

CONTABILIDAD	LAS OPERACIONES FINANCIERAS A LARGO PLAZO EN LAS HACIENDAS LOCALES (COMENTARIO A LA LEY 13/1996)	Núm.
TRIBUTACIÓN		50/1997

ALBERT MARTÍNEZ LACAMBRA

*Profesor del Departamento de Economía de Empresa y E.U.E.E.
de Sabadell (UAB).*

Jefe del Servicio Económico-Financiero del IMPSOL.

Extracto:

LA Ley 13/1996 modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988) en lo que respecta a las operaciones financieras de las entidades locales y sus organismos autónomos, y somete a control financiero a las sociedades mercantiles participadas íntegramente por la entidad local.

En las operaciones financieras a medio y largo plazo se introducen dos modificaciones sustantivas, por un lado, la incorporación de las sociedades mercantiles locales en el ámbito del control financiero del Estado o de la Comunidad Autónoma, y por otro, se aplican nuevas restricciones a la capacidad de endeudamiento de los entes locales. En este último caso se limita el endeudamiento en operaciones a largo plazo en función del ahorro neto de la entidad.

En el artículo se analiza el contenido de la ley, y se describe el procedimiento de cálculo de los indicadores que limitan la capacidad de endeudamiento. Asimismo, se hace mención a determinadas situaciones en que la aplicación de la norma induce a una complejidad injustificada, dificultando así la prestación de determinados servicios, tal es el caso de los promotores inmobiliarios públicos.

Sumario:

- I. Introducción.

- II. Nuevas restricciones a la capacidad de endeudamiento.
 - 1. Entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo.
 - 2. Organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero y sociedades mercantiles.
 - 2.1. El caso de los promotores inmobiliarios públicos.

- III. Régimen de autorizaciones.
 - 1. Autorizaciones por superar el límite del 2 por 100.
 - 2. Autorizaciones por superar el límite de la carga financiera.

- IV. Cálculo de la carga financiera.

- V. Conclusiones.

- Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 30 de diciembre el Gobierno aprobó la *Ley 13/1996 sobre «Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social»*, cuya finalidad, según la Exposición de Motivos, es contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos de Política Económica del Gobierno, así como el cumplimiento de los criterios de convergencia que impone la Unión Europea.

De entre las muchas medidas adoptadas en la mencionada ley, merece especial atención el artículo 139 que modifica la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en lo que respecta a las operaciones financieras de las entidades locales.

El objeto de dicha modificación es aumentar el control sobre las finanzas locales, control que es ejercido bien por el Estado o por la Comunidad Autónoma, dependiendo del Estatuto de cada Comunidad.

En el desarrollo de la norma se evidencia un claro interés en restringir los niveles de endeudamiento de las Haciendas locales, con el fin de conseguir una mejor salud financiera de los entes públicos locales.

Con el afán de restringir la capacidad financiera de los entes locales, el legislador conduce, en algunos momentos, como veremos más adelante, a situaciones que en lugar de inducir a mejorar la racionalización de recursos conllevan una complejidad injustificada, dificultando así la prestación de determinados servicios públicos.

Una de las principales novedades es la incorporación de las sociedades mercantiles de capital íntegramente local en la regulación de las finanzas locales. Así el artículo 49 de la Ley 39/1988 queda redactado en los siguientes términos:

«En los términos previstos en esta ley, las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con toda clase de entidades de crédito.»

Como consecuencia de que en los últimos años han proliferado las sociedades mercantiles como instrumento de gestión al servicio de las entidades locales, se incorpora esta figura dentro de la regulación de las finanzas locales.

Hasta ahora la implicación que tenía para la entidad local el endeudamiento de una sociedad mercantil, es que si la primera avalaba a la segunda, dicha operación computaba en la carga financiera de la entidad local. A partir de la modificación normativa mencionada las sociedades mercantiles de capital íntegramente local, quedarán sujetas a una serie de restricciones en cuanto a la capacidad de endeudamiento.

En el presente artículo se abordarán las modificaciones más sustanciales de la mencionada ley en lo que respecta a las operaciones financieras a medio y largo plazo de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

II. NUEVAS RESTRICCIONES A LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Con el afán de realizar un control más exhaustivo del endeudamiento de las Haciendas locales, se incorporan nuevas restricciones a la capacidad de endeudamiento de las entidades locales, organismos autónomos de carácter administrativo, comercial, industrial y financiero, y sociedades mercantiles de la entidad local.

