

ARTÍCULO

Análisis del régimen de endeudamiento local, actualizado con la LPGE2017

INTERVENCIÓN 21/07/2017

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, actual Ministerio de Hacienda y Función Pública en Julio de 2017 ha publicado una *nota informativa sobre el "Régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por la entidades locales en el ejercicio 2017"*, tras la entrada en vigor de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en aras de aclarar el marco legal del endeudamiento de las Entidades Locales para este ejercicio.

En la referida nota se **interpreta y aclara el régimen jurídico del endeudamiento local a largo plazo**, puesto que, como es sabido, el acceso al crédito de las Haciendas Locales ha sufrido modificaciones en los últimos años.

Así, a través de este artículo, se exponen las PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS de la regulación del **ENDEUDAMIENTO a LARGO PLAZO**, ahora que acaba de comenzar el ejercicio.

TIPOS OPERACIONES A LARGO PLAZO

De conformidad con la citada nota informativa y la regulación vigente, las Entidades Locales podrán formalizar las siguientes OPERACIONES de ENDEUDAMIENTO a LARGO PLAZO:

- Operaciones para la financiación de inversiones.
- Sustitución de operaciones.
- Operaciones para el saneamiento del remanente de tesorería negativo.
- Operaciones con el Fondo de financiación de Entidades Locales.

Operaciones para la financiación de inversiones

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 48 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLRHL, será de aplicación a la formalización de NUEVAS OPERACIONES de ENDEUDAMIENTO a LARGO PLAZO, para la financiación de inversión, los **límites** establecidos en la Disposición Final 31ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, con vigencia indefinida, que dispone:

- Entidades locales que presenten **ahorro neto positivo** en la liquidación del ejercicio anterior **y deuda viva inferior al 75%** de los ingresos corrientes liquidados consolidados à **PODRÁN CONCERTAR nuevas operaciones de crédito a largo plazo.**
- Entidades locales que presenten **ahorro neto positivo** en la liquidación del ejercicio anterior **y deuda viva entre el 75% y el 110%** de los ingresos corrientes liquidados consolidados à **podrán formalizar operaciones de endeudamiento PREVIA AUTORIZACIÓN del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades locales.**
- Entidades locales que presenten ahorro neto negativo en la liquidación del ejercicio anterior o **deuda viva superior al 110%** de los ingresos corrientes liquidados consolidados à **NO podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.**

¡IMPORTANTE! A estas limitaciones debemos añadir una más para las Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL, esto es, los **Municipios de GRAN POBLACIÓN**; y es que en caso de **INCUMPLIMIENTO del objetivo de ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**, **precisarán AUTORIZACIÓN** del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera, tal y como dispone el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En todo caso SIEMPRE deberá cumplirse con el principio de prudencia financiera.

NOTA PRÁCTICA: En caso de formalización, cancelación, o modificación de una operación crédito, deberá comunicarse al MINHAFP las condiciones y su cuadro de amortización a través de la aplicación CIR-Local en el plazo máximo de un mes –art. 17 de la Orden HAP/2105/2012–.

¿PODREMOS FORMALIZAR NUEVAS OPERACIONES A L/P?*

Deuda Viva		< 75%	75% - 110%	> 110%
Ahorro neto				
+		SI	SI, previa AUTORIZACIÓN	NO
-		NO	NO	NO

* En cualquiera de estos casos, si los Municipios de gran población incumplen además el objetivo de estabilidad presupuestaria, **precisarán autorización del órgano de tutela**

Sustitución de operaciones (refinanciación)

Tras la desaparición en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 del marco legal para la refinanciación de préstamos a largo plazo establecida en anteriores leyes de presupuestos (DA 77 LPGE 2015), **debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 49.2.d del TRLRHL, por el que estará permitido el crédito instrumentado mediante la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.**

¡NOVEDAD! De acuerdo con la nota informativa del MINHAFP, debe entenderse por «sustitución total o parcial de operaciones preexistentes», a «aquellas operaciones financieras en las que se **modifica un contrato financiero**, de manera que se mantienen los elementos objetivos del contrato (importe vivo, forma de amortización y frecuencia de liquidación de intereses, periodos de carencia de principal, etc.), **a excepción del tipo de Interés, con el objetivo exclusivo de conseguir una rebaja en el coste aplicable a la operación.**»

Es decir, la **SUSTITUCIÓN de OPERACIONES** (antes refinanciación) de las operaciones de crédito de las Entidades Locales girará en torno a la **REBAJA DEL TIPO DE INTERÉS** de las mismas.

Además, **estará permitido:**

1. El cambio subjetivo de acreedor financiero.
2. La sustitución individual.
3. La sustitución colectiva, concertándose una **SOLA OPERACIÓN financieramente equivalente** y fijándose **¡IMPORTANTE!**, un **VENCIMIENTO MEDIO PONDERADO equivalente** a las operaciones que sustituye.

