

Inmaculada Grajal Caballero

Interventora General de la Diputación Provincial de Palencia

El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera

RESUMEN/ABSTRACT:

El marco normativo en materia de endeudamiento de las corporaciones locales ha experimentado trascendentes cambios desde el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, hasta la última regulación de esta materia contenida en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

La Disposición Final nº 31 de la anterior norma, que recoge el nuevo régimen aplicable a esta materia, señala que este régimen tendrá “vigencia indefinida” y no aplicable únicamente al año 2013.

Es por ello que resulta conveniente efectuar una recopilación del marco normativo vigente a fecha actual en materia de endeudamiento de las Entidades Locales.

Por otra parte, resultan de indudable trascendencia las múltiples implicaciones del endeudamiento con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que han sido objeto de análisis pormenorizado en el presente trabajo.

The regulatory framework in matters of Local Corporation debt have gone through transcendental changes since the Royal Decree-Law 8/2010, dated 20 May, in which extraordinary measures were adopted in order to reduce the public deficit, up to the latest regulation covering this matter contained in Law 17/2012 dated 27 December, covering the General Budget for the State for 2013.

The Final Provision No. 31 of the previous regulation, which covers the new regime applicable to this matter, indicates that this regime will have “indefinite validity”, and will not solely be applied to 2013.

It is for this reason that it is convenient to produce a compilation of the current regulatory framework in matters of Local Bodies debt.

On the other hand, the multiple implications of debt are of undoubted importance within the regulations in matters of budget stability and financial sustainability, which have been the object of detailed analysis within the present work.

ENDEUDAMIENTO, DEUDA VIVA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, INFORMACIÓN MINISTERIO DE HACIENDA
DEBT, OUTSTANDING DEBT, BUDGET STABILITY, FINANCIAL SUSTAINABILITY, FINANCE MINISTRY INFORMATION

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE ESTE TRABAJO.

La Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15/10/1985 (Instrumento de ratificación de 20.01.1988. LA LEY 522/1989) en su Artículo 9 apartado octavo señala que “con el fin de financiar sus gastos de inversión las Entidades Locales deben tener acceso de conformidad con la ley al mercado nacional de capitales”. Esta previsión se desarrolla en nuestro país en el Artículo 2.1.f del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (se citará como TRLRHL) que recoge entre los recursos de las Haciendas Locales, “el producto de las operaciones de crédito”.

Las operaciones de crédito se regulan en la norma anterior en los Artículos 48 a 55.

Sin embargo la regulación del endeudamiento de las Corporaciones Locales ha sido objeto de múltiples modificaciones, especialmente a partir del Real decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Desde la entrada en vigor de dicha norma el 25 de mayo de 2010 y hasta la última regulación de esta materia contenida en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (en adelante LPGE 2013) se han sucedido diversas modificaciones relativas a la posibilidad de las entidades locales de acudir al endeudamiento.

La LPGE 2013 señala en la Disposición Final nº 31, en la que recoge el nuevo régimen aplicable a esta materia a partir de la entrada en vigor de la misma, que este régimen tendrá “vigencia indefinida” y no aplicable únicamente al año 2013.

Es por ello que resulta conveniente efectuar una recopilación del marco normativo vigente a fecha actual en materia de endeudamiento de las entidades Locales.

II. MARCO NORMATIVO ACTUAL EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como opera-

ciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio, tal y como dispone el Artículo 48 del TRLRHL.

Asimismo las corporaciones locales podrán conceder avales a sociedades mercantiles participadas por personas o entidades privadas, en las que tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30 por 100, y siempre y cuando el aval no garantice un porcentaje de crédito superior al de su participación en la sociedad.

Requisito de aprobación del presupuesto:

Este requisito ha sido una constante desde su introducción en la normativa de las haciendas locales a partir de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Artículo 139.5), con vigencia desde el 1 de enero de 1997.

La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito (excepto las operaciones de tesorería que conciertan las Diputaciones para anticipar la recaudación a los Ayuntamientos recogidas en el Artículo 149 del TRLRHL) requerirá que la Corporación disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso.

Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar las siguientes modalidades de operaciones de crédito:

- a) Operaciones de tesorería, siempre que las concertadas sean reembolsadas.
- b) Operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1,2,3, y 6 del artículo 177 del TRLRHL.

Requisito de informe de intervención

La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta.

En la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013 se señala que en el Informe de Intervención se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites



relativos a ahorro neto y al volumen de endeudamiento, y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como al cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva regulada en el artículo 53.5 del TRLRHL y en el Artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (se citará como LOEPSF).

En la Nota Informativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el Régimen Legal aplicable en el año 2012, a las operaciones de crédito a largo plazo a concertar por las Entidades Locales, se indica que este informe, al analizar la capacidad de la entidad local para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que se derivan de la operación, justificará expresamente la forma en que va a hacer frente a los vencimientos de la misma.

La citada Nota Informativa señalaba que *“estos informes pueden ser solicitados por las Entidades financieras, en garantía de la legalidad y capacidad de devolución de las operaciones a concertar”*. Esta posibilidad se convierte en una obligación legal al exigir la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013 que las Entidades locales pongan a disposición *“de las entidades financieras que participen en sus procedimientos para la concertación de operaciones de crédito el Informe de la Intervención local regulado en el apartado 2 del artículo 52 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”*.

Asimismo dicha Disposición añade que las entidades financieras, en su caso, pueden modificar o retirar sus ofertas una vez conocido el contenido del informe.

1. OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO A CORTO PLAZO: OPERACIONES DE TESORERÍA.

REGULACIÓN: Artículo 51 TRLRHL
Disposición Adicional nº 73 LPGE 2013.

Para atender necesidades transitorias de tesorería las entidades locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30% de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a éste último.

Computa, salvo las operaciones de tesorería que se concertan para anticipar la recaudación a los Ayuntamientos por parte de las Diputaciones, en el volumen total de operaciones de crédito a los efectos de determinar la exigencia o no de autorización para operaciones a largo plazo. Estas operaciones a corto plazo no precisan autorización, salvo que se encuentren en alguno de los supuestos del Artículo 53.5 del TRLRHL.

Corresponde al Presidente de la Corporación la concertación de estas operaciones, siempre que el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza incluida la nueva operación no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados del ejercicio anterior. Una vez superado este límite corresponderá al Pleno. Cuando el importe de la operación supere el 10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto, el acuerdo a adoptar por el órgano plenario requerirá mayoría absoluta, de acuerdo con el Artículo 47.2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A partir del 1 de enero de 2013 queda sin efecto en virtud de la Disposición Adicional nº 73 de la LPGE 2013 el apartado Tres del Artículo 14 del Real decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo que obligaba a que este tipo de operaciones quedaran canceladas a 31 de diciembre de cada año. La única limitación temporal existente para las mismas es que su duración no puede exceder de un año.

2. CONCERTACIÓN DE OPERACIONES A LARGO PLAZO

REGULACIÓN: Artículos 52 – 54 TRLRHL
Disposición Final nº 31 LPGE 2013.

A/- REQUISITOS PARA SU CONCERTACIÓN.

De acuerdo con la redacción contenida en la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013, los requisitos para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo quedan establecidos de la siguiente forma:

1º- Las Entidades han de tener aprobada la liquidación del ejercicio inmediato anterior.

2º- Esta liquidación ha de arrojar AHORRO NETO POSITIVO.

El Ahorro neto calculado según el Artículo 53 del TRLRHL viene definido de la siguiente forma:

“Diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive del estado de ingresos y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y

empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso”.

Hemos de considerar las siguientes precisiones para el cálculo del ahorro neto:

- El importe de la anualidad teórica de amortización se determinará en términos constantes.
- No se incluirán las obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de créditos que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería.
- No se incluirán en el cálculo de las anualidades teóricas las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

3º- El destino de la operación de crédito a largo plazo ha de consistir necesariamente en inversiones.

