

Comentarios al Real Decreto-ley 8/2010

Josefa Domínguez Clemares

Sin entrar en la repercusión que las medidas adoptadas tengan en las retribuciones de los funcionarios de la administración local, se hacen algunas reflexiones sobre el contenido de los artículos dedicados especialmente al funcionamiento de las entidades locales.

A. Aplicación a las entidades locales de medidas en materia económico financiera (artículo 14)

El artículo 14 establece una afectación de la economía que el menor gasto que la bajada de retribuciones al personal va a producir en la gestión presupuestaria con las siguientes prioridades:

- a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.
- b) A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo.
- c) A la financiación de inversiones.
- d) Cuando no resulten de aplicación los apartados a) o b), los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarán en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

a. Efectos de la aplicación de esta medida en el ejercicio del 2010

Una primera consideración que cabe realizar sobre esta afectación es la se deduce de la aplicación del artículo 193 del RD Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), que establece textualmente que “En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberán proceder, en la primera sesión que celebren, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido”. Según esto, el ahorro experimentado en el capítulo 1 “gastos de personal” y que se manifestará en la contabilización de la nómina de junio provocará que de forma automática se de cumplimiento a lo establecido en el artículo 193 TRLHL para aquellos supuestos en que se liquide el ejercicio 2009 con Remanente de Tesorería negativo.

Por otra parte, puede presentarse el caso de un Ayuntamiento hay liquidado el ejercicio 2009 con Remanente de tesorería positivo y ante la perspectiva de seguir así acuerde destinar este menor gasto a disminuir el nivel de endeudamiento (letra b) lo que le planteará la necesidad de la aprobación de una modificación de crédito destinada a incrementar la consignación presupuestaria para la amortización de préstamos a largo plazo.

¿Qué clase de modificación se tendría que tramitar? Lo que está claro es que no podría ser una generación de crédito pues la financiación de la misma (economía del gasto de personal) no está comprendida entre los ingresos que para financiar esta clase de modificaciones establece el artº 181 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, habría pues que aprobar una transferencia entre distintas áreas de gasto, es decir, aprobación por el Pleno.

Ante lo expuesto anteriormente, cabe preguntarse ¿Por qué establecer estas afectaciones? ¿Cuándo ha de tomarse el acuerdo de afectación? La economía que se produce con la bajada de las retribuciones deberá aflorar en todo caso en la liquidación del ejercicio 2010 que dada la situación económica general puede presentar malas perspectivas y sería al liquidar y a la vista del resultado de la liquidación cuando se podría dedicar el Remanente de Tesorería

(superávit) ,de existir, a las letras b) y c) esto nos llevaría a calificar como “afectado” al propio remanente de Tesorería que resultara por el efecto de aplicar esta medida.

b. Efectos de la aplicación de esta medida en el ejercicio del 2011

¿Se tendrá que entender que en el presupuesto de este año al ser menores las consignaciones del personal habrá que incrementarse las de amortización de deuda a largo plazo? No hay que olvidar que es en el mes de octubre cuando ha de iniciarse el estudio del presupuesto por lo que ni entonces ni en su aprobación no se tiene conocimiento de la liquidación del anterior... y al tener establecido por Ley un orden de prioridades y tener que cumplir en primer lugar con la obligación de “sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo”. ...¿Cómo aplicar la medida?

Para intentar dar respuesta a algunos de estos interrogantes conviene incidir, en primer lugar, en que no parece que pueda entenderse las afectaciones establecidas en la Ley en el sentido que contempla esta figura el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales: no es un nuevo ingreso ni una economía en el Presupuesto, pues por una elemental técnica presupuestaria las consignaciones del personal serán las ajustadas a las nuevas retribuciones acordadas, y lo que se producirá es un menor gasto lo que hará más fácil la nivelación presupuestaria. Dicho de otro modo, el menor gasto que hemos de consignar en el capítulo 1 del Presupuesto 2011 nos debe llevar necesariamente a decidirnos por una de las siguientes opciones:

- 1.- **Reducir la cuantía de lo ingresos** corrientes en el importe del ahorro de personal, lo que nos vendría a mas de uno estupendamente para corregir a la baja las previsiones de años anteriores y adecuarlas a los bajos niveles de recaudación que 2010 mostrará no solo por ingresos tributarios sino también en otros conceptos como la participación en los tributos del Estado.
- 2.- O bien **incrementar gastos** manteniendo la misma cuantía de ingresos corrientes que 2010 si consideran que se van a la alcanzar las previsiones iniciales de ese ejercicio (lo cual pocas entidades locales den España pueden asegurar a la fecha de hoy....) Según la afectación que establece el art. 14 del Decreto lo que se ha de hacer es incrementar el capítulo 9 de gasto, y para los que no tienen deuda destinar ese “ahorro” al capítulo de inversiones.

En conclusión, se supone que los Ayuntamientos “han tomado nota” del mal momento en que se encuentran y han adoptado medidas para sanearla independiente de las del Decreto Ley estas se reflejaran en la liquidaciones de los actuales presupuestos y en la mejora de su situación económica, pero lo de las afectaciones....

