

17. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

Pilar Santafé Pomed

Interventora General de la Diputación Provincial de Zaragoza

Sumario

1. Evolución de la normativa de estabilidad.
2. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. Ámbito subjetivo de la Ley Orgánica 2/2012.
4. El subsector corporaciones locales.
5. El objetivo de estabilidad presupuestaria.
6. Principales ajustes para el cálculo de la estabilidad presupuestaria.
7. El cumplimiento de la regla de gasto.
8. El límite de deuda pública y el control de la deuda comercial.
9. Medidas para asegurar el cumplimiento en las corporaciones locales de los objetivos del la Ley Orgánica 2/2012.
10. Normas de gestión presupuestaria en la Ley Orgánica 2/2012.
11. El principio de transparencia: Suministro de información.
12. Preguntas sobre estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD

La introducción del concepto de estabilidad presupuestaria en la Administración Pública española tiene su origen en los pactos de estabilidad que rigieron el proceso de convergencia hacia la moneda única de la Unión Europea, y que tienen continuidad en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, donde se fijan limitaciones y controles al déficit público de los diferentes Estados que la integran. Se trata no solo de alcanzar unos objetivos, sino de procurar su mantenimiento en el tiempo.

Los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a corregir todo déficit que supere al 3% del Producto Interior Bruto, así como a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo, y acuerdan la posibilidad de imponer sanciones económicas cuando no se atiendan las recomendaciones que la propia Unión Europea realice al país que incurra en un déficit excesivo.

Estos conceptos son desarrollados en España por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que regula un marco de estabilidad presupuestaria de carácter básico, por lo que resulta, en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, con objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el crecimiento y creación de empleo.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y se aplicó por primera vez a los presupuestos elaborados para el ejercicio 2003 establece, en cuanto a las Entidades Locales, que estas deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno para cada ejercicio. Las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. El control del cumplimiento del objetivo y el seguimiento del plan económico-financiero se atribuye al Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas.

Además, se modifica la Ley de Haciendas Locales, de manera que la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales que pretendan formalizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso.

Casi seis años después de la entrada en vigor de esa norma legal se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre) que atiende a sus particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras, así como a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Con la aprobación de este Reglamento, entre otras cuestiones, se identifica el sector público local y se crea el Inventario de Entes del Sector Público Local que actualmente gestiona el Ministerio de Hacienda y Función Pública a partir de la información contenida en una Base de Datos General de Entidades Locales.

La reforma constitucional española de 2011 modificó el artículo 135 de la Constitución, elevando al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El objetivo es reforzar el compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea y, de esta forma, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Se obliga a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Ahora bien, mientras que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros, a las entidades locales se les exige que presenten siempre equilibrio presupuestario.

Pero quizás la mayor novedad de la reforma sea la prioridad absoluta que se establece para el pago del «servicio de la deuda», que se incluye en la nueva redacción de este artículo 135 en la forma siguiente: «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». Esta nueva regulación vino de hecho a alterar la prelación en la ordenación de los pagos de las entidades locales, anteponiéndose a la tradicional prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores que establece el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar su contenido en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

2. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 se da pleno cumplimiento al mandato constitucional, regulando:

—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.

—La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

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

A fin de reforzar la idea de «estabilidad con carácter permanente», el propio título de la Ley incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas españolas (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social).

La Ley Orgánica 2/2012, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior (Estabilidad presupuestaria, Plurianualidad, Transparencia y Eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos), reforzando alguno de sus elementos, e introduce tres nuevos principios: Sostenibilidad financiera, Responsabilidad y Lealtad institucional.

El cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se instrumenta mediante tres mecanismos:

—La fijación de un límite de déficit (estabilidad presupuestaria).

—La definición de una regla de gasto.

—El establecimiento de un límite de deuda pública y el control de la deuda comercial.

Que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público.

3. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012

A los efectos de la Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en el que a su vez se incluyen cuatro subsectores: la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social.

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas.

El Sistema Europeo de Cuentas constituye el marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. La elaboración de las políticas en la Unión Europea y la supervisión de las economías de los Estados miembros y de la unión económica y monetaria exigen que se cuente con datos comparables, actualizados y fiables sobre la estructura de la economía y la evolución de la situación económica de cada Estado miembro o región.

Hasta el año 2004 se utilizaba el Sistema Europeo de Cuentas aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (denominado SEC-95). Desde el 1 de septiembre de 2014 se comenzó a aplicar el Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2012, (denominado SEC-2010). Se trata de una norma jurídica directamente aplicable y obligatoria en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los criterios del Sistema Europeo de Cuentas determinan una metodología diferente en cuanto a la delimitación institucional del sector público. El concepto de Administraciones Públicas en contabilidad nacional no tiene por qué coincidir con el concepto de Administración Pública según nuestro ordenamiento jurídico. Es el comportamiento económico lo que caracteriza a ese sector, no la forma jurídica de las unidades que lo integran. Así, un ente de derecho público puede ser o no una Administración Pública en contabilidad nacional; de la misma forma, una sociedad mercantil pública puede ser una Administración Pública en contabilidad nacional.

La clasificación de una entidad dentro del sector Administraciones públicas determina que a aquella se le apliquen íntegramente los preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, mientras que los entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en ese sector, únicamente quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas que específicamente se refieran a las mismas. El cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se mide de forma diferente en cada uno de estos dos sectores.

Según el SEC, las unidades institucionales públicas que se financien principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que tengan como función principal redistribuir renta y riqueza, se considerarán como «productores no de mercado» y quedarán clasificadas en el sector Administraciones públicas. En consecuencia, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales serán siempre «no de mercado», es decir Administraciones públicas.

Por el contrario, las unidades institucionales públicas que realicen actividades comerciales y vendan sus productos y/o presten servicios percibiendo precios económicamente significativos, entendiendo como tales, con carácter general, aquellos que permitan que las ventas cubran al menos el 50% de sus costes de producción quedarán fuera del sector Administraciones públicas. Estas unidades son denominadas «productores de mercado». Los ingresos a computar como «ventas» son los que las unidades públicas perciben por la venta de los bienes y servicios que producen, incluso las «tasas» cuya exigencia vaya ligada a la producción real de servicios y cuya cuantía esté relacionada con los costes de prestación del servicio.

4. EL SUBSECTOR CORPORACIONES LOCALES

Está integrado por las propias Entidades Locales (Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, Ayuntamientos, Mancomunidades, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Agrupación de Municipios y Entidades de Ámbito Inferior al Municipio) y sus entes dependientes o participados clasificados como «productores no de mercado», ya se trate de organismos autónomos, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones o instituciones sin ánimo de lucro.

Corresponde al Instituto Nacional de Estadística, junto con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la clasificación en el Inventario de Entes del Sector Público Local de los agentes del sector público local a los efectos de su inclusión en el sector Administraciones Públicas (subsector Corporaciones Locales) o bien como «productores de mercado». El «Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales», elaborado por la IGAE, contiene los criterios para la determinación del carácter de los entes dependientes de las Entidades Locales (disponible actualmente en la dirección <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es>, en el apartado relativo a Contabilidad Nacional).

Como ya se ha apuntado anteriormente, el Inventario de Entes del Sector Público Local, que se creó por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (que continua vigente hasta que se desarrolle reglamentariamente la Ley Orgánica 2/2012, en todo aquello que no se oponga al contenido de la misma), se gestiona a partir de la información contenida en la Base de Datos General de Entidades Locales.

Esta base de datos centraliza la información precisa para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos que contempla la Ley Orgánica 2/2012 para las entidades locales, relativa a los presupuestos y sus liquidaciones, así como de la totalidad de los organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculados, dependientes o en los que la Entidad Local participe.

En la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se puede acceder a la información de la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local (actualmente, en la dirección <http://www.minhfp.gob.es>).

5. EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las entidades del Sector Público Local se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

El cumplimiento de este objetivo se mide de forma diferente según se trate de entidades clasificadas o no en el subsector Corporaciones Locales:

—Para las entidades del Grupo Local (la propia Entidad Local y sus entidades dependientes «productores no de mercado») se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural, en términos de capacidad de financiación. Es una suma de las capacidades/necesidades de financiación de cada una de las unidades que lo integran.