Seguidamente veremos en qué consisten dichas limitaciones. Dado que el procedimiento de cálculo es distinto en las entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo, respecto a organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero y sociedades mercantiles, se tratará por separado a uno y otro grupo.

1. Entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo.

El artículo 139.2 de la Ley 13/1996 modifica el artículo 50 de la Ley 39/1988 añadiéndose nuevos límites a la capacidad de endeudamiento. Así se establece que:

«No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a medio y largo plazo por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, cuando los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes del ejercicio y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo, superior al 2 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o de las partidas de ingresos por naturaleza vinculados a la explotación, excluidas, en este último supuesto, las dotaciones para la amortización de activos.

Las entidades locales y sus organismos autónomos de carácter administrativo determinarán su ahorro bruto, por la diferencia entre los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas del último ejercicio, por la agrupación de "operaciones corrientes" excluyéndose de los primeros la cuantía de los derechos liquidados por contribuciones especiales, así como cualquier otro ingreso que no tenga la naturaleza de ingreso corriente y de las segundas los gastos imputados del capítulo 3 de gastos y cualquier otro recurso que no tuviere la naturaleza de corriente. Su ahorro neto se obtendrá minorando la cifra de ahorro bruto con el importe de una anualidad teórica de amortización, incluidos los intereses y cuotas de amortización de capital, de cada uno de los préstamos a medio y largo plazo pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, calculada en todo caso en términos constantes, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

...»

Aparece así un nuevo límite a la capacidad de endeudamiento de las entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo, con ello el legislador restringe la capacidad de endeudamiento de dichas entidades.

Considerando la estructura presupuestaria establecida en la Orden de 20 de septiembre de 1989 por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales, tenemos que el presupuesto queda definido con la siguiente estructura:

PRESUPUESTO GASTOS		PRESUPUESTO INGRESOS	
Cap. 1	Gastos de personal	Cap. 1	Impuestos directos
Cap. 2	Gastos en bienes y servicios corrientes	Cap. 2	Impuestos indirectos
Cap. 3	Gastos financieros	Cap. 3	Tasas y otros ingresos
Cap. 4	Transferencias corrientes	Cap. 4	Transferencias corrientes
Cap. 6	Inversiones reales	Cap. 5	Ingresos patrimoniales
Cap. 7	Transferencia de capital	Cap. 6	Enajenación inversiones
Cap. 8	Activos financieros	Cap. 7	Transferencia de capital
Cap. 9	Pasivos financieros	Cap. 8	Activos financieros
		Cap. 9	Pasivos financieros

El ahorro bruto se fijará, básicamente, por la diferencia entre las obligaciones contraídas en los capítulos 1, 2 y 4 del presupuesto de gastos y los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del presupuesto de ingresos. Excluyendo en este último caso los ingresos por contribuciones especiales, ya que son ingresos afectados directamente a un gasto del capítulo 6.

Se excluye en su totalidad el capítulo 3 de gastos (gastos financieros), no obstante lo más coherente hubiera sido eliminar los gastos financieros asociados al capítulo 9 (pasivos financieros), de forma que los gastos financieros vinculados con las operaciones de tesorería reduzcan el ahorro bruto.

Una vez obtenemos el ahorro bruto, para llegar al ahorro neto será preciso deducirle el importe de una anualidad de los préstamos vigentes más el préstamo que proceda solicitar.

Del contenido de la norma se deduce que, independientemente de que el crédito esté en período de carencia deberán computarse las anualidades teóricas tanto de los créditos vigentes como del que solicite.

Si el ahorro neto resultante es negativo, en un importe superior al 2 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, la entidad local u organismo autónomo de carácter administrativo no podrá concertar la operación, salvo que solicite las autorizaciones que veremos más adelante.

Al establecer esta operativa, el legislador pretende garantizar que la generación de recursos anuales será suficiente para asumir las obligaciones derivadas de la financiación de las inversiones.

No obstante, para garantizar de forma estricta dicho objetivo, se debería deducir las insolencias de ejercicios cerrados, de forma que se evite el reconocimiento de derechos bajo una perspectiva excesivamente optimista.