Aunque en los años 2011 y 2012 la redacción vigente del Artículo 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 indicaba que las entidades que no cumplieron los requisitos anteriores no podían concertar operaciones a largo plazo (entendiendo incluidos entre dichos requisitos el destino a inversiones), la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013, única disposición que regula el régimen vigente sobre esta materia, no hace ninguna referencia al respecto. Señala las condiciones en que se pueden concertar operaciones de crédito a largo plazo para inversiones, pero no indica expresamente que no puedan concertarse otro tipo de operaciones a largo plazo, a las que se refieren los Artículos 177.5 del TRLRHL que prevé la posibilidad de concertar operaciones de crédito para financiar gastos corrientes que expresamente fueran declarados necesarios y urgentes y 193.2 del TRLRHL en cuanto a la posibilidad de concertar una operación de crédito a largo plazo en caso de remanente de tesorería negativo.

Sin embargo, entendemos que la interpretación debe ser restrictiva, aun cuando en aras de la seguridad jurídica debiera este tema haberse clarificado en la Disposición nº 31 LGPE 2013.

4º- El volumen de endeudamiento en relación a los ingresos corrientes liquidados debe situarse por debajo del 110 por ciento.

El cálculo de este porcentaje debe efectuarse de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 53 del TRLRHL con las indicaciones de la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013, de la forma siguiente:

$$\% \text{ Endeudamiento} = \frac{\text{Capital vivo de las operaciones de crédito}}{\text{Ingresos corrientes liquidados}}$$

CAPITAL VIVO DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO:

Recoge el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo a 31 de diciembre anterior, salvo las operaciones de tesorería que concierten las Diputaciones para anticipar la recaudación a los Ayuntamientos, incluyendo el importe de la operación proyectada, valoradas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. El riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio anterior a la operación avalada.

Se incluyen asimismo las operaciones concertadas al amparo del mecanismo extraordinario de financiación regulado en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.

En este sentido la Disposición Adicional única de la Ley orgánica 4/2012, de 28 de septiembre por la que se modifica la LOEPSF señala que “el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central, de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo, como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado, con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará respectivamente en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos”.

Se establece la obligación de incluir los saldos de las operaciones formalizadas no dispuestos, lo que nos conduce al concepto de deuda viva potencial, cuestión de todo punto lógica si tenemos en cuenta que se incluye

asimismo el importe de la operación proyectada. Sin embargo, esto supone una excepción a la valoración de las operaciones con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance.

La LPGE de 2013 por fin aclara que “*En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado*”. Hasta este momento, existían diferentes interpretaciones a este respecto, aunque no cabe duda que los citados saldos no constituyen operaciones de crédito a las que se refiere el Artículo 53 del TRLRHL y su efecto ya queda patente en la minoración de los derechos corrientes liquidados al reducirse estos en los importes de las devoluciones que se van realizando. Se considera muy positivo que se haya clarificado el tema mediante una disposición legal, cuestión necesaria, que ya se había puesto de manifiesto en el Artículo firmado por quien suscribe publicado en la Revista “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados” nº 7 de 15 de abril de 2012.

INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS:

- Han de corresponderse necesariamente con la liquidación del ejercicio inmediato anterior.
- Son los derechos reconocidos netos de los Capítulos 1 al 5 del estado de ingresos, según la estructura presupuestaria aprobada por Orden EHA/3565/2008 de 3 de diciembre.
- El cálculo se efectúa en términos consolidados.
- Para la determinación de los ingresos corrientes correspondientes tanto al nivel de endeudamiento como al ahorro neto, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

Esta previsión, que introduce la Disposición Final nº 31 de la LPGE 2013, tiene su antecedente inmediato en la Ley 2/2012 de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (en adelante LPGE 2012) cuya Disposición Final Décima octava Apartado Dos dota de una nueva redacción a la Disposición adicional decimo-

cuarta del Real Decreto-ley 20/2011 estableciendo la necesidad de descontar “en el cálculo del ahorro neto y en el nivel de endeudamiento el efecto que en ambos casos pueda tener el importe de los ingresos afectados”.

