



## NOTA METODOLÓGICA

### I. INTRODUCCIÓN

La Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (en adelante, SGFAL) presenta en esta publicación, las estadísticas relativas al presupuesto general de las entidades locales y su liquidación, elaboradas a partir de la información suministrada por aquellas al Ministerio de en el marco de la legislación vigente.

Los datos presupuestarios se clasifican teniendo en cuenta tanto la naturaleza económica de los ingresos y gastos como las finalidades u objetivos que con estos últimos se pretenden conseguir, atendiendo a los criterios establecidos en la estructura presupuestaria de aplicación en cada ejercicio.

En este sentido, es necesario mencionar que la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, aprobó una nueva estructura presupuestaria de aplicación obligatoria a los presupuestos correspondientes al ejercicio 2010 y posteriores, quedando derogada la Orden de 20 de septiembre de 1989, en la que se fundamentaban los presupuestos correspondientes a los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 1992.

La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, introdujo cambios sustanciales con respecto a la estructura presupuestaria anterior, incorporando un mayor detalle de carácter tributario con la introducción del modelo actual de financiación, reflejando las nuevas figuras derivadas de las sucesivas reformas normativas relativas al Sector local y dando cumplimiento a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en cuanto a la acomodación de la estructura presupuestaria del sector local a la establecida para el Estado.

Por este motivo y con la intención de facilitar la tarea de correspondencia entre ambas estructuras, en el ANEXO 2 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, se incluyó una tabla de equivalencias de la clasificación por programas en relación con la antigua clasificación funcional. Dicha clasificación ha sido modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo.

En otro orden de cosas y con objeto de realizar una interpretación y análisis adecuados de los datos, es preciso señalar que en el ejercicio 2010



se inicia un nuevo procedimiento de consolidación del presupuesto de cada entidad local, que difiere de la metodología utilizada en ejercicios anteriores.

La diferencia estriba en el tratamiento que se da a las transferencias internas entre las entidades que conforman el sector público local a efectos presupuestarios.

Este procedimiento se detalla en el apartado correspondiente a la consolidación, de esta nota metodológica.

## **II. ÁMBITO SUBJETIVO**

El Sector Público Local agrupa las Entidades locales territoriales de reconocimiento constitucional –municipios, provincias e islas- (artículos 137 y 141 CE) y de reconocimiento en la legislación ordinaria –mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio- (artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)), así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales (artículo 85 LRBRL y artículo 164 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)).

No obstante, esta publicación no recoge en todos los ejercicios presupuestarios de referencia todo el Sector Público Local, restringiéndose en algunos de ellos el ámbito subjetivo a determinados tipos de entidades locales, que representan la mayor parte del presupuesto local.

En el caso de la estadística de los presupuestos generales, hasta el ejercicio presupuestario 2014 inclusive, se presentan sólo los datos correspondientes a municipios, provincias, islas, comarcas y áreas metropolitanas. Del ejercicio presupuestario 2015 en adelante se incluyen, además, los datos de mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Para la estadística de la liquidación de los presupuestos, el ámbito subjetivo se refiere a los municipios, provincias e islas para el periodo 2001-2005, incorporándose los datos de las comarcas y áreas metropolitanas a partir de la liquidación de los presupuestos del ejercicio 2006. En el ejercicio 2013 y siguientes se incluyó la información de las mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio.



En ambas operaciones y tratándose de datos individualizados para cada entidad local, el presupuesto engloba la información consolidada de las entidades para las que sea de aplicación la estructura presupuestaria vigente en cada ejercicio.

Por tanto, para los ejercicios en los que sea de aplicación la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1989, el presupuesto consolidado incluye, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, quedando éstas últimas fuera del presupuesto a partir del ejercicio 2010, de acuerdo al ámbito subjetivo de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, que se restringe a las entidades locales y a los organismos autónomos de ellas dependientes.

### **III. METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS PRESUPUESTARIAS.**

Las entidades locales están obligadas por distintas normativas, entre las que se incluye la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información contempladas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a remitir al Ministerio de Hacienda la información de los presupuestos y su liquidación en unos plazos determinados, siendo la SGFAL el centro directivo responsable de la captura y tratamiento de los datos económico-financieros locales, así como de la realización de estadísticas en dichas materias.

Con respecto a la captura de datos, merece destacar que a partir del ejercicio 2006, las entidades locales pueden remitir la información presupuestaria por medios electrónicos, a través de las aplicaciones disponibles en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades locales (en adelante, OVEL), en la página web del Ministerio de Hacienda.

El hecho de que los datos presupuestarios sean comunicados directamente por los responsables locales (interventores y secretarios-interventores) a través de procedimientos automatizados, ha supuesto la recepción en las bases de datos de la SGFAL de una información original de mayor calidad, simplificándose los procesos de depuración y tratamiento de los datos, lo que ha implicado una reducción de los plazos de publicación de los mismos.

La publicación de las estadísticas presupuestarias consta de dos tipos de información –datos avance y definitivos–, dependiendo del número de entidades locales que han comunicado la información, realizándose la



publicación definitiva cuando se alcanza una tasa de cobertura de la información satisfactoria.