—En relación con los entes «productores de mercado» se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero, es decir, cuando aprueben, ejecuten y liquiden sus respectivos presupuestos, o aprueben sus respectivas cuentas, en situación de equilibrio financiero. El cálculo se realiza individualmente, para cada una de estas entidades.

Se considera que estas últimas entidades se encuentran en situación de desequilibrio financiero cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad no de mercado a la que corresponda aportarlos.

Sin embargo, para las Corporaciones Locales, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria exige mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario entendido, en una primera aproximación, como diferencia entre sus ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de sus presupuestos de ingresos) y sus gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de sus presupuestos de gastos). El presupuesto de una Administración Local se encontrará en situación de superávit o equilibrio en términos de estabilidad cuando el saldo presupuestario no financiero así obtenido sea igual o mayor que cero, respectivamente.

Se trata pues de un concepto distinto al tradicional de equilibrio presupuestario. El equilibrio se mide en función de la nivelación entre los ingresos y gastos presupuestarios con arreglo a las definiciones de la legislación presupuestaria nacional, sin embargo la estabilidad se mide en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

Así, a título de ejemplo, veamos el caso de un Ayuntamiento que aprueba un presupuesto formalmente nivelado en ingresos y gastos, y realmente equilibrado en tanto en cuanto sus ingresos por operaciones corrientes (capítulos 1 a 5 de ingresos) le permiten financiar sus gastos corrientes (capítulos 1 a 5 de gastos) y hacer frente a la amortización anual de los préstamos concertados (capítulo 9 de gastos), quedando incluso un sobrante que le permite financiar inversiones:

Cap.	INGRESOS	euros	Cap.	GASTOS	euros
1	IMPUESTOS DIRECTOS	2.100.000,00	1	GASTOS DE PERSONAL	2.080.000,00
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	555.000,00	2	GASTOS CORR. EN BIENES Y SERV.	1.853.000,00
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS ING.	116.000,00	3	GASTOS FINANCIEROS	2.000,00
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.593.000,00	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	458.000,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES	170.000,00			
	Operaciones corrientes	4.536.000,00		Operaciones corrientes	4.393.000,00
6	ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	0,00	5	INVERSIONES REALES	609.000,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	516.000,00	6	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,00
	Operaciones de capital	516.000,00		Operaciones de capital	609.000,00
	TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	5.052.000,00		TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	5.002.000,00
8	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	7	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00
9	PASIVOS FINANCIEROS	50.000,00	8	PASIVOS FINANCIEROS	100.000,00
	TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	50.000,00		TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	100.000,00
	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	5.102.000,00		TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	5.102.000,00

El saldo financiero, calculado como diferencia entre sus ingresos y gastos, ambos relativos a sus operaciones no financieras, asciende a 50.000,00 euros, por lo que, en una primera aproximación, el presupuesto de este Ayuntamiento cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Supongamos que ese mismo Ayuntamiento aprueba su presupuesto con un importe menor de transferencias de capital, debiendo concertar operaciones de crédito por mayor cuantía, en la forma siguiente:

Cap.	INGRESOS	euros	Cap.	GASTOS	euros
1	IMPUESTOS DIRECTOS	2.100.000,00	1	GASTOS DE PERSONAL	2.080.000,00
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	555.000,00	2	GASTOS CORR. EN BIENES Y SERV.	1.853.000,00
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS ING.	116.000,00	3	GASTOS FINANCIEROS	2.000,00
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.593.000,00	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	458.000,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES	170.000,00			
	Operaciones corrientes	4.536.000,00		Operaciones corrientes	4.393.000,00
6	ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	0,00	5	INVERSIONES REALES	609.000,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	456.000,00	6	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,00
	Operaciones de capital	456.000,00		Operaciones de capital	609.000,00
	TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	4.992.000,00		TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	5.002.000,00
8	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	7	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00
9	PASIVOS FINANCIEROS	110.000,00	8	PASIVOS FINANCIEROS	100.000,00
	TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	110.000,00		TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	100.000,00
	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	5.102.000,00		TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	5.102.000,00

El presupuesto, nivelado en ingresos y gastos, presenta el mismo resultado en cuanto a su equilibrio presupuestario real, sin embargo no cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria ya que el saldo financiero asciende ahora a -10.000,00 euros.

Pero, como ya se ha señalado, la estabilidad presupuestaria se mide en términos de capacidad o necesidad de financiación, aplicando las definiciones y los criterios metodológicos del SEC. La aplicación de esos conceptos exige una transformación o conversión de datos del presupuesto a términos de contabilidad nacional, pudiendo originarse «ajustes» tanto en ingresos como en gastos:

Ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos)
 – gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos)
 = SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO
 +/- AJUSTES en ingresos
 +/- AJUSTES en gastos
 = CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

La información a utilizar para determinar el saldo presupuestario no financiero dependerá del momento en el que se esté calculando:

- En la aprobación del presupuesto, las previsiones iniciales de ingresos y los créditos inicialmente aprobados.
- A lo largo del ejercicio, la estimación de derechos reconocidos netos y obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio.
- En la liquidación del presupuesto, al cierre del ejercicio, los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas.

En cuanto a los ajustes para determinar los ingresos y gastos no financieros en términos de Contabilidad Nacional, en el «Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales» elaborado por la IGAE, anteriormente citado, se detallan y explican estos ajustes. Asimismo, en los documentos publicados en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en los que se dan instrucciones para cumplimentar los formularios a utilizar en el suministro de información relativa a los presupuestos, obligaciones trimestrales y liquidaciones, se han introducido otros ajustes.

6. PRINCIPALES AJUSTES PARA EL CÁLCULO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

6.1 Ajuste por recaudación de ingresos

En el presupuesto, los ingresos de naturaleza fiscal de las Corporaciones Locales, así como los ingresos asimilados o directamente relacionados con los ingresos fiscales, se registran en los Capítulos 1 «Impuestos directos», 2 «Impuestos indirectos» y 3 «Tasas y otros ingresos». El registro en el Presupuesto de Ingresos se realiza en el momento en que se reconoce el derecho que puede ser, previo ó simultáneo al cobro, según estemos ante liquidaciones de contraído previo o sin contraído previo, respectivamente.

En contabilidad nacional, el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos y con efecto en el déficit público, es el de caja. Este tratamiento se aplica a los ingresos contabilizados en los Capítulos 1, 2 y 3 del Presupuesto de Ingresos de cada Corporación Local, y en concreto a los conceptos de impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, recargos, multas, sanciones e intereses de demora, pudiendo hacerse extensivo a otros conceptos no mencionados expresamente cuando se observen diferencias significativas entre los derechos reconocidos y los cobros efectivos.

Este ajuste viene pues determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por la Corporación Local y la recaudación total en caja correspondiente a dichos ingresos, tanto del presupuesto corriente como de ejercicios cerrados:

— Si el importe de tales derechos reconocidos supera el valor de los cobros del ejercicio corriente y de cerrados, se efectuará un ajuste negativo que reducirá el saldo presupuestario, incrementando el déficit público de la Corporación Local.

— Si, por el contrario, la cuantía de los derechos reconocidos es inferior al importe de los cobros del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados, el ajuste positivo, resultante de la diferencia de valores, disminuirá el déficit en contabilidad nacional.

6.2 Ajuste por devolución de las liquidaciones negativas de la Participación en los Tributos del Estado

Las Entidades Locales perciben la Participación en los Tributos del Estado en forma de entregas a cuenta. Una vez efectuada la liquidación definitiva pueden surgir saldos deudores que el Estado refleja como derechos pendientes de cobro en su Presupuesto de Ingresos.

Las liquidaciones negativas de la Participación en los Tributos del Estado que se originan en un ejercicio se devuelven mediante descuento en los pagos que realice el Estado por las entregas a cuenta posteriores. Estas compensaciones se contabilizan como devolución de ingresos indebidos y minoran, en consecuencia, los ingresos no financieros de la Entidad Local.