En la LPGE 2012 no se indicaba si dichos ingresos afectados debían ser corrientes o de capital por cuanto en principio se referiría a todos ellos. Sin embargo, en la “Nota Informativa sobre el Régimen legal aplicable en el año 2012, a las operaciones de créditos a largo plazo a concertar por las entidades locales” del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se matizaba que habrían de descontarse “al menos los ingresos afectados a operaciones de capital que se citan a continuación:

- Ingresos por multas coercitivas, o derivados de convenios urbanísticos de planeamiento, o cualesquiera otros, que expresamente hayan sido declarados como integrantes del Patrimonio Público del Suelo.

- Ingresos por actuaciones de urbanización, tales como el canon de urbanización, cuotas de urbanización, o cualquier otro de este carácter.

- Aprovechamientos urbanísticos, y otros ingresos por aprovechamientos edificatorios distintos de los anteriores.

- Ingresos por multas impuestas por infracciones urbanísticas, expresamente afectados a operaciones de igual carácter, **que no hayan de integrarse en el Patrimonio Público del Suelo.**

- Contribuciones especiales afectadas a operaciones de capital.

- Ingresos por el canon de mejora del servicio de agua o canon de saneamiento cuando esté afectado, por la normativa sectorial, a la financiación de inversiones de capital relacionadas con el servicio prestado, tales como infraestructuras hidráulicas, o redes de saneamiento y depuración, entre otras.

- **Aprovechamientos agrícolas y forestales de carácter afectado;** en particular el Fondo de Mejora de Montes cuando esté afectado a la realización de inversiones, tales como la ejecución de mejoras en los montes de titularidad municipal, o la realización de mejoras de interés forestal general de la provincia.

- Otras concesiones y aprovechamientos, afectados por la normativa aplicable a la financiación de operaciones de capital.

- Otros ingresos afectados a operaciones de capital distintos de los anteriores”.

REMANENTE LÍQUIDO DE TESORERÍA NEGATIVO

Existe una prohibición de realizar inversiones nuevas financiadas con endeudamiento para las entidades locales que hubieran concertado operaciones de crédito en el marco de los Reales Decretos leyes 5/2009 de 24 de abril, 8/2011 de 1 de julio, ó 4/2012, de 24 de febrero, siempre y cuando hubieran liquidado con remanente de



tesorería negativo para gastos generales en el ejercicio anterior.

Al margen de estos supuestos, la situación de remanente líquido de tesorería negativo es tenida en cuenta en la autorización del endeudamiento, tal y como se refleja en la Guía para la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento (Oficina virtual de las Entidades Locales, www.minhap.es), cuya última actualización es de 22 de febrero de 2012.

B/- ÓRGANO COMPETENTE.

Los Alcaldes y Presidentes podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el Presupuesto cuyo importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto.

Una vez superado dicho límite la aprobación corresponderá al Pleno por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

C/- NECESIDAD DE AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS U ÓRGANO DE TUTELA.

1º- Operaciones tanto a corto como a largo plazo en las que en todo caso se exige autorización.

- Las que se formalicen en el exterior o con Entidades financieras no residentes en España.

- Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

2º- Exigencia de autorización en las operaciones a largo plazo en relación a la situación económica de la Entidad.

A/- Volumen de endeudamiento superior al 75 por ciento e inferior al 110.

Las Entidades cuyo volumen de endeudamiento supere el 75 por ciento y sea inferior al 110 por ciento podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

B/- Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, o de deuda pública.

El Artículo 20.2 de la LOEPSF señala que todas las operaciones a largo plazo requerirán autorización del

Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL.

Recordemos que esto solo afectaría a los municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes y a las provincias.

3. REFINANCIACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO.

Tal y como dispone la Disposición Adicional nº 73 de la LPGE 2013, se autoriza la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo, con los siguientes requisitos:

- Han de estar concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto ley 4/2012 de 24 de febrero.
- Deben perseguir alguna de las siguientes finalidades:
 - 1º- Disminución de la carga financiera.
 - 2º- Ampliación del período de amortización.
- Se puede realizar la refinanciación de las operaciones formalizadas en aplicación del Real Decreto-ley 5/2009 de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- No se pueden incluir operaciones formalizadas para financiar gastos corrientes expresamente declarados necesarios y urgentes al amparo del Artículo 177 del TRLRHL o para absorción del Remanente líquido de tesorería negativo según el Artículo 193 del TRLRHL.
- Para la formalización de estas operaciones será preciso la adopción de un acuerdo del órgano competente de la corporación local, con los requisitos de quórum y votaciones establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local.