B. Limites al endeudamiento.

De la prohibición de *“no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes”*, con la modificación del plazo de entrada en vigor se ha hablado en todos los medios de comunicación profusamente, y de los comentarios sobre este asunto se desprende el gran desconocimiento que de las medidas de control sobre el crédito de los entes locales se tiene. Es una paralización a la actividad inversora de la administración local. Cabe una pregunta: teniendo en cuenta que las diputaciones provinciales son entidades locales ¿las actuaciones de planes provinciales financiadas con crédito están comprendidas dentro de esta prohibición? Parece ser que sí.

Indudablemente la modificación (¡quien dice modificación! ¡si fue un error de imprenta!) introducida de aplazar la fecha de entrada en vigor, tiene una lógica visión política, era paralizar las inversiones en el año anterior a las elecciones, pero lo que no cabe duda que la

paralización de estas incide directamente en el paro, medida contraria a la que inspiró el Plan E.

Pero es que además cabe extraer dos claras consecuencias negativas de esta limitación legal:

a.- por un lado, la incidencia que puede tener en los **proyectos de gasto plurianuales de inversión** que tiene comprometidos los presupuesto de 2011 y que en muchos municipios tenían previsto financiar con una operación de crédito en ese ejercicio; tres son las alternativas mas comunes a esa financiación:

- enajenar patrimonio (lo que actualmente resulta difícil ante las dificultades del mercado inmobiliario),
- conseguir subvenciones de otras administraciones, hecho que parece improbable dada las limitaciones presupuestarias que a su vez se ve sometidas las administraciones concedentes de estas subvenciones,
- O bien financiar las inversiones con ingresos urbanísticos de carácter afectado o con contribuciones especiales (ambos recursos de difícil obtención en estos tiempos, el primero por la paralización de los desarrollos urbanísticos de los municipios y el segundo por la actual situación económica de los ciudadanos.)

En consecuencia, existirán mucho municipios a los que solo les queda una salida: “inflar” los ingresos corrientes para atender a aquellas inversiones comprometidas, ingresos que no llegarían nunca a las Arcas municipales y que en definitiva nos llevaría de nuevo a una espiral deficitaria que es precisamente lo que se pretende evitar.

b.- Existe, por otro lado, otra consecuencia de la limitación al endeudamiento y es la del gasto que puede suponer para las arcas municipales las prorrogas, modificaciones y suspensiones en las obras en ejecución, incidencias que seguro se producirán si no se consigue financiación a tiempo para cumplir con los compromisos temporales de los contratos de aquellas inversiones.

C. Operaciones de tesorería

“Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.”

Esta medida no ha tenido incidencia pública y sin embargo va a causar serias dificultades a los Ayuntamientos, pues ha introducido una modificación importante en la regulación de las operaciones de tesorería.

El artículo 51 citado establece la posibilidad de su concertación siempre “*que no excedan de un año*” es decir de mes a mes del año en que se firmen, no cancelarlas el 31 de diciembre con independencia de la fecha de contratación.

La situación de tesorería en la mayor parte de los Ayuntamientos ha originado que estas operaciones se conviertan en crónicas y es costumbre generalizada (lo que no la justifica) que se cancelen un día y al día siguiente se vuelvan a contratar con lo que se cumple sobre el papel el mandato legal. ¿Qué va a pasar al tenerlas que cancelar el 31 de diciembre? ¿Va a aparecer en el acta de arqueo en la tesorería un signo negativo si no hay existencias para el pago? ¿Van a tener un castigo los Ayuntamientos que incumplan este mandato?

El problema de fondo de la falta de recursos para hacer frente a los gastos corrientes no se ha acometido y estas normas no dejan de ser “parches” para disfrazar la verdadera situación de los Ayuntamientos. La medida de tener que saldar estas operaciones solo se justifica como forma de mejorar aparentemente los resultados a 31 de diciembre, pero curiosamente estas

operaciones no influyen en el cálculo de la Estabilidad Presupuestaria medida según el SEC'95, luego ¿Por qué se ha tomado?

D. Funcionarios con habilitación de carácter estatal (artículo 15)

El contenido de este artículo va encaminado al reforzamiento de este colectivo, pero en el fondo entiendo que lo que se está intentando es propiciar las medidas de control de la actividad económica en los Ayuntamientos, han modificado nuestro sistema de concursos, pero parece que en beneficio de nuestro colectivo.

Conclusión La carpeta de documentos de “medidas extraordinarias” desde hace dos años va incrementándose: D. Ley 5/2009, Medidas del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, etc..., pero lo cierto es que las medidas necesarias con un estudio serio sobre la financiación local siguen sin producirse, tal vez tenga que empezarse por una toma de conciencia por parte de los Ayuntamientos y después... a esperar.

Josefa Domínguez Clemares
Madrid, a 27 de mayo de 2010