En el momento en que tiene conocimiento de la liquidación negativa, la Entidad Local debe registrar en su contabilidad un pasivo financiero por el exceso de ingresos percibidos. Las cantidades adeudadas no tienen efectos presupuestarios, por lo que no minoran ni el Resultado Presupuestario ni el Remanente de Tesorería de la Entidad Local.

En los ejercicios siguientes la deuda se irá cancelando, sin imputación al presupuesto de gastos, mediante compensación con las entregas a cuenta que realice el Estado, por lo que la Participación en los Tributos del Estado devengada en ese año será mayor que la cantidad líquida percibida, debiendo realizar un ajuste positivo, por esa diferencia, en sus ingresos no financieros. Este ajuste mejora la capacidad de financiación de la Entidad Local.

6.3 Ajuste de los intereses

Las Corporaciones Locales imputan a su presupuesto los intereses de las deudas en el momento del reconocimiento de la obligación, esto es, según su vencimiento. Tales importes se recogen en el Capítulo 3 «Gastos financieros» del Presupuesto de Gastos.

En Contabilidad Nacional, por el contrario, rige el principio de devengo. Este criterio coincide, con carácter general, con el definido en el Plan General de Contabilidad Pública. Así, a fin de ejercicio deberán incorporarse los intereses devengados en el ejercicio (vencidos o no).

La aplicación del principio de devengo, por tanto, no tiene relación con el momento en que se reconoce la obligación por la Corporación Local deudora (acto administrativo de reconocimiento de la obligación). De este modo, por la diferencia entre los intereses devengados y las obligaciones reconocidas en presupuesto puede surgir:

— Un mayor gasto no financiero a efectos de contabilidad nacional, cuando la cuantía devengada supere el importe de las obligaciones reconocidas en el período. En este caso, el ajuste supondrá un mayor déficit en contabilidad nacional.

— Un menor gasto no financiero en contabilidad nacional que el reconocido en presupuestos, cuando la cuantía devengada sea inferior a las obligaciones reconocidas. Aquí, el ajuste determinará una mayor capacidad de financiación.

6.4 Ajuste por grado de ejecución del gasto

En las Corporaciones Locales la ejecución presupuestaria final suele presentar desviaciones respecto de los créditos iniciales del presupuesto. Por este motivo, para el cálculo del gasto computable cuando se parte del proyecto de presupuesto o del presupuesto inicial, se realizará un «ajuste por grado de ejecución del gasto» que reducirá o aumentará los empleos no financieros.

Este ajuste reducirá los empleos no financieros en aquellos créditos que por sus características o por su naturaleza se consideren de imposible ejecución en el ejercicio presupuestario. Y los incrementará en aquellos créditos cuya ejecución vaya a superar el importe de los previstos inicialmente.

El importe de este ajuste se estimará por cada Entidad Local en función de la experiencia acumulada de años anteriores sobre las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real.

El ajuste por grado de ejecución del gasto únicamente tiene sentido, y como tal se aplicará, para determinar la capacidad o necesidad de financiación en la aprobación del presupuesto, en relación con los créditos inicialmente aprobados. A lo largo del ejercicio lo que se realizará es una estimación de las obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio, teniendo ya en cuenta el grado de ejecución previsto, y en el momento del cierre presupuestario se dispondrá ya de las obligaciones reconocidas netas.

6.5 Ajuste por inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local

En ocasiones una Corporación Local encomienda a una empresa pública de ella dependiente, la realización de una inversión por su cuenta, que será traspasada al balance de dicha Administración a su término.

La operación solo se refleja en el presupuesto de la Corporación Local cuando se realizan pagos, que en muchas ocasiones se distribuyen a lo largo de varios ejercicios, o incluso una vez finalizada y recibida la inversión. Sin embargo, en contabilidad nacional la inversión ejecutada debe computarse desde el principio como propia de la Corporación Local que efectuó la encomienda, y en consecuencia, su déficit se verá afectado durante la construcción.

Por tanto, la Corporación Local deberá registrar como empleo el valor de la inversión ejecutada anualmente, realizando un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre este importe y las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de Gastos. En los ejercicios en que las obligaciones reconocidas superen el valor de las certificaciones de obra, se procederá en sentido inverso, es decir, deberá realizarse un ajuste de menor gasto no financiero».

6.6 Ajuste por ingresos obtenidos del presupuesto de la Unión Europea

En el marco de programas plurianuales, la Comisión de la Unión Europea abona anticipos de la participación de los fondos europeos. Tales anticipos son considerados en contabilidad nacional activos financieros.

En contabilidad nacional, solo cuando se certifica el importe del gasto financiado, se cancela el anticipo financiero y se reconoce el ingreso procedente de la Unión Europea como transferencias recibidas, afectando en ese momento al déficit público.

La recepción y cancelación de los anticipos produce diferencias entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional que serán objeto de ajuste (mayor déficit con el anticipo, menor déficit con la cancelación del anticipo).

El ajuste a realizar para el cálculo del déficit en contabilidad nacional vendrá determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por los fondos europeos en la liquidación presupuestaria y el importe resultante de aplicar el porcentaje de cofinanciación que corresponda al gasto certificado y remitido a la Unidad Administradora.

Si el importe de los derechos reconocidos supera el valor que se prevé va a ser reembolsado por la Comisión, se practicará un ajuste negativo al saldo presupuestario, aumentando el déficit de la Corporación Local en cuestión.

Por el contrario, si los derechos reconocidos son inferiores a los gastos cofinanciados y certificados a las Unidades Administradoras, la diferencia determinará un ajuste positivo al saldo presupuestario que reducirá el déficit público del órgano gestor de los fondos.

6.7 Ajuste por asunción y cancelación de deudas

Cuando una Corporación Local asume o cancela una deuda de una entidad, el Sistema Europeo de Cuentas considera a esta operación como una transferencia de capital. Por tanto deberá hacerse un ajuste por el montante total de la deuda asumida o cancelada que supondrá un mayor empleo no financiero.

6.8 Ajuste por gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto

La cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para los que no se ha producido su aplicación a presupuesto siendo procedente la misma.

Se trata de obligaciones respecto de las que, no habiéndose dictado aún el correspondiente acto formal de reconocimiento y liquidación, se derivan de bienes y servicios efectivamente recibidos por la entidad.

El acto de reconocimiento de una obligación se produce una vez realizada la prestación a cargo del acreedor o el nacimiento de su derecho en virtud de norma legal. Sin embargo, entre uno y otro momento puede mediar un lapso de tiempo que depende de diversas circunstancias formales.

A la fecha de cierre del ejercicio deben registrarse en la cuenta 413 aquellas obligaciones vencidas, líquidas y por tanto exigibles, que se hayan producido, aun cuando no se hayan dictado los correspondientes actos administrativos de reconocimiento y liquidación, lo que impide su aplicación al presupuesto en vigor. Dicha aplicación tiene lugar, normalmente, en el ejercicio siguiente, una vez se dicta el mencionado acto administrativo.

Por tanto, si el saldo final de la cuenta es mayor (menor) que el inicial, la diferencia dará lugar a un ajuste como mayor (menor) gasto no financiero en contabilidad nacional, aumentando (disminuyendo) el déficit de la Corporación Local.

6.9 Ajuste por adquisiciones con pago aplazado

Según establece el Sistema Europeo de Cuentas las adquisiciones con pago aplazado deben registrarse en el momento en que tiene lugar la entrega o puesta a disposición del bien a favor de la Corporación Local por el importe total del mismo.

Por tanto en el ejercicio en que tiene lugar la entrega, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de Gastos relativas a la adquisición del bien.

En los ejercicios siguientes, tendrá que efectuarse un ajuste de menor gasto no financiero por el importe aplazado e incorporado al Presupuesto como obligación reconocida para el pago del activo.

El único supuesto de pago aplazado en la Administración Local es el que se establece en la D.A. 3ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y se refiere a los contratos que tengan por objeto la adquisición de bienes inmuebles, en los que el importe de la adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años, con sujeción a los trámites previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales para los compromisos de gastos futuros.

