscales en el citado ejercicio en términos de ejecución presupuestaria.

En La Rinconada a 10 de noviembre 2020  
EL INTERVENTOR

Fdo: Francisco Javier Raya García