NOTA PRÁCTICA: Hasta 2015 para refinanciar una operación era necesario tener el ejercicio liquidado, ahorro neto positivo y deuda inferior al 75%; además, en caso de ahorro neto era negativo o la deuda superior al 75% se requería previamente la aprobación de un plan de saneamiento o de reducción de deuda, y en todo caso tener liquidado el ejercicio anterior. Con esta nueva regulación, desaparecen tanto estos requisitos, como la obligación de elaborar planes.

En cualquier caso, esta sustitución de operaciones, tal y como se recoge en la referida nota informativa del MINHAFP de Julio de 2017, «estarán sujetas a autorización por parte del órgano de tutela financiera en caso de superar los límites previstos en la DF 31ª de la LPGE 2013 y el art. 53 del TRLRHL»

¡NOVEDAD! En relación a lo previsto en el art. 48 bis, estas operaciones quedaran igualmente sujetas al principio de prudencia financiera. A este respecto, el apartado séptimo de la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales, reconoce que únicamente estará permitida la modificación de un contrato, cuando se den **todas las condiciones siguientes:**

- Se genere un ahorro financiero
- La operación tenga una vida media residual superior a un año
- No se modifique el plazo de la operación
- La modificación del contrato suponga una rebaja en el tipo de interés de la operación

- El clausulado del nuevo contrato respete lo establecido en la Resolución de 4 de julio (en lo que respecta a limitaciones y prohibiciones).

Para ello, cualquier entidad financiera distinta a la acreedora original podrá formalizar una operación bajo estos criterios con el fin de que la Entidad Local amortice anticipadamente la operación previa.

En cualquier caso, la formalización de operaciones de endeudamiento deberá ajustarse además a lo previsto en la normativa reguladora de las Haciendas Locales y sus normas de desarrollo.

Operaciones para el saneamiento del remante de tesorería negativo

De conformidad con el artículo 193 del TRLRHL, en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno u órgano competente deberán proceder a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.

No obstante, si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe.

Para ello, tal y como se recoge en la citada nota informativa, en primer lugar, **el Pleno municipal debe acreditar la imposibilidad de reducir el gasto presupuestario en el ejercicio corriente por cuantía igual al déficit producido.**

Los requisitos serán:

1. Ahorro Neto positivo.

2. Autorización del órgano de tutela financiera si el nivel de endeudamiento se sitúa por encima del 75% de los recursos corrientes liquidados.

¡IMPORTANTE! Si el nivel de endeudamiento sitúa por encima del 110% no podrá apelar al crédito en esta modalidad de endeudamiento.

En todo caso SIEMPRE deberá cumplirse con el principio de prudencia financiera.

Cabe recordar que en este tipo de operaciones y de acuerdo con el artículo 177.5 del TRLRHL, existirán además dos limitaciones:

- El importe concertado anual de estas operaciones no puede superar el 5% de los recursos corrientes presupuestados.
- La carga financiera anual del conjunto de operaciones concertadas con esta naturaleza no puede superar el 25% de los recursos corrientes presupuestados.
- Deben ser totalmente amortizadas antes de la renovación de la Corporación.

Operaciones con el Fondo de Financiación a Entidades Locales

Las Entidades Locales podrán formalizar préstamos a largo plazo mediante la adhesión a alguno de los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales, Fondo de Ordenación y Fondo de Impulso Económico, de acuerdo con el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos para ello, como pueda ser la aprobación del correspondiente Plan de Ajuste.

¡IMPORTANTE! Como es sabido, es requisito indispensable que **para atender vencimientos de operaciones formalizadas en ejercicios anteriores es preciso que las mismas se encuentren previamente en condiciones de prudencia financiera** [debiendo refinanciarse en tales condiciones en el plazo indicado por el MINHAFP a través de la resolución de adhesión].

Cabe recordar en cuanto al régimen de autorización de operaciones de las Entidades adheridas al FO, de conformidad con los artículos 44 y 46 del citado Real Decreto-ley 17/2014:

- Las Entidades Locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero y por su situación financiera negativa [artículo 39.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014] pueden formalizar operaciones financieras a largo plazo para refinanciar o novar operaciones de crédito en condiciones de prudencia financiera.
- Las Entidades Locales cuya adhesión se produjo por encontrarse en riesgo financiero y no poder refinanciarse en condiciones de prudencia financiera [artículo 39.1.b) del Real Decreto-ley 17/2014] están sujetas a autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera todas las operaciones a largo plazo que pretendan concertar.

En cambio, para las Entidades Locales que se hayan adherido al Fondo de Impulso Económico no existe ninguna condicionalidad.

