

## RESUMEN DE LOS TRABAJOS REALIZADOS POR EL “GRUPO DE TRABAJO “TÉCNICO” DEL MINISTERIO HACIENDA-FEMP” PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO EN LAS ENTIDADES LOCALES

Por acuerdo de la **Comisión Nacional de la Administración Local** de 19 de julio de 2018 se acuerda la constitución del grupo de trabajo Ministerio de Hacienda y la FEMP para el estudio y análisis de la aplicación de la regla de gasto, cuya reunión constitutiva tiene lugar el **5 de diciembre de 2018**. A dicha reunión se sucede la constitución del grupo de trabajo técnico que desarrolla su actividad de análisis y debate en las cinco reuniones que tienen lugar en los siete meses de 2019.

En la quinta y última reunión de cierre del grupo técnico de trabajo, celebrada el pasado 24 de julio de 2019, se han culminado los trabajos con la elaboración de una **Documento final de síntesis del Grupo técnico**, que **de forma sistemática reúne las propuestas en las que existe un acuerdo y aquellas otras en las que no concurre esta circunstancia, con la debida fundamentación en ambos casos, y recogiendo, asimismo, la forma (jurídica o interpretativa) en la que dichas propuestas se podrían instrumentar.**

Este documento se elevará al Grupo de Trabajo político del que depende, para debate y aprobación definitiva. Posteriormente deberá ser el Gobierno quien tendrá que instrumentalizar las propuestas consensuadas a través de las formas jurídicas planteadas.

### TEMAS DEBATIDOS Y RESULTADO

A lo largo de los siete meses de 2019 se han debatido y analizado todos los temas y problemáticas propuestas por la FEMP a partir de los acuerdos de sus órganos de Gobierno.

El cuadro siguiente recoge de forma sucinta las propuestas en las que existe consenso y en las que no existe, en algunos casos por depender de un cambio en la normativa europea, así como también la forma (jurídica o interpretativa) en las que dichas propuestas se podrían instrumentar, para a continuación pasar a explicar cada una de ellas.

PROPUESTAS CON ACUERDO	Instrumentación de la propuesta
1. Elaboración de un Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) en su aplicación a las EELL.	Real Decreto de aprobación del Reglamento.
2. Excepcionar de la aprobación de un PEF a los supuestos de incumplimiento por uso del Remanente de Tesorería para Gastos Generales (RTGG) positivo.	Modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), mediante norma con rango de ley. Alternativamente, cabría modificar la LOEPSF.

PROPUESTAS CON ACUERDO	Instrumentación de la propuesta
3. Establecimiento de un criterio claro de exclusión de los gastos atípicos y excepcionales en la regla de gasto.	La FEMP entiende que cabría modificar la Guía de cálculo de la regla de gasto que elabora la IGAE.  El MINHAC considera que se precisa modificar la LOEPSF, pudiendo desarrollarse a través de un reglamento, aprobado por real decreto, además de que se considere la exclusión en la valoración de los Planes Económico-Financieros (PEF).
4. Exclusión de los gastos que tienen una contrapartida en ingreso en contabilidad nacional, siempre que se registre en el mismo ejercicio y por el mismo importe.	Norma reglamentaria, aprobado por real decreto. Podría atribuirse cierta competencia a los órganos competentes para que, en casos de incumplimiento por esos motivos, lo tengan en cuenta a la hora de aprobar y valorar los PEFs y sus medidas.
5. Exclusión de las transferencias entre EELL asociadas a su financiación.	La actual Guía ya lo permite.
6. Inclusión de los gastos plurianuales en Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS).	Modificación del TRLRHL, mediante norma con rango de ley.
7. Ampliación del ámbito objetivo de las IFS a los gastos de inversión dirigidos a evitar la despoblación, educación, medio ambiente y gasto corriente en fomento de empleo.	Modificación del TRLRHL, mediante norma con rango de ley.
8. Ampliación del ámbito objetivo de las IFS en el caso de EELL en despoblamiento, pero limitado a inversiones específicas a tales fines y teniendo en cuenta el marco de la Estrategia del Reto Demográfico, y evitando en todo caso, doble ventaja en la exclusión del gasto.	Modificación del TRLRHL, mediante norma con rango de ley.
9. Incremento del nivel de gasto computable en la regla de gasto, para aquellos ayuntamientos que deban prestar más servicios públicos.	Posibles alternativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la Guía</li> <li>• En el marco de la valoración de los PEF.</li> </ul>
10. Inclusión en las IFS de las transferencias de capital (capital 7 del presupuesto de gastos) que realicen los Ayuntamientos, siempre que no computen en las dos administraciones públicas implicadas.	Modificación del TRLRHL, mediante norma con rango de ley.
11. Incluir como incrementos permanentes de ingresos por cambios normativos, la afloración de nuevas unidades catastrales fruto de un Plan General de Urbanismo.	La actual LOEPSF y la Guía ya lo permite. Es una interpretación de ésta.