Veamos un *ejemplo*:

1

Ejemplo:

Una entidad local en el ejercicio 1996 ha contraído las siguientes obligaciones y ha liquidado los siguientes derechos:

PRESUPUESTO DE GASTOS (OBLIGACIONES)

Cap. 1 Gastos de personal	26.000 u.m.
Cap. 2 Gastos en bienes y servicios corrientes	35.000 u.m.
Cap. 3 Gastos financieros	3.000 u.m.
Cap. 4 Transferencias corrientes	15.000 u.m.
Cap. 6 Inversiones reales	32.000 u.m.
Cap. 7 Transferencias de capital	10.000 u.m.
Cap. 8 Activos financieros	500 u.m.
Cap. 9 Pasivos financieros	4.500 u.m.

.../...

.../...

PRESUPUESTO DE INGRESOS (DERECHOS)

Cap. 1 Impuestos directos	35.000 u.m.
Cap. 2 Impuestos indirectos	23.000 u.m.
Cap. 3 Tasas y otros ingresos	15.000 u.m.
Cap. 4 Transferencias corrientes	10.000 u.m.
Cap. 5 Ingresos patrimoniales	1.200 u.m.
Cap. 6 Enajenación inversiones	2.800 u.m.
Cap. 7 Transferencias de capital	4.000 u.m.
Cap. 8 Activos financieros	200 u.m.
Cap. 9 Pasivos financieros	30.000 u.m.

No existe ningún ingreso por contribuciones especiales.

Los préstamos pendientes de amortización son los siguientes:

	PRINCIPAL	PLAZO AMORTIZACIÓN	ANUALIDADES
Préstamo 1	10.000	5 años	2.500
Préstamo 2	30.000	7 años	5.600

Se pretende solicitar una nueva operación de principal por 10.000 u.m., con un plazo de 5 años, con unas anualidades de 2.450 u.m.

Analicemos si dicha entidad tiene capacidad para formalizar la operación:

Ingresos corrientes	84.200 u.m.
<Gastos corrientes>	-76.000 u.m.
Ahorro bruto	8.200 u.m.
<Préstamo 1 (anualidad)>	-2.500 u.m.
<Préstamo 2 (anualidad)>	-5.600 u.m.
<Nueva operación (anualidad)>	-2.450 u.m.
Ahorro neto	-2.350 u.m.

Si computamos el 2 por 100 de los ingresos corrientes tenemos 1.684 u.m. El ahorro neto si incorporamos la nueva operación es negativo en 2.350, y el límite que establece la ley es negativo en 1.684.

Para formalizar la operación deberá proceder a solicitar las autorizaciones que veremos en el apartado III.1.

2. Organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero y sociedades mercantiles.

Al igual que en el caso de las entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo será de aplicación la restricción del 2 por 100 sobre los recursos ordinarios. No obstante el cálculo del ahorro bruto se realizará tomando como referencia los resultados corrientes del ejercicio en el caso de organismos autónomos del carácter mencionado, y el resultado de la actividad ordinaria en el caso de las sociedades mercantiles. Así la ley establece:

«No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a medio y largo plazo por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, cuando los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes del ejercicio y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo, superior al 2 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o de las partidas de ingresos por naturaleza vinculados a la explotación, excluidas, en este último supuesto, las dotaciones para la amortización de activos.

Se considera ahorro bruto en los organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero o análogo los resultados corrientes del ejercicio y en las sociedades mercantiles locales los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de amortización de préstamos o empréstitos en ambos casos. El ahorro neto se obtendrá mediante la minoración del ahorro bruto en las anualidades corrientes de amortización de préstamos o empréstitos, en la forma señalada en el párrafo precedente (en la forma vista en el apartado anterior para entidades locales y organismos autónomos de carácter administrativo).»

Un aspecto a destacar es que únicamente se toma el resultado de la actividad ordinaria, de forma que el componente de resultados extraordinarios queda aislado del cálculo.

Obsérvese que en el primer apartado se establece, respecto al cálculo de los ingresos:

«...2 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o de las partidas de ingresos por naturaleza vinculados a la explotación, excluidas, en este último supuesto, las dotaciones para la amortización de activos.»

Con una redacción un tanto confusa, el legislador pretende eliminar del cómputo de los ingresos de explotación, aquellos derivados de las subvenciones de capital aplicadas. Ya que corresponden a recursos que ya han sido aplicados a inversiones.

