



Circular 12/2013

Asunto: Aplicación del artículo 32 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El pasado 28 de junio el Consejo de Ministros recibió un informe del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, por el que se modifica la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Sin perjuicio de que a continuación se desarrollará el procedimiento normal de tramitación de los proyectos legislativos, desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas hemos recibido en el día de hoy, 4 de julio, una nota informativa en la que se nos ha dado a conocer la regulación que en dicho Anteproyecto se contiene acerca de la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) y el de una nueva disposición adicional (la sexta) relativa a la aplicación de aquel precepto por parte de las Entidades Locales.

De esta forma, se da respuesta a la petición formulada por la Federación Española de Municipios y Provincias en la última sesión de la Comisión Nacional de Administración Local, celebrada el pasado 26 de junio de 2013, en la que solicitamos que se difundiera información sobre la mencionada reforma, previamente a su aprobación definitiva por las Cortes Generales, para que las Entidades Locales pudieran tener conocimiento exacto del redactado del futuro texto normativo y así **facilitar que éstas puedan adoptar las decisiones que consideren pertinentes en el marco de la gestión presupuestaria que les corresponde ejecutar.**

Es bien sabido que muchos Gobiernos Locales estaban pendientes de cerrar sus presupuestos a conocer esta importante modificación que permitirá a aquellas Entidades Locales que cumplan una serie de requisitos destinar el superávit obtenido a fines distintos a la amortización de deuda.

Por su interés, en esta Circular destacamos los aspectos más relevantes de la nota que nos ha remitido el Ministerio.



I. ANTECEDENTES

La disposición septuagésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, estableció el mandato 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 presupuestario de las entidades locales.”

El Gobierno presentó en el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local del pasado día 16 de abril una propuesta de reforma del artículo citado para acoger aquella finalidad. Del texto literal se informó al citado Pleno en la sesión del día 26 de junio.

II. SOBRE EL ARTICULO 32 DE LA LOEPSF

En el artículo primero, apartado Nueve, del Anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, se modifica el artículo 32 de la LOEPSF que quedaría redactado en los siguientes términos:

“Artículo 32. Destino del superávit presupuestario.

1. *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 nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda.*

2. *En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.*

3. *A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.”*



Con esta redacción se trata de resolver los problemas interpretativos que podrían resultar de la actual redacción en la que se establece que cuando la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará a reducir el endeudamiento neto. De este modo:

- se identifica superávit presupuestario con capacidad de financiación según criterios de contabilidad nacional;
- se identifica el endeudamiento con el concepto de deuda pública contenido en el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, y
- se establece con carácter general el destino del citado superávit a reducir el nivel de deuda.

Si una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar y remanente negativo de tesorería para gastos generales no estaría obligada a reducir el nivel de deuda.

Si una entidad local presentase capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional y tuviese deuda financiera pendiente de amortizar y remanente de tesorería positivo para gastos generales tendría que destinar aquel superávit (hasta el límite del citado remanente) a reducir el nivel de deuda, salvo la posible aplicación de la medida de flexibilidad que se contempla en el apartado III siguiente.

III. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 32 DE LA LOEPSF

En el artículo primero, apartado Doce, del Anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, se recoge una nueva disposición adicional en la LOEPSF, que sería la sexta, con el siguiente texto:

“Disposición adicional sexta. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario.

1. *Será de aplicación lo dispuesto en los apartados siguientes de esta disposición adicional a las Corporaciones Locales en las que concurran estas dos circunstancias:*



a) *Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las haciendas locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.*

b) *Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.*

2. *En los años 2013 y 2014, a los efectos de la aplicación del artículo 32, relativo al destino del superávit presupuestario, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

a) *Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”, o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación.*

b) *En el caso de que, atendidas las obligaciones citadas en la letra a) anterior, el importe señalado en el apartado a) anterior se mantuviese con signo positivo y la Corporación Local optase a la aplicación de lo dispuesto en la letra c) siguiente, se deberá destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la corporación local no incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en cada uno de los citados años 2013 y 2014.*

c) *Si cumplido lo previsto en las letras a) y b) anteriores la Corporación Local tuviera un saldo positivo del importe señalado en el apartado a), éste se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible.*