PROPUESTAS SIN ACUERDO	Instrumentación de la propuesta (en caso de que se llegara a un consenso)
1. Tratamiento diferenciado de los criterios de aplicación e interpretativos de la regla de gasto para las entidades locales, respecto al resto del sector público.	Modificación de la LOEPSF.
2. Utilización como base de cálculo de la regla de gasto los presupuestos iniciales en lugar de los liquidados.	Posibles alternativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la LOEPSF, pero <u>contravendría la normativa comunitaria</u>.</li> <li>• No sería necesaria la modificación normativa (posición de la FEMP)</li> </ul>
3. Exclusión en la definición de gasto computable de conceptos que no tienen la consideración de gasto, sino de inversión y que generan aumento de activos (Capítulos 1 al 4 de gastos vs Capítulo 1 al 7).	Mediante Ley orgánica, pero <u>contravendría la normativa comunitaria (modificación del SEC 2010)</u> .
4. Definir como incrementos permanentes de ingresos por cambios normativos, en sentido amplio, no limitado al ámbito tributario o a los ingresos de derecho público, o condicionado al instrumento normativo (ley o reglamento).	Modificación de la LOEPSF. La concreción de dichos cambios sí podría realizarse en norma reglamentaria, con rango de real decreto.
5. Ampliación del ámbito temporal de la regla especial del destino del superávit de las IFS.	Posibles alternativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma con rango de ley (FEMP)</li> <li>• Modificación de la LOEPSF.</li> </ul>

### **PROPUESTAS CON ACUERDO:**

#### **1. Elaboración de un Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su aplicación a las Entidades Locales.**

Para aplicar esta propuesta es necesario aprobar un Reglamento de desarrollo de la LOEPSF, en aras a evitar la inseguridad jurídica que produce aplicar el *“Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales”*, que no está adaptado a la realidad actual.

#### **2. Excepcionar de la aprobación de un Plan Económico Financiero (PEF) a los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto por uso del Remanente de Tesorería para gastos generales positivo.**

Propuesta que consiste en que no exista obligación de elaborar un PEF cuando el incumplimiento se derive de la mera aplicación del Remanente de Tesorería para Gastos generales.

### **3. Establecimiento de un criterio claro de exclusión de los gastos atípicos y excepcionales en la regla de gasto.**

Esta propuesta plantea la fijación de un criterio claro que permita calificar y así excepcionar de la regla de gasto, una serie de gastos de carácter atípico y excepcional del gasto computable.

### **4. Exclusión de los gastos que tienen una contrapartida en ingreso en contabilidad nacional, siempre que se registre en el mismo ejercicio y por el mismo importe.**

La propuesta hace referencia a la posibilidad de poder excluir del cómputo de la regla de gasto, toda una serie de gastos como también, la posibilidad de incluir nuevos “ajustes al gasto computable”.

### **5. Exclusión de las transferencias entre Entidades locales asociadas a su financiación.**

Esta propuesta, que ya permite la Guía de la regla de gasto de la IGAE pero que ahora se aclara, consiste en excluir del cálculo de la regla de gasto las transferencias entre Administraciones públicas vinculadas a los sistemas de financiación, pero siempre teniendo en cuenta que se excluyen siempre en la administración concedente, no en la receptora.

### **6. Inclusión de los gastos plurianuales en Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS)**

Esta propuesta planteada por la Junta de Gobierno de la FEMP a finales de 2018 en referencia a las IFS de 2016 permite la inclusión de gastos plurianuales como IFS y en estos casos, no se considerará como gasto computable.

### **7. Ampliación del ámbito objetivo de las Inversiones Financieramente Sostenibles a los gastos de inversión dirigidos a la lucha contra la despoblación, educación, medio ambiente y gasto corriente en fomento de empleo.**

Se trataría de incluir nuevos programas presupuestarios, susceptibles de ser considerados como IFS, a efectos de su exclusión del cómputo de la regla de gasto.

**8. Ampliación del ámbito objetivo de las Inversiones Financieramente Sostenibles en el caso de Entidades locales en despoblamiento, pero limitado a inversiones específicas a tales fines y teniendo en cuenta el marco de la Estrategia del Reto Demográfico, y evitando en todo caso, doble ventaja en la exclusión del gasto.**

Esta novedosa propuesta consiste en ampliar la calificación de IFS, para todas aquellas que se realicen por EELL de población inferior a 20.000 habitantes incluidas en zonas de despoblamiento. En el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares se computarán como IFS los gastos de los capítulos 6 (inversiones) y 7 (transferencias de capital) destinados a aquellas EELL.