- En el caso de que las Entidades Locales presenten ahorro neto negativo o endeudamiento superior al 75 por ciento de sus ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior, las corporaciones locales mediante acuerdo de sus respectivos plenos deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo del ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente. Esta es la redacción actual de la Disposición Adicional nº 73 de la LPGE 2013, dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Las modificaciones consisten en ampliar el plazo del plan de tres a cinco años y en establecer el objetivo de endeudamiento a conseguir con este plan, que será del 75 %, siempre y cuando el volumen se sitúe entre este porcentaje y el 110 %, y del 110 % cuando el volumen de endeudamiento fuera superior. Respecto de estos planes, no existe obligación de someterlos a la aprobación del órgano de tutela, sino únicamente de comunicarlos.

Por otra parte se establece la obligación del Interventor de emitir informe anual de cumplimiento de estos planes y presentarlo al Pleno de la corporación local para su conocimiento, y el correspondiente al último año de aquellos planes deberá, además, remitirlo al órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

III. RELACIONES CON LA NORMATIVA SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Las conexiones existentes entre la normativa sobre estabilidad presupuestaria y el endeudamiento son numerosas y de gran calado.

Como primera indicación podemos señalar que la concertación de operaciones de endeudamiento para la financiación de inversiones perjudica en sí misma la estabilidad presupuestaria, pudiendo llevar a la corporación a la situación de déficit o necesidad de financiación

en términos del Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales (SEC 1995), aprobado por el Reglamento nº 2223/96 de 25 de junio.

En la normativa vigente actualmente encontramos las siguientes conexiones entre endeudamiento y estabilidad presupuestaria:

- **Autorización de operaciones de endeudamiento:**

El Art. 53.7 del TRLRHL señala lo siguiente:

“Para la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

En este mismo sentido se expresa el Artículo 13.5 LOEPSF:

“La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley”.

El Artículo 25 del 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 contiene las siguientes indicaciones:

- Los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento deberán incorporar los informes de evaluación sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y del presupuesto aprobado para el ejercicio corriente.
- La evaluación del presupuesto en vigor incluirá además de las modificaciones, en su caso ya aprobadas, la incidencia en el cumplimiento del objetivo de las modificaciones previsibles hasta final del ejercicio, no instrumentadas a la fecha, con especial referencia a las incorporaciones de crédito de ejercicios anteriores.



- De las modificaciones al presupuesto en vigor, no comunicadas, que resulte preciso efectuar con posterioridad a la resolución del expediente de autorización de endeudamiento, por causas sobrevenidas o imprevisibles y que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad, se dará cuenta, previamente a su tramitación al órgano competente para la misma, adjuntando el correspondiente informe de evaluación.
- El incumplimiento del objetivo de estabilidad en el último año de vigencia del plan será causa suficiente de denegación de la autorización de endeudamiento.

• **Prioridad absoluta del pago de la deuda.**

El Artículo 14 de la LOEPSF se expresa en el sentido siguiente:

“Los créditos presupuestarios 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 no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto”.

Este precepto tiene como antecedente inmediato la modificación del Artículo 135 de la Constitución Española de 1978 aprobada el 27 de septiembre de 2011.

De estos preceptos se pueden extraer dos consecuencias:

1ª- Prioridad del pago de los intereses y el capital de la deuda pública.

Entenderíamos que este Artículo modifica implícitamente el Artículo 187 del TRLRHL que establece la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, situando por delante de estos gastos el pago preferente de la deuda.

2ª- Presunción de inclusión en los créditos presupuestarios de las cantidades necesarias para satisfacer los intereses y el capital de la deuda.

Podríamos plantearnos si se trata de una excepción en cuanto al pago de la deuda a las previsiones del Artículo 173 del TRLRHL, por lo que respecta a la exigibilidad de las obligaciones de pago de la hacienda local cuando no existe disponibilidad presupuestaria, o la nulidad de pleno derecho de los compromisos de gasto adquiridos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos.