Con todo ello se pretende que las operaciones financieras destinadas a financiar inversiones sean reembolsadas con el resultado de la propia actividad. No obstante si ésa era la pretensión, parecería más coherente tomar como referencia los recursos procedentes de las operaciones más que el resultado de la actividad. Ya que de ese modo podría evaluarse la capacidad real de generar recursos.

2

Ejemplo:

Una sociedad mercantil de la entidad local se dedica a prestar el servicio de limpieza viaria en el municipio, los estados financieros a 31 de diciembre de 1996, son los siguientes:

BALANCE DE SITUACIÓN A 31-12-1996

ACTIVO		PASIVO	
Inmovilizado material	20.000	Capital	10.000
<Amort. acumulada>	-5.000	Reservas	300
Existencias	500	Subvención capital	3.900
Deudores	2.500	Préstamos largo plazo (*) .	3.000
Tesorería	200	Préstamos corto plazo	800
		Proveedores	200
TOTAL	18.200	TOTAL	18.200

(*) Préstamo a 5 años, anualidades de 700 u.m.

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS 1996

DEBE		HABER	
Aprovision. (consumos) .	6.000	Prestaciones de servicio ..	1.500
Gastos de personal	19.500	Subvenciones explotación.	34.000
Dotaciones amortización .	2.000	Subv. de capital traspas. ..	700
Servicios exteriores	8.000	Ingresos accesorios	400
Tributos	500	.../...	
		.../...	

RESULTADO EXPLOTACIÓN ..	600		
(BENEFICIO)			
Gastos financieros (*)	340	Ingresos financieros	20
RESULTADO ACTIVO		RESULTADO FINANCIERO	
ORDINARIO	280	NEGATIVO	320
(BENEFICIO)			
RESULTADO EXTRAORDINA-			
RIO POSITIVO	20		
Impuesto Sociedades	0		
RESULTADO DEL EJERCICIO ..	300		
(BENEFICIO)			

(*) 40 u.m. corresponden a operaciones tesorería y 300 u.m. corresponden a préstamos.

La sociedad precisa realizar nuevas inversiones de inmovilizado por valor de 2.500 u.m., para ello pretende solicitar un crédito por el mismo importe a 5 años. Las anualidades resultantes son de 590 u.m.

Veamos si tiene capacidad para formalizar dicha operación:

Resultado actividad ordinaria	280
Gastos financieros de préstamos	300
Ahorro bruto	580
<Préstamo (anualidad)>	-700
<Nueva operación (anualidad)>	-590
Ahorro neto	-710

El cómputo de los ingresos de explotación, a efectos de determinar el límite del 2 por 100, es el siguiente:

Prestaciones de servicios	1.500
Subvenciones explotación	34.000
Ingresos accesorios	400
Total	35.900
2%	718
Límite ahorro neto	-718

Es decir, si el ahorro neto es inferior a -718, en ese caso no podrá formalizar la operación. Dado que en este caso es superior, podrá formalizar el préstamo.

En caso de no cumplir la restricción del 2 por 100, se precisará realizar planes de saneamiento que demuestren que la operación permitirá ajustar el ahorro neto a la mencionada restricción. Este aspecto será tratado en el apartado III.1.

2.1. El caso de los promotores inmobiliarios públicos.

El ejemplo planteado anteriormente se refiere a una actividad cuyo ciclo de explotación es inferior al ejercicio económico, por tanto todas las inversiones en circulante pueden ser financiadas con exigible a corto plazo. Ahora bien, cuando estamos ante una actividad cuyo ciclo de explotación es superior a un ejercicio económico, la aplicación de dicha normativa nos posiciona en una complejidad injustificada, que no hace más que entorpecer el desarrollo de la actividad y por tanto de la prestación del servicio. Tal es el caso de los organismos y sociedades que se dedican a la promoción inmobiliaria, cuyos ciclos de maduración se sitúan, fácilmente, por encima de los dos años.

Es importante tener en cuenta que en los últimos años ha proliferado esta actividad desde la Administración Local, con el objeto de dar respuesta a la falta de vivienda a precios asequibles para los ciudadanos.

Analicemos qué implicaciones existen para los entes locales que desarrollan dicha actividad.