La publicación de los datos avance se realiza mensualmente y contiene información agregada del total nacional y de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Dentro de cada uno de estos niveles la información se desagrega distinguiendo la totalidad de las entidades locales, los ayuntamientos y las diputaciones y entes asimilados. Para la obtención de esta información agregada se aplican los factores de elevación correspondientes, obtenidos a partir de la población, a los datos consolidados de cada entidad local, considerando esta como la formada por la entidad principal y todas sus entidades dependientes sometidas al régimen de contabilidad pública y sectorizadas como administración pública por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Con los datos avance también se difunde información individual consolidada de cada una de las entidades locales que han comunicado la información correspondiente a la fecha de publicación, considerando en este caso la entidad local como la constituida por la administración general de la entidad y sus organismos autónomos.

La publicación de los datos avance, tanto de los presupuestos del ejercicio corriente como de las liquidaciones de los presupuestos del ejercicio anterior, se realiza en la OVEL al final de cada mes, desde el mes de junio y hasta el mes de noviembre, y en cada publicación se va incorporando la nueva información comunicada por las propias entidades locales.

La publicación definitiva se realiza anualmente y consta de información agregada a nivel nacional, por comunidad autónoma, provincia y Ciudad con Estatuto de Autonomía, así como individualizada para cada entidad local que haya comunicado la información. En esta publicación, tanto la información agregada como la individual, consideran a la entidad local como la formada por la administración general y sus organismos autónomos.

A finales del mes de diciembre del año  $t$  se publican los datos definitivos de los presupuestos del ejercicio  $t$  y los datos definitivos de la liquidación de los presupuestos del ejercicio  $t-1$ , dando así cumplimiento a los programas anuales del Plan estadístico Nacional.

Antes de su publicación, los datos presupuestarios remitidos por las entidades locales son sometidos a procesos de depuración, consolidación, imputación y elevación al total nacional.



## 1. Depuración

La tarea de depuración consiste en la identificación y corrección de errores estadísticos, contables o de necesaria homogeneización de datos presupuestarios. Los citados errores se concretan en, por un lado, inconsistencias dentro del presupuesto del ente local, que se solventan mediante la consulta al presupuesto o a la copia legal, contactando con la entidad local o realizando en las bases de datos las correspondientes imputaciones, y, por otro lado, en aplicaciones presupuestarias realizadas en conceptos o artículos no destinados para las mismas.

## 2. Imputación

En los ejercicios presupuestarios anteriores a 2014 los municipios con menos de 5.000 habitantes podían, acogiéndose a la legislación vigente en cada momento, proporcionar la información presupuestaria únicamente a nivel de artículo y –dependiendo de la estructura presupuestaria de aplicación en el ejercicio- de grupo de función o área de gasto.

No obstante, la información agregada se publicaba con un nivel de desagregación mayor que afectaba a determinados artículos y grupos de función o, en su caso, áreas de gasto, lo que conllevaba un proceso de homogeneización de la información y la consiguiente imputación de los datos no consignados en los presupuestos de los municipios menores de 5.000 habitantes.

Con carácter general, el proceso de imputación se efectuaba aplicando a cada artículo, grupo de función o área de gasto, la estructura porcentual del agregado presupuestario de los municipios que habían suministrado información detallada para cada estrato poblacional- se consideran nueve estratos poblacionales- y provincia. Si no había información desagregada de un número mínimo, considerado suficiente, se procedía a aplicar la distribución observada en la Comunidad Autónoma respectiva o en último caso, la distribución a nivel nacional.

Con la nueva redacción del artículo 167 del TRLRHL, introducida por la disposición adicional décima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación, en los ejercicios presupuestarios 2014 y posteriores, las entidades locales de menos de 5.000 habitantes deben presentar y ejecutar sus presupuestos al mismo nivel de agregación que el existente para los municipios con más de 5.000 habitantes, por lo que ya no es necesario efectuar la imputación mencionada en los párrafos anteriores.



### 3. Consolidación

El procedimiento de consolidación del presupuesto y de la liquidación de una entidad local, consiste en la agregación de la información presupuestaria declarada por las unidades que la forman, eliminando los gastos e ingresos de las transferencias internas producidas.

No obstante, puede ocurrir, que las citadas transferencias no sean coincidentes en el presupuesto de ingresos y en el de gastos, debido a desfases temporales en su registro o a diferencias en los criterios de contabilización utilizados por las unidades que constituyen la entidad local.

En este caso y, si tras proceder a la verificación y homogenización de la información, persisten las diferencias, es necesario optar por un criterio que determine las transferencias internas a eliminar en el proceso de consolidación.

La solución adoptada hasta los presupuestos del ejercicio 2010, es considerar como transferencias internas, el importe menor de estos conceptos en el presupuesto de ingresos y de gastos, consignándose la diferencia como "Ajustes de consolidación", en el desglose de la clasificación económica.