6.10 Ajuste por arrendamiento financiero

El motivo de este ajuste es análogo al de las adquisiciones con pago aplazado.

De conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas los activos adquiridos mediante arrendamiento financiero se registran en las cuentas del arrendatario en el momento en que adquiere la propiedad económica del bien.

Por tanto, en el ejercicio en que se produce la firma del contrato, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto.

En los ejercicios siguientes, tendrán que efectuarse ajustes de menores gastos no financieros por el valor de las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de Gastos.

6.11 Ajuste por inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración Pública

Este ajuste es el inverso al de las inversiones realizadas por cuenta de las Corporaciones Locales.

Este supuesto tiene lugar cuando otra Administración pública encomienda a una Corporación Local la realización de una inversión por su cuenta, que será traspasada al balance de la Administración pública a su término.

Estas inversiones deben asignarse a la Administración pública que resulte destinataria final de la encomienda desde el inicio de su ejecución.

La Corporación Local tendrá que efectuar un ajuste de menor gasto no financiero por las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de Gastos.

En cuanto a los ingresos recibidos como contraprestación de esta encomienda, estos no se consideran ingresos de la Corporación Local según el Sistema Europeo de Cuentas y por tanto, como luego veremos, no podrán afectar al cálculo del gasto computable en la regla de gasto independientemente de su tratamiento presupuestario.

6.12 Ajuste por consolidación de transferencias con otras Administraciones Públicas

Pueden distinguirse dos casos:

- Transferencias entre unidades dependientes de una misma Corporación Local (transferencias internas).
- Transferencias entre Corporaciones Locales y el resto de Administraciones públicas.

En ambos supuestos, el objetivo es lograr que las transferencias dadas y recibidas coincidan en concepto, importe y período de contabilización.

En contabilidad nacional deben respetarse los criterios de contabilización a los que está sujeto el pagador de la transferencia. Por ello, en caso de que el beneficiario de la transferencia la registre de forma distinta, se realizará el correspondiente ajuste desde el punto de vista de la contabilidad nacional.

Cuando se trate de transferencias entre unidades dependientes de una misma Corporación Local (transferencias internas):

- Si los importes coinciden, no es necesario realizar ninguna operación de ajuste entre el déficit presupuestario y el de contabilidad nacional.
- Si los importes no coinciden, y las diferencias se deben simplemente a la disparidad de clasificación de las transferencias entre corriente y capital, se corregirán las diferencias respetando la clasificación del ente pagador de la transferencia.
- Si a pesar de ello, los importes siguen siendo dispares, las unidades receptoras tendrán que aplicar los criterios de las unidades pagadoras en cuanto a importe, concepto y período al que corresponde la transferencia.

En cuanto a las transferencias entre Corporaciones Locales y el resto de Administraciones públicas, se distingue según se trate de transferencias pagadas o recibidas.

En el caso de transferencias dadas por la Corporación Local (ente pagador) a otras unidades públicas, no hay que hacer ningún ajuste.

En el supuesto de las transferencias recibidas por la Corporación Local:

- Si los importes coinciden, no será preciso efectuar ajustes.
- Si las cuantías difieren, debido exclusivamente a discrepancias a la hora de clasificar las transferencias entre corrientes y de capital, se corregirán las mismas teniendo en cuenta la clasificación efectuada por el pagador.
- Si aún así los importes no coinciden, la Corporación Local que reciba la transferencia tendrá que aplicar los criterios de la unidad pagadora en cuanto a importe, concepto y período al que corresponde la transferencia.

7. EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO

La Ley Orgánica 2/2012 establece una regla que limita el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas: La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Para la verificación del cumplimiento de la regla de gasto las entidades a considerar serán las unidades que hayan sido clasificadas como Administraciones públicas en la última clasificación disponible para cada ejercicio; la regla de gasto no se aplica a los entes dependientes que sean «productores de mercado».

Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa, y se aprueba por las Cortes Generales.

Para el período 2018-2020 la tasa de referencia, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del día 7 de julio de 2017, es la siguiente:

(% variación anual)

2018	2019	2020
2,4	2,7	2,8

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

La tasa de variación del gasto computable de un ejercicio se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T.V. \text{ Gasto computable (\%)} = \left(\frac{\text{Gasto computable año } n}{\text{Gasto computable año } n-1} - 1 \right) * 100$$

El cálculo del gasto computable del año n-1 se realizará a partir de la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio. En caso de no disponerse de la misma se realizará una estimación de esta.

El gasto computable del año n se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución o liquidación.

En las Corporaciones Locales, el gasto computable se determina a partir de los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas, en la forma siguiente:

- Total gastos de los capítulos 1 a 7 del presupuesto.

- +/- AJUSTES SEC (en gastos).

- Deducidos:

- Los intereses de la deuda (no incluye los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras).

- La parte del gasto no financiero que esté financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.

La referencia a utilizar dependerá del momento en el que se esté verificando el cumplimiento de la regla de gasto:

- En la aprobación del presupuesto, los créditos inicialmente aprobados.

- En la ejecución, la estimación de obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio.

- En la liquidación del presupuesto, las obligaciones reconocidas netas.

En cuanto a los ajustes, además de los que, con referencia a los gastos no financieros, ya se han explicado para el cálculo de la estabilidad presupuestaria, nos encontramos con un nuevo ajuste para valorar el gasto computable en la regla de gasto: «Enajenación de terrenos y demás inversiones reales», ya que el Sistema Europeo de Cuentas considera la inversión de una unidad pública como un gasto no financiero que debe valorarse por la diferencia entre las adquisiciones (a precio de compra o coste de producción) y las enajenaciones (a precio de venta) de los activos fijos, materiales e inmateriales, que se hayan realizado en el ejercicio.

Por tanto, deberán considerarse como menores empleos no financieros y, en consecuencia, realizar ajustes de menor gasto, únicamente los derechos reconocidos por enajenación de terrenos e inversiones reales recogidos en el capítulo 6 del Presupuesto de Ingresos. Sin embargo, no se descontarán los derechos reconocidos procedentes de operaciones de naturaleza urbanística (aprovechamientos urbanísticos, etc.) o de reintegros por operaciones de capital.

La regla de gasto debe cumplirse para el gasto del «grupo local» (la propia Entidad Local y todos sus entes dependientes clasificados como Administraciones públicas), una vez consolidadas y eliminadas las transferencias dadas entre las unidades que integran la Corporación Local, es decir:

- Los gastos recogidos en los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos.

- Los que resulten de aportaciones de capital, asunción y cancelación de deudas y préstamos.

- Cualquier otro gasto destinado a estas unidades.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

La Intervención General de la Administración del Estado publicó una guía para la determinación de la regla de gasto por las Corporaciones Locales, que se encuentra disponible en Internet, en la dirección <http://www.igae.pap.minhaffp.gob.es> (en el apartado «Contabilidad Nacional»).

La regla de gasto se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen íntegramente a reducir el nivel de deuda pública de la Corporación Local.

8. EL LÍMITE DE DEUDA PÚBLICA Y EL CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL

La Ley Orgánica 2/2012, en su redacción inicial, articula el principio de sostenibilidad financiera como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, y para asegurar su cumplimiento establece que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, y fija el límite máximo para cada uno de los subsectores (44% para la Administración central, 13 % para el conjunto de CC. AA. y 3 % para el conjunto de Corporaciones Locales).

No obstante, este límite deberá cumplirse en el año 2020, por lo que hasta ese momento el Gobierno deberá fijar cada año el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, y remitirlo a las Cortes Generales para su aprobación.

Para el período 2018-2020 el objetivo publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del día 7 de julio de 2017 es el siguiente:

(Deuda PDF en porcentaje del PIB)

	2018	2019	2020
Administración Central y Seguridad Social	70,9	69,7	67,7
Comunidades Autónomas	24,0	23,1	22,3
Entidades Locales	2,7	2,6	2,5
Total Administraciones Públicas	97,6	95,4	92,5

En relación con las Entidades Locales, dado que este objetivo no se ha establecido en términos de ingresos no financieros, la limitación de su endeudamiento es la que se establece en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público, dotada esta última de vigencia indefinida por la LPGE para 2013. En un epígrafe posterior de esta Guía de Administración Local para Alcaldes y Concejales se desarrolla pormenorizadamente el régimen aplicable a las operaciones de crédito de las Entidades Locales.