En primer lugar cabe preguntarnos en qué pensaba el legislador cuando hizo referencia a «inversiones»: ¿Estaba pensando en todo aquello que forma parte del activo fijo (inmovilizado material, inmaterial, financiero,...)? o bien ¿se refería a todo aquello que es susceptible de clasificación en el capítulo 6 de gastos?

Si estamos ante el primer caso, entendemos que la limitación del 2 por 100 no sería de aplicación, ya que el endeudamiento que realice a medio y largo plazo es, en su mayoría, para financiar el ciclo de explotación, más concretamente las existencias.

No obstante, con toda probabilidad, toma como definición de inversión aquello que es susceptible de clasificación en el capítulo 6. Por dos motivos:

1. Tradicionalmente, en la Administración Pública, todo lo que se refería a compras de terrenos y gastos derivados de contratos de obras se clasifican como inversión, es decir, capítulo 6.

Habitualmente cuando la entidad local consolida con sus organismos autónomos y sociedades mercantiles, clasifica los gastos por su naturaleza y no por su destino, es decir, la compra de solares por parte de una sociedad mercantil en el consolidado se clasifica como capítulo 6 (inversiones reales).

Aspecto este que evidentemente puede ser discutible, aunque no es objeto del presente artículo abrir la discusión en este sentido.

2. La asimilación mencionada no responde únicamente a una cuestión de costumbre, ya que la Orden de 20 de septiembre de 1989 definió la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y al definir el contenido del capítulo 6 «inversiones reales», estableció:

«Este capítulo comprende los gastos a realizar directamente por las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes a que se refiere el párrafo anterior que reúna alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean fungibles.
- b) Que tengan una duración previsible superior al ejercicio presupuestario.
- c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos.

...»

Fácilmente son clasificables en este capítulo las adquisiciones de bienes realizadas por un ente que realiza actividad inmobiliaria. Ya que, tanto los bienes adquiridos como los producidos, son inventariables y necesarios para prestar el servicio. Asimismo, tienen una duración prevista superior al ejercicio económico.

Es habitual que los entes públicos que operan en este mercado obtengan márgenes muy reducidos, y consecuentemente resultados escasos. A pesar de ello los recursos financieros son muy importantes, materializados, en su mayoría, con préstamos a largo plazo.

El hecho de tener márgenes escasos no significa que no puedan reembolsar los mencionados préstamos. Ya que si de un proyecto se obtiene un resultado de 10 u.m. y se han precisado recursos financieros por valor de 2.000 u.m., significa que una vez liquidado el proyecto se obtiene un flujo neto de caja de 2.010 u.m., suficiente como para reembolsar los préstamos.

Las sociedades mercantiles y organismos autónomos que se dediquen a la mencionada actividad, por aplicación estricta de la norma, se encuentran ante una complejidad injustificada, que más que velar por la salud financiera de la entidad en cuestión, dificultan el desarrollo de la actividad.

III. RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES

La Ley 13/1996 modifica el artículo 54 de la Ley 39/1988, en lo que respecta a las correspondientes autorizaciones para formalizar operaciones a medio y largo plazo, estableciendo:

- «1. Las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público precisarán, en todo caso, de la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las operaciones de crédito que se instrumenten mediante emisiones de valores estarán sujetas a lo previsto en el Título III de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

2. La concertación de créditos a medio y largo plazo y la concesión de avales, en general, exigirá autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, salvo que la Comunidad Autónoma a que la entidad local pertenezca tenga atribuida en su estatuto competencia en la materia, en cuyo caso corresponderá a la misma.

Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refiere el presente apartado y el anterior, se atenderá a la situación económica de la entidad, organismos autónomos o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a que se hace referencia en el apartado cinco del artículo 50, incluido el cálculo del remanente de tesorería, y, además, al plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar.

...

3. Las entidades locales no precisarán autorización para concertar o modificar operaciones de crédito a medio y largo plazo de las establecidas en el apartado anterior, en los siguientes supuestos:

Cuando la cuantía de la operación proyectada no rebase el 5 por 100 de los recursos liquidados por la entidad en operaciones corrientes, deducidos de la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior o, en su defecto, del inmediato precedente a este último, si la operación de que se trata se perfecciona en el primer semestre de cada ejercicio.

Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados.