Sin embargo, la indicación “se entenderán incluidos”, puede ser interpretada como la obligación de que en caso de que los créditos presupuestarios no existan, se doten mediante la oportuna modificación de crédito,



con cargo a créditos para gastos voluntarios. Por tanto, los pagos correspondientes a intereses y capital siempre debieran imputarse presupuestariamente.

Por otra parte la nueva Disposición adicional cuarta de la LOEPSF adicionada por la Ley 4/2012 de 28 de septiembre, señala la obligación de las Administraciones Públicas de disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender al pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

• **Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera. Fijación de un objetivo de deuda pública.**

El Artículo 13.1 de la LOEPSF señala que “el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.”

Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional:

- 44 por ciento para la Administración Central.
- 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas.
- 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

Estos límites debieran cumplirse en 2020 según la Disposición transitoria primera de la LOEPSF.

El Consejo de Ministros en su reunión de 20 de julio de 2012 (Boletín Oficial del Congreso de 24 de julio de 2012), en cumplimiento del Artículo 15 LOEPSF, y posteriormente el Congreso y el Senado el 24 y 26 de julio de 2012 respectivamente aprobaron el objetivo de deuda pública de los ejercicios 2013, 2014 y 2015 para el conjunto de las Administraciones Públicas en los términos siguientes:

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERÍODO 2013-2015
(En porcentaje del PIB)

	2013	2014	2015
Administración Central	66,0	66,3	66,6
Comunidades Autónomas	16,0	15,9	15,5
Entidades Locales	3,8	3,8	3,8
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	85,8	86,0	85,9

IMPLICACIONES DEL OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA:

- La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto, según el Artículo 13.2 de la LOEPSF.
- Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por ciento las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería, de acuerdo con el Artículo 18.2 LOEPSF.
- En caso 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 un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla

de gasto, tal y como dispone el Artículo 21.1 LOEPSF.

Una importante cuestión a dilucidar sería cuál es el objetivo de deuda para cada Entidad Local individualmente considerada. Conocemos que el límite para el presente año y los dos siguientes sería el 3,8 por ciento del PIB. Pero ¿equivaldría este límite al 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados? ¿Y al 110? Consideramos que esta cuestión debe determinarse con claridad por parte del Ministerio de Hacienda, habida cuenta de las múltiples implicaciones que conlleva, entre otras la obligación del Interventor de emitir informe sobre el cumplimiento del objetivo de deuda, con carácter trimestral de acuerdo con la Orden HAP/2105/2012. Difícilmente se puede emitir el citado informe sin la certeza de cuál es este objetivo de deuda.

En las siguientes tablas se indican los datos extraídos de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Banco de España.

En miles de euros

PIB 2011	PORCENTAJE	DEUDA RESULTANTE PARA CUMPLIR LÍMITE
1.063.355.000	3,8 %	40.407.490
INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS 2010 EELL	DEUDA TEÓRICA 3,8 %	PORCENTAJE SOBRE RECURSOS CORRIENTES LIQUIDADOS
61.926.035	40.407.490	65,25 %

De la anterior tabla se puede extraer que el límite de deuda del 3,8 por ciento podría tener una equivalencia del 65,25 % de los derechos corrientes liquidados.

Si consideramos los datos reales de deuda de las Entidades Locales a 31 de diciembre de 2011, podríamos extraer los actuales porcentajes de dicha deuda:

PIB 2011	DEUDA VIVA REAL EELL	PORCENTAJE REAL
1.063.355.000	35.419.768 (*)	3,33%
1.063.355.000	43.850.714 (*)	4,12%

(*) Deuda viva total de las Entidades Locales a 31 de diciembre de 2011.

(**) En este importe se ha incluido la deuda viva resultante del plan de pago a proveedores en el marco del Real decreto-ley 4/2012. Este incremento de deuda se corresponde con la cantidad de 7.967.046 miles de euros de créditos financieros correspondientes a la primera fase y 463.900 miles de euros a la segunda.

• Obligación de amortizar deuda en caso de superávit o mayores ingresos.