¡NOVEDAD! Consolidación de la deuda a corto plazo en deuda a largo plazo por parte de las entidades locales

Tal y como permite la DA 98ª de la LPGE para 2017, se autoriza de forma exclusiva para este ejercicio convertir operaciones de deuda a corto plazo en operaciones a largo plazo a aquellas Entidades Locales que durante el ejercicio 2015 o 2016 hayan presentado remanente de tesorería negativo (una vez aplicado el saldo de la cuenta 413) o ahorro neto negativo.

Estas Corporaciones **deberán presentar un plan de saneamiento financiero para corregir el signo del RTGG Ajustado o el Ahorro Neto en el plazo de 5 años.** Si asimismo presentasen un nivel de endeudamiento superior al 75 por ciento de sus ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior (2016), el plan a aprobar será de saneamiento y de reducción de deuda. Para aquellas entidades que su nivel de endeudamiento supere el 110%, el objetivo del plan será alcanzar al menos al 110% en el plazo máximo de cinco años, y si fuese superior al 75% e inferior al 110%, el objetivo a alcanzar será el 75% en el mismo plazo máximo.

Estos planes deberán comunicarse para su aprobación al órgano de tutela financiera. Dándose la siguiente: **¡IMPORTANTE! Casuística:**

1. La entidad dispone de un Plan de Ajuste: deberán **modificar el Plan de Ajuste**, incluyendo la operación a la que se refiere esta disposición adicional en el momento en el que informen acerca del seguimiento de dicho plan de ajuste o cuando soliciten la adhesión al Fondo de Ordenación para 2018 o las medidas de apoyo financiero que se soliciten en la primera quincena de septiembre de 2017, entendiéndose cumplido, en estos casos, el requerimiento del plan/planes mencionado (tanto del plan de saneamiento como del plan de reducción de deuda).
2. La entidad no dispone de Plan de Reducción o de Saneamiento previo o dispone de dicho Plan, pero lo está incumpliendo: Necesidad de aprobar el plan.
3. La entidad dispone de Plan de Reducción (no se incrementa el endeudamiento, por lo que no se considera necesaria la aprobación de un nuevo Plan) o de Saneamiento Financiero, siempre que los esté cumpliendo: **El interventor deberá informar en el seguimiento del correspondiente plan de dicha circunstancia**

RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES

En definitiva y en base a la normativa citada, **REQUERIRÁN AUTORIZACIÓN PRECEPTIVA la formalización de:**

1. Las operaciones de **endeudamiento a largo plazo** para aquellas Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 y 135 del TRLRHL cuando hayan **incumplido el principio de estabilidad presupuestaria** [Autorización preceptiva del Órgano que ejerza la Tutela Financiera].
2. Las operaciones de **endeudamiento a largo plazo** para aquellas Entidades Locales cuya **deuda viva se sitúe entre el 75% y el 110% de los ingresos corrientes liquidados**, siempre y cuando su ahorro neto sea positivo [Autorización preceptiva del Órgano que ejerza la Tutela Financiera].
3. Las **operaciones de sustitución de otras preexistentes** para aquellas Entidades Locales cuyo **ahorro neto sea negativo, y/o su deuda viva superior al 75%** de los recursos corrientes liquidados [Autorización preceptiva del Órgano que ejerza la Tutela Financiera].
4. **¡NOVEDAD!** La **aprobación de los planes de saneamiento/reducción de deuda previstos en la DA 98ª LPGE 2017** [Autorización preceptiva del Órgano que ejerza la Tutela Financiera].
5. Las **operaciones que se formalicen en el exterior** – art.53.5 del TRLRHL–, entendiéndose por tales las formalizadas [Autorización preceptiva del Estado ejercida a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local].
6. Las que se **instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público** [Autorización preceptiva del Estado ejercida a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local].

¿EN QUE CASOS NECESITAMOS AUTORIZACIÓN?

TIPO DE OPERACIÓN	SITUACIÓN
	Deuda viva entre el 75% y el 110% de los recursos corrientes liquidados

Financiación de inversiones	y/o incumplido el principio de estabilidad presupuestaria (Municipios de gran población)
Sustitución de operaciones preexistentes	Ahorro neto sea negativo y/o Deuda viva superior al 75% de los recursos corrientes liquidados
Cualquier operación a largo plazo	Formalizada en el exterior y/o instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público

Los **PROCEDIMIENTOS** de autorización preceptiva para aquellas actuaciones cuya competencia resida en el Ministerio de Hacienda y Función Pública **exigirán**:

1. La tramitación del expediente de autorización.
2. El cumplimiento a las obligaciones de suministro de información establecidas en la Orden HAP/20105/2012.
3. Disponer de la liquidación definitiva del ejercicio inmediatamente anterior.
4. El cumplimiento del principio de prudencia financiera.
5. El escrito de remisión se acompañará con índice numerado de la documentación contenida.