Para que la autorización no sea necesaria se precisará, en todo caso, que la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la entidad local y de la proyectada, no exceda del 25 por 100 de los recursos liquidados calculados en la forma anteriormente señalada y que no se produzca además ninguna de las circunstancias señaladas en el párrafo cuarto del apartado cinco y en el apartado siete, ambos del artículo 50.

...»

Respecto al párrafo 1 que hace referencia a operaciones con el exterior o emisiones de deuda, el régimen de autorizaciones se mantiene.

En el párrafo 2, se fija con carácter general la necesidad de solicitar autorización para concertar operaciones a medio y largo plazo, así como para conceder avales. En la normativa anterior, simplemente se referenciaba esa obligación para las entidades locales, mientras que como puede observarse el redactado de la ley incorpora entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles. Por lo que, con carácter general, cualquier operación que pretendan formalizar deberá solicitarse a la autoridad competente (Estado o Comunidad Autónoma). Para otorgar dicha autorización se tendrá en cuenta la situación financiera del solicitante y características de la operación.

En el párrafo 3 se exime a las entidades locales de solicitar autorización en caso de que la operación no supere el 5 por 100 de los recursos liquidados en operaciones corrientes. Asimismo, para que el mencionado eximente sea efectivo es preciso que la carga financiera de la entidad local no supere el 25 por 100 de los recursos liquidados de naturaleza corriente. Este aspecto lo veremos más extensamente en el apartado III.2.

Las sociedades mercantiles y organismos autónomos, de acuerdo con la modificación del artículo 55 de la Ley 39/1988, precisarán autorización del Pleno de la Corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito.

A continuación veremos dos niveles de autorizaciones distintos según las restricciones que se superen:

- Las que afectan individualmente al ente local, bien sea la propia entidad local, organismos autónomos o sociedades mercantiles. Que corresponde al incumplimiento de la restricción del 2 por 100 sobre los ingresos corrientes o de explotación (visto en el apartado II).
- Las que afectan al porcentaje sobre la carga financiera, que afectará a los datos consolidados de la entidad local, organismos autónomos y sociedades mercantiles.

1. Autorizaciones por superar el límite del 2 por 100.

La limitación del 2 por 100 vista en el apartado II, podrá elevarse al 7 por 100 con autorización del Pleno de la Corporación, con la correspondiente aprobación de un plan de saneamiento financiero a tres años vista con el objeto de nivelar financieramente la entidad.

Asimismo en el plan de saneamiento, la entidad deberá adoptar medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan ajustar el ahorro neto al margen del 2 por 100.

En caso de superar el límite del 7 por 100, el apartado 7 del artículo 55 de la ley establece:

«Cuando se supere el límite máximo de los señalados en el apartado cinco anterior (es decir, los límites del 2 y 7%), y como requisito previo a la autorización de cualquier operación de crédito por parte de las respectivas entidades, deberá elaborarse, en las mismas condiciones señaladas en dicho apartado, un plan de saneamiento financiero a plazo no superior a seis años que se someterá a la aprobación del Pleno, al objeto que sea elevado al órgano competente para autorizar la operación con el fin que se determine por éste, con carácter previo a las autorizaciones correspondientes, los límites de endeudamiento admisibles en el marco de las medidas que en el mismo se adopten.»

Debe, por tanto, desprenderse que a pesar de no cumplir los límites del 2 ó 7 por 100, se permite a las entidades endeudarse, previa autorización de la autoridad competente, es decir, Estado o Comunidad Autónoma.

Estas autorizaciones también serán aplicables en el caso de sociedades mercantiles y organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero de la entidad local. Los planes de saneamiento deberán ser aprobados por el Pleno de la entidad local.

En el caso que se deba solicitar autorización a la Comunidad Autónoma o al Estado, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a la obtención de los ingresos por vía de concertación de operaciones de crédito (consignados en el capítulo 9 del estado de ingresos), hasta obtener la correspondiente autorización.

El apartado 5.7 del artículo 50 de la Ley 39/1988, establece que cuando se trate de operaciones proyectadas para sustituir a otras, es decir, refinanciación, no serán de aplicación los límites del 2 y 7 por 100, si el objetivo es reducir la carga financiera.