Con la entrada en vigor de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, se cambia la metodología de consolidación, considerando como transferencias internas, el importe declarado por la entidad que realiza el pago. La diferencia se registra como "Ajustes de consolidación" en la parte de los ingresos del desglose de la clasificación económica.

Como se ha mencionado anteriormente, la consolidación efectuada, tanto en los presupuestos como en las liquidaciones, de una entidad local individual consiste en la agregación de la información presupuestaria declarada por las unidades que la forman eliminando las transferencias internas que se hayan producido. Según el tipo de publicación efectuada, avance o definitiva, para la obtención de los datos agregados a nivel nacional, por Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se parte de distintas concepciones de la entidad local consolidada:

1. En el caso de los datos avance se considera como entidad local consolidada la formada por la administración general de la entidad local y todas sus entidades dependientes con contabilidad pública sectorizadas como administración pública por la IGAE, eliminando las transferencias internas que se producen entre ellas.
2. En lo referente a los datos definitivos se considera como entidad local consolidada la constituida por la administración general de la entidad local y sus entes dependientes para los que sea de aplicación la



estructura presupuestaria vigente en cada ejercicio, eliminando las transferencias internas entre ellos. Así, para los ejercicios en los que sea de aplicación la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1989, el presupuesto consolidado incluye, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, quedando éstas últimas fuera del presupuesto a partir del ejercicio 2010, de acuerdo al ámbito subjetivo de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, que se restringe a las entidades locales y a los organismos autónomos de ellas dependientes.

Los datos individualizados consolidados de las entidades locales que se publican, tanto en los avances como en la publicación definitiva, consideran como entidad local la formada por la administración general de la entidad y sus organismos autónomos dependientes.

#### **4. Elevación al total poblacional**

##### **Datos definitivos**

La realidad presupuestaria se analiza a través de una información prácticamente censal, siendo el objetivo fijado para la recogida de información la obtención de datos de todas las diputaciones, consejos y cabildos, áreas metropolitanas y de un porcentaje muy significativo de comarcas, mancomunidades, agrupaciones de municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y de ayuntamientos. De hecho, respecto de estas últimas entidades se dispone de la información de casi todos los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, así como por un porcentaje muy significativo de los que tienen una población inferior a ese límite.

Para aquellas provincias en las que no se haya podido disponer de la información relativa a todos los municipios, se ha estimado el total presupuestario de dicha provincia extrapolando, para cada uno de nueve estratos de población, la información conocida a través de los correspondientes factores de elevación poblacionales ( $P_i/p_i$ , siendo  $P_i$  = población censal correspondiente al estrato  $i$ , y  $p_i$  = población correspondiente a los municipios que han proporcionado información en el estrato  $i$ , donde  $i = 1... 9$ )

Por tanto, dado que el agregado provincial de los datos presupuestarios ha sido estimado elevando la información disponible como se indica en el párrafo anterior, es necesario señalar que el total de ingresos y gastos presupuestarios reflejados en las tablas de esta publicación a nivel provincial, de Comunidad Autónoma y total nacional es superior al que pueda obtenerse como simple agregación de los datos presupuestarios



individualizados de aquellas entidades locales que hayan presentado información.

### **Datos avance**

Como ya se ha comentado anteriormente, desde el mes de junio de cada año se publican mensualmente los datos avance de los presupuestos de ese año y de las liquidaciones de los presupuestos del año anterior. En cada publicación mensual se va incorporando nueva información a medida que va siendo comunicada por las propias entidades al Ministerio. Por ello, en el caso de los ayuntamientos, sobre todo para los menores de 5.000 habitantes, es preciso estimar el importe total para cada nivel de agregación publicado extrapolando los datos presupuestarios obtenidos mediante la aplicación de los factores de elevación poblacionales correspondientes.

En el caso del total nacional se calculan factores de elevación para cada uno de los nueve tramos de población existentes ( $P_i/p_i$ , siendo  $P_i$  = población nacional censal correspondiente al estrato  $i$ , y  $p_i$  = población correspondiente a los municipios que han proporcionado información en el estrato  $i$ , donde  $i = 1\dots, 9$ ). El total presupuestario nacional de los municipios se estima agregando la información elevada de cada estrato, obtenida aplicando los coeficientes de elevación así calculados a los datos disponibles.

En el caso de los datos publicados a nivel de Comunidad Autónoma se calculan los factores de elevación para cada una de ellas de cada uno de los nueve tramos de población ( $P_{ij}/p_{ij}$ , siendo  $P_{ij}$  = población censal correspondiente al estrato  $i$  de la comunidad autónoma  $j$ , y  $p_{ij}$  = población correspondiente a los municipios que han proporcionado información en el estrato  $i$  en la comunidad autónoma  $j$ , donde  $i = 1\dots, 9$  y  $j=1\dots,17$ ).

Por tanto, dado que el agregado nacional y de cada comunidad autónoma ha sido estimado elevando la información disponible como se indica en los párrafos anteriores, es necesario señalar que el total de ingresos y gastos presupuestarios reflejados en las tablas de estos es superior al que pueda obtenerse como simple agregación de los datos presupuestarios individualizados de aquellas entidades locales que hayan presentado información.