Además, propone la posibilidad de destinar el superávit de los “municipios rurales con población no superior a 5.000 habitantes” a cualquier tipo de inversión, ya que considera que en el medio rural cualquier actuación que se desarrolle es imprescindible para afrontar el reto demográfico.

**9. Incremento del nivel de gasto computable en la regla de gasto, para aquellos ayuntamientos que deban prestar más servicios públicos.**

Esta propuesta plantea que, en los casos en los que los ayuntamientos queden obligados a prestar más servicios públicos, de acuerdo con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL), y que perciban mayores ingresos de la participación en tributos del Estado (PTE), debido todo ello a incrementos de población de derecho según las actualizaciones del Padrón municipal de habitantes, respecto de la regla de gasto, resultaría aplicable el artículo 12.4 de la LOEPSF.

**10. Inclusión en las Inversiones Financieramente Sostenibles de las transferencias de capital (capital 7 del presupuesto de gastos) que realicen los Ayuntamientos, siempre que no computen en las dos administraciones públicas implicadas.**

Esta propuesta pretende que se incluyan en las IFS los importes correspondientes al capítulo 7 (transferencias de capital), al igual que el capítulo 6 (inversiones), tal y como se permite para el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos insulares (DA 16ª TRLRHL).

**11. Incluir como incrementos permanentes de ingresos por cambios normativos, la afloración de nuevas unidades catastrales fruto de un Plan General Urbanístico.**

Esta propuesta surge de una interpretación del artículo 12.4 de la LOEPSF, permitiendo la inclusión como incrementos permanentes de recaudación por cambios normativos, que

aumentaran así el importe a computar de la regla de gasto como resultado de los cambios catastrales cuyo origen se encuentre en la aprobación o modificación del Plan General de Ordenación Urbana.

### **PROPUESTAS SIN ACUERDO:**

#### **1. Tratamiento diferenciado de los criterios de aplicación e interpretativos de la regla de gasto para las entidades locales, respecto al resto del sector público.**

Esta propuesta pretende establecer criterios de aplicación e interpretativos de la regla de gasto diferentes en las entidades locales, respecto del resto de las administraciones públicas en atención al cumplimiento de las reglas fiscales.

#### **2. Utilización como base de cálculo de la regla de gasto los presupuestos iniciales en lugar de los liquidados.**

Esta propuesta plantea utilizar como base de cálculo de la regla de gasto los créditos iniciales del presupuesto del ejercicio anterior, en lugar de las obligaciones reconocidas de la liquidación de este.

Esta propuesta contravendría la normativa comunitaria.

#### **3. Exclusión de la definición de gasto computable de conceptos que no tienen la consideración de gasto, sino de inversión y que generan aumento de activos.**

Esta propuesta hace referencia a la posibilidad de conceptuar los gastos computables de la regla de gasto, entendiendo como tales los empleos no financieros en términos del SEC-2010, como los incluidos únicamente en los capítulos del 1 al 4 del presupuesto de gastos (gastos corrientes), en lugar de incluir como ahora los capítulos 1 al 7 de gastos (gastos no financieros).

Esta propuesta contravendría la normativa comunitaria.

#### **4. Definir como incrementos permanentes de ingresos por cambios normativos, en sentido amplio, no limitado al ámbito tributario o a los ingresos de derecho público.**

Esta propuesta trata de dar una interpretación más amplia del artículo 12.4 de la LOEPSF en relación con los incrementos permanentes de recaudación por cambios normativos, sin la necesidad de que concurren las dos circunstancias previstas en dicho artículo, ingreso permanente de recaudación y cambio normativo.

#### 5. Ampliación del ámbito temporal de la regla especial del destino del superávit de las Inversiones Financieramente Sostenibles.

Propuesta que persigue ampliar el ámbito temporal de la regla especial del destino del superávit, dotándole o bien de vigencia indefinida, o bien a un período superior al año.

\*\*\*

Aparte de lo anterior, la FEMP ha reiterado en todas y cada una de las reuniones de trabajo celebradas que las entidades locales tienen **tres retos pendientes muy importantes** que deberán ser también abordados por el Gobierno de la Nación a la mayor brevedad posible:

1. **La reforma del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la plusvalía municipal y la compensación a los Ayuntamientos por la pérdida ocasionada por el citado impuesto.**
2. **Medidas adicionales en apoyo de los municipios en situación de riesgo financiero, de cara a ofrecerles soluciones urgentes que les permitan salir adelante.**
3. **Nuevo modelo de financiación local, de forma simultánea y en paralelo con el de la financiación autonómica.**

29 de julio de 2018