Considerando que la ley entra en vigor el 1 de enero de 1997 y fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1996, deja a todas las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles en una situación un tanto compleja, ya que los presupuestos para 1997 ya estaban confeccionados y en ellos se prevé la inversión para el ejercicio, y como es habitual parte de esa inversión está financiada con operaciones de crédito. Las entidades que no cumplan los mencionados porcentajes deberán paralizar los procesos de adjudicación de obras y proyectos hasta que tengan la correspondiente autorización.

Como se ha visto anteriormente (apartado II.2, punto 2.1), hay casos en que la aplicación estricta de la norma nos genera una complejidad injustificada, que no hace más que obstaculizar la prestación de determinados servicios públicos sin garantizar la salud financiera de las entidades.

2. Autorizaciones por superar el límite de la carga financiera.

En el párrafo 3 del artículo 54, se exime a las entidades locales de solicitar autorización en caso de que la operación no supere el 5 por 100 de los recursos liquidados en operaciones corrientes. Asimismo para que el mencionado eximente sea efectivo es preciso que la carga financiera de la entidad local no supere el 25 por 100 de los recursos liquidados de naturaleza corriente.

Pues bien, cabe preguntarse si ese eximente es de aplicación únicamente a la entidad local o también a los organismos autónomos y sociedades mercantiles.

Hasta la aprobación de la presente norma, el artículo 55 de la Ley 39/1988 establecía:

«...»

Los créditos concertados por organismos autónomos se tendrán en cuenta a efectos de cálculo de la carga financiera de la entidad local de que dependen, a cuyo efecto se utilizarán los presupuestos consolidados de ésta.»

Considerando que la carga financiera de los organismos autónomos computaba con la de la entidad local. Para decidir si un organismo autónomo precisaba o no autorización, se realizaba el cómputo del 5 por 100 sobre los recursos ordinarios consolidados, de forma que si la operación no supera el mencionado porcentaje no se precisaba autorización. Asimismo el cálculo de que la carga financiera no superase el 25 por 100 de los recursos liquidados, se efectuaba de forma consolidada, es decir, entidad local y organismos autónomos.

Por tanto, la exigente que explicitaba la anterior normativa para entidades locales, se hacía extensiva a los organismos autónomos.

Una de las modificaciones que incorpora la ley, y que veremos más extensamente en el apartado IV, es la inclusión en el cálculo de la carga financiera de los créditos de las sociedades mercantiles íntegramente de local.

A pesar de que el legislador no se define respecto a las sociedades mercantiles, parece coherente entender que las condiciones de exigente de solicitar autorización pueden hacerse extensivas a las sociedades mercantiles, ya que sus operaciones computan en la carga financiera de la entidad local. Evidentemente si los créditos de las sociedades mercantiles computan en la carga financiera, para realizar dicho cálculo será necesario incorporar también en la consolidación los recursos ordinarios de la sociedad mercantil.

Como veremos en el apartado IV (Cálculo de la carga financiera), cuando una sociedad mercantil solicita una operación de crédito y está garantizada con la constitución de una garantía real, esta operación no computará dentro de la carga financiera de la entidad local.

Es importante no perder de vista que a pesar de que no se superen los límites establecidos en el artículo 55.3 de la Ley 39/1988, cada ente local deberá cumplir las restricciones del 2 por 100 establecidas en el artículo 50 de la mencionada ley. De lo contrario se deberá poner en funcionamiento el mecanismo de las autorizaciones visto en el apartado III.1.

IV. CÁLCULO DE LA CARGA FINANCIERA

En cuanto al cálculo de la carga financiera el artículo 54.4 de la Ley 39/1988 establece:

«A los efectos de este artículo, se entenderá por carga financiera la suma de las anualidades corrientes de amortización de las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería, calculadas en la forma prevista en el apartado cinco del artículo 50.»

De acuerdo con lo que establece el artículo 50, para calcular la carga financiera se deberán computar las anualidades teóricas de amortización e intereses de las operaciones a medio y largo plazo vigentes. El cálculo de dichas anualidades se realizará en términos constantes, independientemente de las condiciones de la operación. De ello puede desprenderse que aunque un préstamo esté en período de carencia, a efectos del cálculo de la carga financiera se computarán anualidades teóricas.

En el cálculo de la carga financiera de la entidad local se incluirán las operaciones de los organismos autónomos y sociedades mercantiles. Así el artículo 55 de la Ley 39/1988, establece:

«...