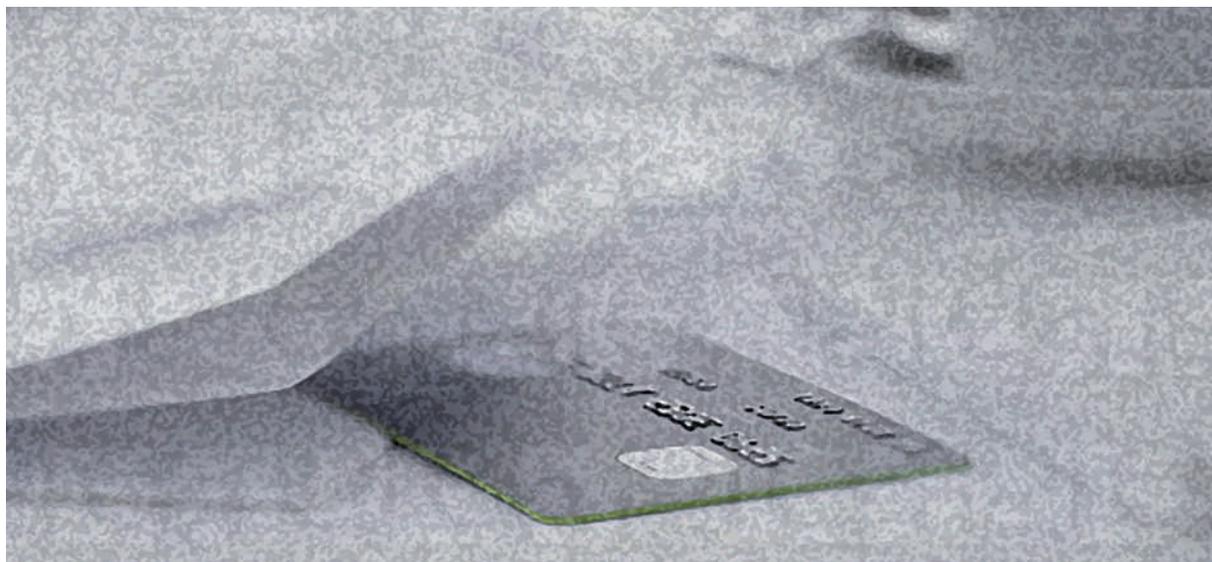
A/- SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO.

El Artículo 32 LOEPSF señala lo siguiente:

“En el supuesto de que la liquidación presupuestaria

se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto.”

Por lo que respecta a esta previsión, la LPGE 2013 indica en la Disposición Adicional nº 74 lo siguiente:



“Durante el año 2013, el Gobierno, previo acuerdo con las Asociaciones de Entidades Locales más representativas e informe de la Comisión Nacional de Administración Local, promoverá la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el fin de determinar y desarrollar las condiciones para posibilitar el destino finalista del superávit de las entidades locales”.

Sin embargo, el Artículo 32 de la LOEPSF continúa en vigor en todos sus términos. Por ello podría entenderse que la Disposición Adicional nº 74 de la LPGE 2013 únicamente habilitaría para, por contar con capacidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas en la liquidación del Presupuesto de 2012 y Remanente líquido de tesorería positivo, nos encontremos en la obligación de amortizar deuda, esperar hasta que se concrete la modificación prevista por la LPGE 2013, no utilizando a tal efecto la parte del Remanente líquido de tesorería que debiera destinarse a amortizar deuda según el Artículo 32 y pudiendo utilizar la cuantía restante, si la hubiere. Todo ello teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en las modificaciones del Presupuesto de 2013 que se financien con dicho Remanente. Y en todo caso, debiera procederse a la amortización de deuda si, a finales de 2013, el Artículo 32 no hubiese sido modificado.

B/- MAYORES INGRESOS.

El apartado quinto del Artículo 12 de la LOEPSF se expresa en el sentido siguiente:

“Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda”.

En el caso de que nos encontremos en el supuesto previsto en el precepto anterior se podrá tramitar una modificación de crédito de conformidad con el Artículo 177 del TRLRHL, debiendo acreditar en el expediente que los ingresos previstos en el presupuesto vienen efectuándose con normalidad.