Actualmente, y tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que modifica la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera se instrumenta a través de dos mecanismos: el control del endeudamiento, limitando el volumen de la deuda pública, y el control de la deuda comercial. Se considera que la morosidad de la deuda comercial pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y límites de deuda pública, así como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros dentro de esos límites. Por tanto, afecta a los principios de estabilidad y sostenibilidad.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el período medio de pago a los proveedores (PMPP) no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, que actualmente es de treinta días.

Todas las Administraciones Públicas, y por tanto las Entidades Locales, deberán publicar su PMPP y disponer de un Plan de Tesorería que ponga de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública. El Plan de Tesorería incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Si este plazo se supera, de acuerdo con los datos publicados, la Entidad Local incumplidora deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores.
- b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para poder reducir su PMPP hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

El seguimiento del cumplimiento del PMPP corresponde al órgano interventor de la Corporación Local.

Se establecen medidas adicionales para las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, y las Provincias), cuando su PMPP supere en más de treinta días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería:

1. En el plazo de quince días el órgano interventor formulará una comunicación de alerta, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las Corporaciones Locales y a la Junta de gobierno de la Corporación Local.
2. La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su PMPP, y deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda y Función Pública.
3. Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrá proceder por el órgano competente de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que esta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores.
4. Para ello, se recabará de la Corporación Local la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos.
5. Si estas Corporaciones Locales persisten en el incumplimiento del plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá determinar el acceso obligatorio de la Corporación Local a los mecanismos adicionales de financiación vigentes.

9. MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012

A) Medidas preventivas.

En el momento del cierre del ejercicio es cuando se comprueba definitivamente el cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, por lo que se hace necesario adoptar medidas preventivas a lo largo del ejercicio para garantizar ese resultado y evitar las consecuencias que se derivan de su incumplimiento.

Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Corporaciones Locales, el Gobierno, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Si no se adoptasen las medidas o el responsable del Ministerio aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en la Ley.

B) Medidas correctivas.

En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

La Ley regula el contenido –que, entre otros extremos, deberá identificar las causas del incumplimiento y las medidas que permitirán retomar a los objetivos–, la tramitación y el seguimiento de estos planes.

El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

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

Adicionalmente a lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Una vez constatado el incumplimiento, la Corporación Local dispone de un mes para su presentación ante el Pleno de la Corporación, debiendo quedar aprobado en el plazo máximo de dos meses y remitido al Ministerio de Hacienda y Función Pública en los cinco días naturales siguientes. Se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros en vigor, para lo cual recabará la información necesaria.

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, se requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en la Ley.

C) Medidas coercitivas.

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, la Corporación Local responsable deberá adoptar dos medidas:

a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Este acuerdo no podrá ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido.

b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 2,8 % de los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos) de su presupuesto. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de tres meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de tres meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

De no adoptarse estas medidas previstas o en caso de resultar estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Corporación. Esta comisión podrá solicitar, y la administración estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito exigido o las medidas propuestas por la comisión de expertos, la Comunidad Autónoma de Aragón requerirá al Presidente de la Corporación Local para su cumplimiento en el plazo indicado al efecto. En caso de no atenderse el requerimiento, la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

Si la Comunidad Autónoma elude estas obligaciones, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el mismo procedimiento de ejecución forzosa que si esta misma hubiera sido la entidad inicialmente incumplidora.

La persistencia en el incumplimiento de estas medidas coercitivas podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora.

Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la Corporación.

10. NORMAS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012

Los planes presupuestarios a medio plazo.

A fin de garantizar una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y de conformidad con la regla de gasto, se establece la obligación de elaborar un «plan presupuestario» para un período mínimo de tres años, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales. De esta forma se refuerza la planificación presupuestaria y se da cumplimiento al principio de plurianualidad que establece la Ley Orgánica 2/2012.

Este plan presupuestario, que tiene que elaborarse a nivel consolidado para la Entidad Local y sus entes dependientes «no de mercado», contendrá, entre otros parámetros:

- a) Las proyecciones de ingresos y gastos (tanto su evolución tendencial como el impacto de las medidas previstas para el período considerado).
- b) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones.
- c) Una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- d) El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- e) Los pasivos contingentes. Se trata de gastos que se tendrán que pagar si se produce una determinada situación y cuya obligación no está reconocida.

La normativa de estabilidad presupuestaria no establece cual es el órgano competente para su aprobación, por lo que podría entenderse que corresponde al Pleno al ser el órgano competente para aprobar el presupuesto anual, si bien existen opiniones que lo atribuyen al Alcalde/Presidente de la Entidad Local, en virtud de la competencia residual. En cualquier caso, una vez aprobado, toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto al mismo deberá ser explicada.

Los planes presupuestarios a medio plazo se remitirán al Ministerio de Hacienda y Función Pública antes del 15 de marzo de cada año.

EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO.

La Ley Orgánica 2/2012 extiende a las Corporaciones Locales la obligación de presentar un límite de gasto, que anteriormente solo estaba previsto para el Estado, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

Es el límite máximo al que pueden ascender los créditos de los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos que permita a la Corporación Local cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria y, simultáneamente, la regla de gasto. Es decir, el menor de estas dos cuantías:

—Cap. 1 a 7 Ingresos +/- Ajustes SEC Ingresos +/- Ajustes SEC Gastos → que permite cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

—Gasto computable máximo año N + intereses de la deuda año N + gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea y de otras Administraciones Públicas. +/- Ajustes SEC Gastos → que permite cumplir la regla de gasto.

No se establece ni el plazo ni el órgano competente para su aprobación. Parece razonable que al menos sea en el mismo Pleno de aprobación del Presupuesto General, en un punto del orden del día previo o conjuntamente, y, en este último caso, especificándolo en el acuerdo.

EL FONDO DE CONTINGENCIA.

No se exige a todas las Corporaciones Locales, sino únicamente a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, y a las provincias, aun cuando cualquier Entidad Local puede, voluntariamente, incluirlo entre sus previsiones de crédito.

Se trata de una dotación diferenciada de créditos presupuestarios, dentro del grupo de programas 929 «Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución», a consignar en el capítulo 5 del estado de gastos para atender necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación se determinarán por cada Entidad Local, por lo que se recomienda incluir esta regulación en las bases de ejecución del presupuesto del ejercicio.

EL DESTINO DEL SUPERÁVIT.

El artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 regula el destino del superávit presupuestario de las Corporaciones Locales de modo que, cuando sus presupuestos se liquiden con capacidad de financiación, este superávit se destinará a reducir su endeudamiento neto (se refiere únicamente a la deuda financiera; no incluye ni la deuda entre Administraciones ni la deuda comercial), siempre con el límite del volumen de endeudamiento si este fuera inferior al importe del superávit.

Si la capacidad de financiación es positiva, dar cumplimiento a este mandato legal exige disponer de remanente de tesorería para gastos generales positivo que permita, en el presupuesto del ejercicio siguiente, financiar un crédito extraordinario (o un suplemento de crédito) en el capítulo 9 de gastos, para efectuar una amortización extraordinaria de deuda. El importe restante del remanente de tesorería podrá utilizarse para otras finalidades, previa modificación presupuestaria, y siempre que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto en ese ejercicio.

No obstante, la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, que establecía reglas especiales en el ejercicio 2014 para el destino del superávit presupuestario, y que hasta la fecha actual ha sido prorrogada anualmente, permite destinarlo a otras finalidades distintas a la «amortización extraordinaria» de la deuda. El importe del gasto realizado de acuerdo con esas reglas especiales no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto.