Los créditos concertados por organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, que tengan por finalidad la gestión directa de servicios públicos locales, se tendrán en cuenta a efectos del cálculo de la carga financiera de la entidad local de que dependen, según los datos que se deriven de la consolidación de los correspondientes estados financieros.

Se exceptúan del cómputo anterior, las operaciones de crédito concertadas por sociedades mercantiles, cuyo capital pertenezca íntegramente a la respectiva Corporación, que estén garantizados con la constitución de una garantía real sobre las inversiones realizadas o sobre determinados bienes patrimoniales de las propias sociedades, siempre que dichas garantías sean ejecutables con arreglo a la ley.»

Por tanto, los créditos de organismos autónomos y sociedades mercantiles computarán dentro del cálculo de la carga financiera. Quedando excluidos las operaciones con garantía real en el caso de sociedades mercantiles.

A pesar de la exclusión en el cálculo de la carga financiera en el caso de operaciones con garantía real, formalizadas por sociedades mercantiles. Es importante no perder de vista que le seguirá siendo de aplicación el régimen de autorizaciones visto en el apartado III.1 (limitación del 2%).

V. CONCLUSIONES

Con la aprobación de la Ley 13/1996 se pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de atar más corto el control sobre las finanzas locales. Dicha voluntad se materializa, por un lado, incrementando el ámbito de control en los entes públicos locales y, por otro lado, aplicando nuevas restricciones a la capacidad de endeudamiento.

Así, se incluyen dentro de la regulación de las finanzas locales a las sociedades mercantiles de capital íntegramente local. Éste ha sido un instrumento de gestión que ha proliferado mucho en los últimos años por parte de los entes públicos locales. Por lo que parece coherente someter a esta figura a un cierto control financiero.

La aparición de una nueva restricción a la capacidad de endeudamiento, que implica que el ahorro neto no puede ser más negativo que el 2 por 100 de los recursos ordinarios, significa aplicar una limitación adicional a la capacidad de endeudamiento de cualquier ente local. Sea éste la propia entidad local, organismo autónomo o sociedad mercantil.

Hasta la aprobación de la mencionada ley, la única limitación que existía para las operaciones a medio y largo plazo, era que la operación en cuestión no superase el 5 por 100 de los recursos ordinarios y que la carga financiera total no superase el 25 por 100 de los recursos ordinarios. Dicha limitación era de aplicación a entidades locales y sus organismos autónomos.

Las modificaciones normativas incorporadas, han implicado que el cómputo anterior se haga extensivo a las sociedades mercantiles. Además cualquier operación a medio y largo plazo realizada por un ente público local está sujeta a la limitación establecida sobre el ahorro neto.

Quedan, por tanto, definidos dos niveles distintos de restricciones:

- Ahorro neto *vs.* recursos corrientes: se aplica de forma individual al ente público (entidad local, organismos autónomos o sociedades mercantiles) que formalizará la operación. Así, independientemente de la forma jurídica del ente y de las garantías de la operación (personal o real), procederá en todos los casos verificar el cumplimiento de dicha restricción.
- Importe de la operación y carga financiera *vs.* recursos corrientes: esta restricción ya se aplicaba a las entidades locales y organismos autónomos, antes de la aprobación de la Ley 13/1996. Como consecuencia de la incorporación de las operaciones de las sociedades mercantiles en el cálculo de la carga financiera, también procederá hacer extensiva dicha restricción a las mencionadas sociedades.

La aplicación estricta de la norma, como ya se ha expuesto, lleva en algunos momentos a una complejidad injustificada, que más que velar por la salud financiera de los entes públicos locales, dificulta la prestación de los servicios. Tal es el caso de los promotores inmobiliarios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- «Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social». *Boletín Oficial del Estado* de 31 de diciembre de 1996.
- *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*. Tomo I y II. Salvador ARNAL SURLA y Jesús María GONZÁLEZ PUEYO. Ed. Publicaciones Abella. 1991.
- «Plan de Formación sobre los aspectos presupuestarios y contables de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y su normativa de desarrollo». Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991.
- *Plan General de Contabilidad 1991, Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre*. Ed. McGraw Hill. 1991.
- *Plan General de Contabilidad Pública 1995, Orden de 6 de mayo de 1994*. Ed. McGraw Hill. 1995.