En 2014, para aplicar lo previsto en el párrafo anterior, además será necesario que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación local, de acuerdo con los



datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

3. *El importe del gasto realizado de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12.*

4. *En relación con ejercicios posteriores a 2014, mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá habilitar, atendiendo a la coyuntura económica, la prórroga del plazo de aplicación previsto en este artículo.”*

En esta disposición se establecen:

- requisitos que deben reunir las entidades locales para poder aplicar las reglas que contiene y poder destinar el superávit presupuestario (es decir, capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional) a fines distintos de la amortización de deuda, que dispone el artículo 32 de la LOEPSF;
- destinos alternativos a la amortización de deuda antes citada;
- efectos de la aplicación de esta norma, y
- su posible aplicación en ejercicios futuros.

IV. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS ENTIDADES LOCALES

Para la aplicación tanto en 2013 como en 2014 de la medida contenida en la citada disposición adicional sexta las entidades locales deben cumplir los siguientes requisitos:

- **No superar los límites de endeudamiento fijados en los artículos 51 y 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales**, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por lo que se refiere a las operaciones a corto o a largo plazo, respectivamente, es decir, **no superar el límite del 110%**.
- Liquidar el ejercicio inmediato anterior:
 - con capacidad de financiación en términos consolidados según criterios de contabilidad nacional y, simultáneamente,



- con remanente de tesorería positivo para gastos generales una vez minorado su saldo en el importe de las obligaciones que, estando reconocidas en los presupuestos, se hubieran abonado en el marco del mecanismo de pago a proveedores regulado en 2012 y siempre que se hubieran financiado con operaciones de préstamo con el Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores.

En relación con el año 2014, se requerirá, además, que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

Es preciso destacar que los requisitos anteriores sirven para delimitar las entidades locales a las que podría resultar aplicable la mencionada disposición adicional sexta. A título de ejemplo, no podría aplicarse ésta por la entidad local que presente en el ejercicio inmediato anterior superávit y remanente positivo de tesorería para gastos generales, pero éste fuese negativo si se ajustase en los términos antes citados.

V. DESTINOS DEL SUPERÁVIT

Cumplidos los requisitos anteriores para el año 2013 y 2014 se actuará del siguiente modo:

1º.- Se tomará el menor importe entre el superávit según criterios de contabilidad nacional o el remanente de tesorería positivo para gastos generales, sin que en este caso se deba realizar el ajuste citado en el apartado IV anterior.

2º.- En tanto el saldo citado siga siendo de signo positivo, se irá destinando sucesivamente a los siguientes fines:

- a) A la financiación de las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior (cancelación de la cuenta 413, *“Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”*).
- b) A la amortización de las operaciones de endeudamiento vigentes en aquella cantidad que evite que la Entidad local incurra en déficit según contabilidad nacional en cada uno de los ejercicios 2013 (en el que se destinará el saldo



generado en 2012) y 2014 (en el que se destinará el saldo generado en 2013), y si así lo decide la entidad local el importe positivo restante se podrá destinar a:

- la financiación de inversiones que sean financieramente sostenibles a lo largo de su vida útil. Mediante ley se determinarán los requisitos formales y los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible
- En el caso de que no se aplique, total o parcialmente, el destino anterior, se deberá aplicar la cuantía restante a amortización adicional de operaciones de endeudamiento.

Si una entidad local no tuviere deuda pendiente de amortizar podría destinar el menor importe entre el superávit y el remanente positivo para gastos generales (y una vez atendidas las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto) a financiar inversiones financieramente sostenibles hasta el porcentaje para el que no incurriría en necesidad de financiación al cierre del ejercicio en el que aquéllos se apliquen (2013 o 2014).

VI. EFECTOS DERIVADOS DE LAS MODIFICACIONES ANTERIORES

El gasto financiado con el superávit presupuestario no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto contenida en el artículo 12 de la LOEPSF, cuyo apartado 2 establece que:

“ Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.”

En consecuencia, se incluye una excepción a esta definición de gasto computable.

VII. APLICABILIDAD A EJERCICIOS FUTUROS

Se prevé la aplicación de la medida a los años 2013 y 2014 y, en relación con los ejercicios posteriores, se remite a la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del



Estado la posible prórroga del plazo de aplicación, si bien con sujeción a la coyuntura económica.