Además, **la solicitud deberá incorporar la siguiente documentación con carácter general**:

1. Acuerdo del Pleno o decreto de Alcaldía, de aprobación de la operación de endeudamiento.
2. Acreditación de la cobertura presupuestaria en el ejercicio en vigor (cuando sea necesaria).
3. Informe de intervención sobre la liquidación del ejercicio anterior. (Artículo 191 TRLRHL).
4. Informe de intervención sobre presupuesto corriente (o expediente de modificación en que se contenga la operación). (Artículo 168.4 ó 177.2 TRLRHL).

5. Informe de intervención sobre la operación planteada en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquella se deriven para esta (deberá incluir necesariamente la estimación del ahorro neto y del nivel de endeudamiento que se produce con la nueva operación). (Artículo 52.2 TRLRHL). Adicionalmente, en este informe se deberá informar sobre el impacto en la estabilidad presupuestaria de la operación solicitada al cierre del ejercicio.

6. Certificación, por la intervención local, del cumplimiento del principio de prudencia financiera.

En caso de operaciones para la financiación de inversiones, también deberá remitirse:

- Certificación, por la intervención local, de no haber incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 73ª de la LPGE para 2013, 74ª de la LPGE para 2014 o 77ª de la LPGE para 2015.
- Relación de inversiones, programa y grado de ejecución, forma de financiación, vida útil y futura rentabilidad y gastos derivados (Artículo 53.7 TRLRHL).
- Planes y programas de inversión (Artículo 166 TRLRHL).
- Certificación de riesgos potenciales o previsibles que puedan derivarse para el Ayuntamiento de sentencias judiciales consecuencia de recursos en tramitación o de cualquier otro motivo y que puedan afectar a la solvencia de la Corporación y Certificación de la Intervención municipal, negativa o positiva según proceda, en el que se informe del importe de las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto del propio Ayuntamiento y de sus organismos Autónomos.
- Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en caso de existir.
- En el caso de emisiones de títulos, la documentación adicional exigida por el artículo 4 del Real Decreto 705/2002, de 19 de julio, por el que se regula la autorización de las emisiones de deuda pública de las entidades locales.

En caso de operaciones para el saneamiento del remanente de tesorería negativo, también deberá remitirse:

- Informe de intervención, en el que se acredite el cumplimiento de los límites establecidos en el artículo 177.5 del TRLRHL.
- Certificación de riesgos potenciales o previsibles que puedan derivarse para el Ayuntamiento de sentencias judiciales consecuencia de recursos en tramitación o de cualquier otro motivo y que puedan afectar a la solvencia de la Corporación y Certificación de la Intervención municipal, negativa o positiva según proceda, en el que se informe del importe de las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto del propio Ayuntamiento y de sus organismos autónomos.
- Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en caso de existir.

¡NOVEDAD! En el caso de consolidación de la deuda a corto plazo en deuda a largo plazo, el **Acuerdo del Pleno por el que se haya aprobado el plan de saneamiento/reducción de deuda**, junto con el propio plan de ajuste. Además deberá de remitirse la documentación requerida para las operaciones de saneamiento del remanente de tesorería negativo, excepto el informe que acredita el cumplimiento de los límites establecidos en el artículo 177.5 del TRLRHL..

Y **NO PODRÁN ACUDIR a NUEVAS OPERACIONES de crédito, de acuerdo con la nota informativa del MINHAP:**

1. Las Entidades Locales con **ahorro neto negativo**, tanto en liquidación definitiva del presupuesto como en previsión de la operación proyectada.
2. Las Entidades Locales con endeudamiento superior al 110 % de los recursos corrientes, tanto en liquidación como en previsión de la operación proyectada, todo ello en los términos de la DF 31ª de la Ley 17/2012.
3. Las Entidades Locales con **plan de Saneamiento** vigente en virtud del RDL 5/2009, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con Remanente Líquido de Tesorería para Gastos Generales negativo. (Artículo 9.2 RDL 5/2009).
4. Las Entidades Locales con **operaciones financieras vigentes en virtud del RDL 8/2011**, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con Remanente Líquido de Tesorería para Gastos Generales negativo. (Artículo 11 RDL 8/2011).
5. Las Entidades Locales con **operaciones financieras vigentes en virtud del RDL 4/2012**, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con Remanente Líquido de Tesorería para Gastos Generales negativo. (Artículo 10.4 RDL 4/2012).
6. Las Entidades Locales que hayan **incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda** aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 73ª de la LPGE para 2013, 74ª de la LPGE para 2014 o 77ª de la LPGE para 2015.