Estas «reglas especiales» serán de aplicación a las Corporaciones Locales en las que concurran estas dos circunstancias:

—Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento, es decir, el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

—Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto en esta magnitud de las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez aprobadas por el Estado para las Corporaciones Locales (por ejemplo, si la Entidad Local formalizó un préstamo en aplicación del Real Decreto-ley 4/2012 por el que se aprobó un mecanismo de financiación para el pago a proveedores).

Si se cumplen las dos condiciones se podrá destinar el importe del superávit (o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales), en este orden:

a) A atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» (cuenta 413), o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

b) Si queda todavía saldo positivo, a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión sean financieramente sostenible y que no se incurra en déficit en términos de contabilidad nacional, ya que estas inversiones incrementan el gasto no financiero, por lo que afectan negativamente al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ejercicio en el que se realizan.

c) Si todavía queda saldo, a amortizar operaciones de endeudamiento.

Para poder destinar el superávit a financiar «inversiones financieramente sostenibles» se exige, además, que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

La disposición final primera del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica, añade una nueva disposición adicional decimosexta en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el que se define el concepto de inversión financieramente sostenible.

A los efectos de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012 se entenderá por inversión financieramente sostenible la que cumpla todos los requisitos siguientes:

1. Que la inversión se realice, en todo caso, por entidades locales que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

2. Que tenga reflejo presupuestario en unos determinados grupos de programas.

3. Que el gasto se impute al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la Corporación Local. Se permite atender indemnizaciones o compensaciones por rescisión de relaciones contractuales, siempre que las mismas tengan carácter complementario y se deriven directamente de actuaciones de reorganización de medios o procesos asociados a la inversión acometida.

4. En el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos insulares podrán incluir gasto imputable también en el capítulo 6 y 7 del estado de gastos de sus presupuestos generales, destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles de los municipios, siempre que estos cumplan con lo previsto en la citada disposición adicional sexta o, en otro caso, que la inversión no conlleve gastos de mantenimiento y así quede acreditado en un Plan económico-financiero convenientemente aprobado por el municipio afectado.

5. Quedan excluidas tanto las inversiones que tengan una vida útil inferior a cinco años como las que se refieran a mobiliario y enseres, salvo que se destinen a la prestación de servicios asociados a los grupos de programas recogidos en el apartado anterior. También quedan excluidas las inversiones en vehículos, salvo que se destinen a la prestación de los servicios públicos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios, y de transporte de viajeros.

6. Que la inversión permita durante su ejecución, mantenimiento y liquidación, dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública por parte de la Corporación Local.

7. Que la iniciación del correspondiente expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión ejecutada se realice en el mismo ejercicio económico. No obstante, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en ese año, la parte restante del gasto autorizado se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio siguiente, financiándose con cargo al remanente de tesorería obtenido en la liquidación presupuestaria, que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la Entidad Local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio en el que se finalicen las inversiones.

El expediente de gasto que se tramite incorporará una memoria económica específica, suscrita por el presidente de la Corporación Local, o la persona de esa misma entidad en quien delegue, en la que se contendrá la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil.

El interventor de la Corporación Local informará acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias que contenga la memoria económica de la inversión en relación con los criterios establecidos en los apartados anteriores.

Sin perjuicio de los efectos que puedan derivarse de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, si el informe del interventor fuera desfavorable, este lo remitirá al órgano competente de la Administración pública que tenga atribuida la tutela financiera de la Corporación Local.

Anualmente, junto con la liquidación del presupuesto, se dará cuenta al pleno de la Corporación Local del grado de cumplimiento de los criterios previstos en los apartados anteriores y se hará público en su portal web.

El interventor de la Corporación Local informará al Ministerio de Hacienda y Función Pública de las inversiones financieramente sostenibles ejecutadas.

11. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

La Ley Orgánica 2/2012 amplía las obligaciones de la normativa de Haciendas Locales, en cuanto al suministro de información, con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.

Las Corporaciones Locales suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia establecidas podrá llevar aparejada la imposición de las medidas correctivas anteriormente señaladas.

La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, se establecen 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 (Orden HAP/2105/2012), modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

La remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Corporación Local se centralizará a través de la Intervención (Secretaría-Intervención, en su caso) de la propia Entidad Local, y se efectuará por medios electrónicos.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública tiene habilitada en la dirección <http://www.minhfp.gob.es> una Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales «diseñada con el objetivo de convertirse en el centro principal de comunicaciones entre la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y las Entidades Locales, en todos los aspectos relacionados con la financiación y el intercambio de datos presupuestarios y económico-financieros en general».

Además de remitir antes del 15 de marzo de cada año los planes presupuestarios a medio plazo, la Orden HAP/2105/2012 establece diversas obligaciones de información a lo largo del ciclo presupuestario:

— Antes del 15 de septiembre, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos para el ejercicio siguiente.

Se informará especialmente acerca de las diferencias existentes en los objetivos y previsiones, así como de las medidas o resto de variables consideradas para la elaboración de las líneas fundamentales de los Presupuestos del ejercicio siguiente, en relación a las utilizadas para la elaboración del plan presupuestario a medio plazo.

— Antes del 31 de enero, información acerca de los Presupuesto aprobados y los estados financieros iniciales de la Entidad Local y la totalidad de sus entidades dependientes.

Si a 31 de enero no se hubiera aprobado el Presupuesto, deberá remitirse el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

— Antes del 31 de marzo, información referida a la liquidación de los Presupuestos y estados financieros del ejercicio anterior correspondientes a estas mismas entidades.

Se remitirá, entre otras, la información referida a las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas y exigibles no imputadas a presupuesto, así como la situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva y la relativa a las inversiones financieramente sostenibles ejecutadas en aplicación de lo previsto en la disposición adicional decimosexta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

— Antes del 31 de octubre, información relativa a las cuentas anuales del ejercicio contable anterior.

Las Corporaciones Locales de población superior a 5.000 habitantes remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, información relativa a la actualización de sus presupuestos en ejecución, y de las previsiones de ingresos y gastos de sus entidades dependientes sujetas al Plan general de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales.

Todas las Corporaciones Locales remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, las actualizaciones de su Plan de tesorería, el detalle de las operaciones de deuda viva y la información relativa a su período medio de pago. No obstante, esta última información se enviará con periodicidad mensual cuando se trate de municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, así como las provincias.

La información remitida a lo largo de todo el ciclo presupuestario incluirá siempre el informe de la Intervención en relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y del límite de la deuda pública. Adicionalmente, cuando se refiera a la liquidación del presupuesto se incluirá además la valoración del gasto computable a los efectos del cumplimiento de la regla de gasto.

INFORMACIÓN SOBRE PERSONAL.

A fin de dar cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que establecía la obligación de las Entidades Locales de remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública información relativa a sus gastos de personal, la Orden 2105/2012 establece que, junto con la relativa a la aprobación, ejecución y liquidación de sus presupuestos y estados financieros de la Entidad Local y la totalidad de sus entidades dependientes que se remita a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, se incluirá la siguiente información sobre la ejecución de los gastos de personal:

- Retribuciones básicas, complementarias, acción social, aportaciones a planes de pensiones, cotizaciones al sistema de seguridad social a cargo del empleador e indemnizaciones.
- Efectivos por clases de personal, incluyendo altos cargos.
- Dotaciones o plantillas presupuestarias de personal.

Adicionalmente, antes del 30 de abril, en relación con el ejercicio anterior, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través del denominado Sistema Información Salarial de Puestos de la Administración (ISPA), información de los efectivos de personal, así como de sus retribuciones de acuerdo con el desglose siguiente:

—Número de efectivos y clases de personal diferenciando: altos cargos o asimilados, funcionarios de carrera e interinos, personal estatutario fijo y temporal, personal eventual de confianza, personal laboral fijo y temporal incluyendo, en ambos casos, tanto el acogido a Convenio Colectivo, como al excluido del mismo, máximos responsables, personal directivo y otro tipo de personal que se determine en el modelo normalizado e instrucciones aprobadas al efecto.