Y si estamos en condiciones de efectuar dicha modificación presupuestaria, el precepto transcrito de la LOEPSF obligaría a que el único destino que ésta puede tener sea la amortización de deuda.

Otra opción consistiría en no efectuar modificación alguna de forma que dichos mayores ingresos afloren en el superávit presupuestario, procediendo en dicho momento a la correspondiente amortización de deuda.

IV. OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO IMPUESTAS POR LA ORDEN HAP2105/2012 DE 1 DE OCTUBRE.

La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF establece la información a remitir en relación con el endeudamiento que se indica en la siguiente tabla:

OBLIGACIONES DE REMISIÓN EN RELACIÓN CON EL ENDEUDAMIENTO

PERIÓDICAS	NO PERIÓDICAS
CON CARÁCTER ANUAL	En el plazo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique Las condiciones de la operación y su cuadro de amortización
Antes del 1 de octubre	Estado de previsión de movimiento y situación de la deuda. Informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda.
Antes del 31 de enero	Estado de previsión de movimiento y situación de la deuda del Presupuesto Informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda.
Antes del 31 de marzo	Situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva, incluidos los cuadros de amortización Informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda.
Antes del 31 de octubre	Estado de la deuda de la Cuenta General.
CON CARÁCTER TRIMESTRAL	
Antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año.	Actualización del Informe de Intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda.
31 DE ENERO	Actualización del Plan de Tesorería y detalle de las operaciones de la deuda viva
30 DE ABRIL	
31 DE JULIO	
31 DE OCTUBRE	

De acuerdo con lo anterior, el Informe de Intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de deuda y sus actualizaciones han de remitirse en las fechas siguientes:

- 31 de enero
- 31 de marzo
- 30 de abril
- 31 de julio

- 1 de octubre
- 31 de octubre

Es decir, en seis ocasiones a lo largo de un año. No cabe duda alguna de la masiva carga de trabajo que esta nueva normativa ha impuesto a los Interventores locales. Por otra parte, algunos criterios para que el Interventor pueda emitir su informe no se han definido. Y ello puesto que no se ha establecido el objetivo o límite

de deuda que debe considerarse para cada Corporación Local. Por lo que respecta a la regla de gasto, no existía una homogénea interpretación sobre su aplicación. Por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE) se dictó una Guía para su aplicación que no se hizo pública hasta los últimos días de diciembre, con el calado y trascendencia que conllevan los criterios establecidos para las Corporaciones Locales. Recordemos que la necesidad de someter los Presupuestos al cumplimiento de la regla de gasto se impone ya por la LOEPSF que se encuentra en vigor desde el 1 de mayo de 2012. En aplicación del TRLRHL las Corporaciones Locales que cumplen sus obligaciones ya habían aprobado los correspondientes Presupuestos de 2013 cuando se establecieron los criterios de aplicación por parte de la IGAE y consecuentemente, emitidos los preceptivos informes.

V. CONCLUSIONES

El marco normativo en materia de endeudamiento ha experimentado trascendentes cambios desde el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo hasta la última regulación de esta materia contenida en la LPGE 2013. Por establecer esta norma el nuevo régimen con

vigencia indefinida, se ha recogido en el presente trabajo el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento tanto a corto como a largo plazo a partir de enero de 2013. Resultan de indudable trascendencia las múltiples implicaciones del endeudamiento con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que han sido objeto de análisis pormenorizado en el presente trabajo.

Cabe resaltar la importancia de señalar criterios precisos y claros para que los Interventores locales emitan los correspondientes informes de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y límite de deuda. En relación con este último, no se ha establecido hasta el momento el objetivo de deuda pública aplicable a cada Corporación Local, cuestión ésta determinante para la emisión de los correspondientes informes en condiciones de seguridad jurídica y certeza.

Considerando muy loables los fines de la normativa sobre estabilidad presupuestaria emanada en estos últimos meses, los medios no están resultando los más adecuados, habida cuenta de la situación de incertidumbre, falta de seguridad jurídica y confusión que se está generando precisos y claros para que los Interventores.