—Todas las retribuciones, de manera individualizada: básicas, complementarias, aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos, cualquier retribución de carácter extra salarial y retribuciones de carácter variable. En este último supuesto se remitirán los módulos y el gasto anual de cada concepto incluyendo, en el caso de incentivos al rendimiento, los criterios existentes para su distribución y fijación de las cuantías individuales.

—Por cada tipo de personal, el número de efectivos por modalidades de jornada.

—Información referida a los cargos electos de las entidades locales.

—El número de cargos electos diferenciando: alcaldes, concejales, o asimilado, presidentes, diputados y consejeros de las diputaciones forales, diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares. o cargo asimilado.

—Todas las retribuciones, cantidades percibidas por asistencia a los órganos colegiados o cualesquiera otra que hubiesen sido asignadas al cargo y no correspondan a la compensación de un gasto previo efectivamente realizado, de manera individualizada, percibidas por los cargos electos.

INFORMACIÓN SOBRE EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 116.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, todas las Entidades Locales, y en relación con todos y cada uno de los servicios que presten, deberán calcular y comunicar al Ministerio de Hacienda y Función Pública antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo correspondiente. Para ello, se tendrá que utilizar como fuente de información la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad empresarial.

Los Principios y directrices para el cálculo del coste efectivo se regulan en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Cada Entidad Principal cumplimentará la información de los servicios prestados directamente por ellas y por las de sus entidades dependientes o vinculadas. Los Consorcios remitirán la información por sí mismos con su correspondiente clave y usuario.

INFORMACIÓN ACERCA DE LAS MEDIDAS PARA EVITAR EL RIESGO DE INCUMPLIMIENTO.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

En el plazo de un mes desde su formulación, la Corporación Local advertida comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública las medidas concretas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar, identificando su naturaleza, el plazo de entrada en vigor y el resultado esperado de su eficacia, para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, según proceda.

INFORMACIÓN ACERCA DE LOS PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS.

En el plazo de cinco días naturales desde la aprobación del plan económico-financiero, la Corporación Local lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su aprobación.

La verificación del cumplimiento de los planes aprobados, durante su período de vigencia, se efectuará anualmente por la propia Entidad Local, a cuyo efecto la Intervención local emitirá informe anual relativo al cumplimiento del plan, en las diferentes fases de aprobación, ejecución o liquidación del presupuesto, que se pondrá en conocimiento del Pleno en la sesión informativa correspondiente.

Entre esta información estará: la ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan y, en su caso, de las medidas adicionales adoptadas y el cumplimiento de las previsiones contenidas en el Plan para ese año y explicación de las desviaciones si las hubiera.

De dicho informe, una vez conocido por el Pleno, se dará traslado al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los objetivos y las medidas previstas en los Planes Económico Financieros serán objeto de informe de seguimiento anual.

No obstante, los planes correspondientes a los municipios que sean capitales de provincia y las provincias serán remitidos a la Comunidad Autónoma de Aragón, que será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Función Pública de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

INFORMACIÓN ACERCA DE LOS PLANES DE AJUSTE.

Las Entidades Locales que cuenten con un plan de ajuste acordado con el Ministerio de Hacienda y Función Pública, durante su vigencia, deberán remitir al mencionado Ministerio antes del día 30 del primer mes siguiente a la finalización de cada trimestre información sobre, al menos, los siguientes extremos:

- a) Aavales públicos otorgados y operaciones o líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto.

b) Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores.

c) Operaciones con derivados.

d) Cualquier otro pasivo contingente.

e) Análisis de las desviaciones producidas en el calendario de ejecución o en las medidas del plan de ajuste.

Además, antes del día 31 de enero de cada año las Corporaciones Locales remitirán el informe sobre la ejecución del plan de ajuste, con el siguiente contenido mínimo:

a) Resumen trimestral del estado de ejecución del presupuesto.

b) Ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan y, en su caso, de las medidas adicionales adoptadas.

c) Comparación de los detalles informativos anteriores con las previsiones contenidas en el Plan para ese año y explicación, en su caso, de las desviaciones.

No obstante, los municipios que sean capitales de provincia y las provincias remitirán esa información antes del día 30 del primer mes siguiente a la finalización de cada trimestre, e incluirán también la previsión de liquidación del ejercicio, considerando la ejecución trimestral.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública será competente para realizar el seguimiento de los planes de ajuste, para lo cual podrá solicitar toda la información que resulte relevante, e informará del resultado de dicha valoración al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso ya explicadas para el caso de incumplimiento de los planes económico-financieros.

INFORMACIÓN REFERIDA AL INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

En el plazo máximo de un mes a contar desde la creación, extinción o modificación institucional, estatutaria o financiera de sus entidades dependientes, la Intervención de la Corporación Local comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública el detalle, que en cada caso sea necesario, para el mantenimiento de la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local.

Esta información deberá incluir, como mínimo:

— Denominación de la Corporación Local y de las entidades, organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de ella o en las que participe.

— Códigos INE y NIF identificativos.

— Domicilio y código postal.

— Teléfono, fax y dirección de correo electrónico.

— Fechas de alta, baja o modificación, en su caso.

— La finalidad institucional, estatutaria o societaria atribuida a cada sujeto.

— Las competencias y actividades que tengan encomendadas por su respectiva norma o acuerdo de creación.

— Los recursos que financian sus actividades.

— El régimen presupuestario y contable.

— En el supuesto de entidades de carácter asociativo, a todo lo anterior se añadirá su composición y, en su caso, el porcentaje de participación de cada entidad.

— Los restantes datos de carácter jurídico, económico u organizativo que, pudieran resultar de interés para el análisis económico-financiero de los entes integrantes del Inventario.

INFORMACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES.

Cuando el período medio de pago a proveedores de una Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan, lo siguiente:

a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su período medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El importe de las medidas a las que se compromete la Administración de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su período medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Todas las Corporaciones Locales remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, las actualizaciones de su Plan de tesorería.

INFORMACIÓN REFERIDA A OPERACIONES DE PRESTAMO Y EMISIONES DE DEUDA.

En el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes incluidas, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.

Además, antes del 31 de marzo de cada año, el Interventor local deberá certificar y comunicar la variación neta de activos financieros a cierre del ejercicio anterior en términos de contabilidad nacional.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantiene una Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local) a la que, a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, se debe suministrar toda esta información.

LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE INFORMACIÓN.

Sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda, el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información que exige la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto en lo referido a los plazos establecidos, al correcto contenido e idoneidad de los datos requeridos o al modo de envío, dará lugar a un requerimiento de cumplimiento.

El requerimiento de cumplimiento indicará el plazo, no superior a quince días naturales, para atender la obligación incumplida con apercibimiento de que transcurrido el mencionado plazo se procederá a dar publicidad al incumplimiento y a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012.

En todo caso, el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, califica de infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

12. PREGUNTAS SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1. La liquidación presupuestaria de un Ayuntamiento en el ejercicio X presenta las siguientes cifras:

- Capacidad de financiación (Superávit): 2.000 €.
- Remanente de Tesorería para gastos generales: 25.000 €.
- Deuda financiera: 3.000 € (que no supera el 110% de sus ingresos corrientes liquidados).
- Saldo de la cuenta 413 a la finalización del año X: 500 €.
- Superávit estimado en la liquidación del presupuesto del año X+1: 1.000 €.
- Margen de cumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del presupuesto del año X+1: 900 €.
- Su período medio de pago a proveedores no supera los 30 días.

¿Cómo debe actuar a fin de dar cumplimiento a la Ley Orgánica 2/2012 en cuanto al destino de su superávit presupuestario? ¿Tendrá que destinarlo obligatoriamente a amortizar deuda?

Como el superávit (2.000 €) es menor que la deuda financiera (3.000 €), en el ejercicio X+1 deberá destinar 2.000 € de su Remanente de Tesorería a financiar un crédito extraordinario (o un suplemento de crédito) en el capítulo 9 de gastos, para efectuar una amortización extraordinaria de deuda. El importe restante del Remanente de Tesorería (23.000 €) se podrá utilizar para otras finalidades, previa modificación presupuestaria, y siempre que no supere la cifra de 900 euros de gasto no financiero, ya que en otro caso se incumpliría la regla de gasto.

No obstante, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, como el Ayuntamiento presenta simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y Remanente de Tesorería positivo para gastos generales, y su volumen total de capital vivo no supera el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el año X, podrá destinar el importe del superávit, en este orden:

a) 500 euros, a atender las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto del ejercicio X (saldo de la cuenta 413).

b) 1.000 euros, a financiar inversiones financieramente sostenibles (el período medio de pago a proveedores no debe superar los 30 días en el momento de iniciar el expediente para la ejecución de estas inversiones), ya que, si bien no computan en regla de gasto, estos gastos no financieros afectan al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (el superávit estimado en la liquidación del presupuesto del año X+1 es precisamente de 1.000 euros).

c) 500 euros, que restan del superávit, a amortizar deuda.

La cantidad restante de Remanente de Tesorería (23.000 €) no se puede utilizar para gastos no financieros, ya que el Ayuntamiento no dispone de más capacidad de financiación.

2. Los gastos que se financian con recursos afectados, ¿se pueden deducir del gasto computable a efectos del cumplimiento de la regla de gasto?

Únicamente se excluyen del gasto computable los que estén financiados con ingresos procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas. No se excluyen los gastos financiados con ayudas de entidades privadas o con préstamos.

3. Un Ayuntamiento obtiene una subvención de la Comunidad Autónoma para financiar el 80% del coste de una inversión (capítulo 6 de gastos), que ejecuta en dos anualidades en la forma siguiente:

	Año 1	Año 2
Inversión ejecutada	400.000 €	600.000 €
Subvención recibida	400.000 €	400.000 €

¿Cómo ajustará su gasto computable a efectos de la regla de gasto en cada uno de los dos años?

En el año 1, de los 400.000 euros ejecutados, un 80% estaban financiados con la subvención de otra Administración Pública, por lo que se minorará el gasto computable en 320.000 euros. En el año 2 el ajuste será de 480.000 euros (el 80% de los 600.000 euros de gasto no financiero ejecutado).

4. ¿Qué cambios normativos permiten a un Ayuntamiento incrementar el límite máximo de su gasto computable en la regla de gasto?

Únicamente los que supongan aumentos permanentes de recaudación en la Entidad local que los acuerde.

Se entiende por cambio normativo las variaciones en los elementos de la obligación tributaria, tales como alteraciones en los tipos impositivos, definición de nuevos hechos imponible, actualización de las bases, modificaciones en las deducciones y desgravaciones impositivas o en la regulación de exenciones. El efecto positivo en el límite del gasto únicamente se aplica en el ejercicio en el que tenga impacto la modificación.

A título de ejemplo, en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, según el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado, se consideran cambios normativos permanentes las revisiones catastrales y la actualización de valores catastrales mediante coeficientes que acuerden las leyes de presupuestos generales al amparo del artículo 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. No se consideran cambios normativos los procedimientos de regularización catastral.

5. Si el presupuesto se liquida con necesidad de financiación por haber financiado una modificación presupuestaria, para realizar una inversión, con Remanente de Tesorería para gastos generales, ¿es necesario aprobar un Plan Económico Financiero?

Siempre que en la liquidación presupuestaria se incumpla alguna de las tres reglas fiscales será necesario aprobar un Plan Económico Financiero. Ahora bien, si la causa del incumplimiento ha sido exclusivamente por haber financiado necesidades no permanentes con ahorro procedente de ejercicios anteriores (Remanente de Tesorería para gastos generales), no se requiere adoptar medidas estructurales.

6. Si se incumple la regla de gasto en la liquidación presupuestaria, y se requiere aprobar un Plan Económico Financiero, ¿se puede destinar el superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles en el ejercicio siguiente?

La necesidad de aprobar un Plan Económico Financiero por incumplimiento de la regla de gasto es independiente del destino que deba darse al superávit presupuestario.

Si el presupuesto del ejercicio anterior se ha liquidado con capacidad de financiación (superávit), el endeudamiento no supera el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, y dispone de remanente de tesorería positivo para gastos generales (en los términos de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012), se podrá destinar el importe del superávit (o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales), en primer lugar a atender las obligaciones de ejercicios anteriores contabilizadas en la cuenta 413, y si queda todavía saldo positivo, a financiar inversiones financieramente sostenible, siempre que con estas inversiones no se prevea que se incumplirá el objetivo de estabilidad presupuestaria en el

ejercicio en el que se realizan. Se exige además que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad, que actualmente es de 30 días.

7. ¿Se pueden incluir en el presupuesto créditos iniciales para ejecutar inversiones financieramente sostenibles, de forma que estos créditos no se incluyan en el gasto computable a los efectos del cumplimiento de la regla de gasto?

No. Únicamente tendrán esa consideración las inversiones que, cumpliendo todos los requisitos que establece la disposición adicional decimosexta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se hayan financiado con el Remanente de Tesorería para gastos generales en los términos de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012. En consecuencia no puede tratarse de créditos iniciales.

8. La Diputación Provincial destina el superávit obtenido en la liquidación de su presupuesto del año X a financiar un plan de inversiones financieramente sostenibles, que los Ayuntamientos de la provincia deberán ejecutar en el año X+1. El gasto que finalmente ejecuten los beneficiarios, ¿cómo afecta al cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de estabilidad de ambas entidades?

En relación con la regla de gasto, la Diputación Provincial deducirá de su gasto computable el importe que reconozca y liquide a los Ayuntamientos (capítulo 7 de gastos) por la aplicación de su superávit a inversiones financieramente sostenibles, tal y como señala la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012; los Ayuntamientos ajustarán a la baja su gasto computable en la regla de gasto, por la parte del gasto ejecutado financiado con fondos procedentes de la Diputación Provincial (ajuste por «gasto no financiero financiado con fondos finalistas procedentes de otras Administraciones Públicas»).

Respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad, para los Ayuntamientos el efecto es neutro ya que se compensa el ingreso no financiero que obtienen (capítulo 7 de ingresos) con el gasto no financiero que ejecutan (capítulo 6 de gastos); sin embargo, para la Diputación Provincial tiene un efecto negativo, ya que se está financiando un gasto no financiero (capítulo 7 de gastos) con remanente de tesorería, es decir, con un ingreso financiero (capítulo 8 de ingresos).

9. ¿Qué consecuencias tiene para un Ayuntamiento incumplir un Plan Económico Financiero?

Los planes económico-financieros deben permitir, en el año en el que se aprueban y en el siguiente (en los dos años), el cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

En caso de incumplimiento del plan en el primer año, el Ayuntamiento deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Este acuerdo no podrá ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido.

Si el incumplimiento se produce en el segundo año de vigencia del plan, el Ayuntamiento deberá aprobar un nuevo plan en el que se incluya, entre las medidas a adoptar, la no disponibilidad de créditos en los mismos términos ya señalados.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá obligar al Ayuntamiento a que efectúe un depósito con intereses en el Banco de España (equivalente al 2,8 % de los ingresos no financieros de su presupuesto), que será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, pero que, en caso de persistir el incumplimiento, podría convertirse en multa coercitiva.

10. ¿Para qué gastos se puede utilizar el Fondo de Contingencia? ¿Los gastos se aplican directamente a la aplicación presupuestaria prevista en el capítulo 5 del estado de gastos?

Debe tratarse de necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto sea insuficiente. Es decir:

- Que, a través de la planificación presupuestaria anual, no haya sido posible anticiparse a su eventual contingencia.
- Que no pueda demorarse su atención al ejercicio siguiente.
- Que no corresponda su determinación al libre arbitrio de la autoridad local competente, sino que tenga su origen en una obligación legal y válidamente contraída en el ejercicio de las competencias de la Corporación Local.

Estos nuevos gastos no se contabilizarán en la aplicación presupuestaria correspondiente al Fondo de Contingencia, sino que esta dotación se utilizará para financiar el crédito extraordinario o, en su caso, el suplemento de crédito que se requiera, en función de la naturaleza económica y por programas de la necesidad a satisfacer, al que se aplicarán esos gastos.