



INFORME SOBRE LA RESOLUCION DE 9 DE JUNIO DE 2010, DE LA COMISIÓN DE HACIENDAS Y FINANCIACIÓN LOCAL DE LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, REFERENTE AL ARTÍCULO 14 DEL REAL DECRETO LEY 8/2010, DE 20 DE MAYO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO.

La Comisión de Haciendas y Financiación Local de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha aprobado con fecha 9 de junio de 2010 una Resolución referente al artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, que somete a informe del Ministerio de Economía y Hacienda

La Resolución consta de los siguientes tres apartados:

- I. Excepciones en la aplicación del apartado Dos del Artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010 de 28 de mayo.
- II. Excepciones en la aplicación del apartado Tres del Artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010 de 28 de mayo.
- III. Interpretación de la norma.

I. Excepciones en la aplicación del apartado Dos del Artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010 de 28 de mayo.

El apartado Dos del Artículo 14 establece que: *“A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.”*

La FEMP en la Resolución aprobada con fecha 9 de junio de 2010 propone se excepcionen de lo dispuesto en artículo 14.Dos, los siguientes casos:

1. *Los que puedan generar el incumplimiento de obligaciones contractuales de gastos plurianuales aprobados antes de la aprobación del RDL (p.e. cofinanciación de proyectos nacionales, europeos, internacionales).*
2. *Los que puedan generar el incumplimiento de obligaciones generadas por convenios.*



3. Los que se puedan traducir en el incumplimiento de planes de saneamiento financiero (artículo 53 TRLRHL), planes económico-financieros (LGEP) y planes de saneamiento (RD-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), ya aprobados, asociados a la reestructuración de su deuda financiera.

4. Inversiones de reposición.

5. Los que afecten a la ejecución de los Planes Provinciales.

INFORME:

La aceptación de las excepciones propuestas supondría, en la práctica, dejar sin efecto el apartado Dos del artículo 14 y requeriría, en todo caso, una disposición con rango de Ley.

Excepción 1.

La traslación al presupuesto del compromiso jurídico que deriva de la adjudicación de un contrato da lugar a la fase de disposición del gasto en el propio ejercicio, y si el gasto es plurianual, en ejercicios futuros, quedando afectado el crédito, en los años y por los importes correspondientes, al cumplimiento de las obligaciones de pago que deriven de la ejecución del contrato, según el programa de ejecución material de la inversión, todo ello dentro de los límites que establece el artículo 174 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

En aplicación del principio de prudencia, no se pueden adjudicar contratos, y adquirir los correspondientes compromisos de pagos que se deriven de la ejecución de los mismos, hayan de efectuarse éstos en el propio ejercicio o en ejercicios futuros, sin tener garantizada la financiación correspondiente.

Si la financiación es a través de una operación de crédito, ésta ha de estar autorizada por el órgano competente de la entidad local o, en su caso, por el órgano que ejerce la tutela financiera, con anterioridad a la adjudicación del contrato, quedando afectados los recursos de la operación de crédito a la realización de los pagos que deriven de su ejecución.

Así lo exige el artículo 173.6.b) del TRLRHL que establece que *“la disponibilidad de los créditos presupuestarios quedará condicionada, en todo caso, a la concesión de*



las autorizaciones previstas en el artículo 53 ...” y el artículo 53.6. “En los casos en que, de acuerdo con las reglas establecidas en este artículo, se precise autorización para concertar la operación de endeudamiento, no podrán adquirir firmeza los compromisos de gasto vinculados a tal operación, hasta tanto no se disponga de la correspondiente autorización”.

De no precisar autorización del órgano que ejerce la tutela financiera, por no estar incurso la entidad local en alguna de las situaciones reguladas en el artículo 53 del TRLRHL y el artículo 23 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la autorización hay que entenderla otorgada por el Presidente o el Pleno de la Corporación, según corresponda.

Como consecuencia de las citadas cautelas legales, los gastos plurianuales derivados de obligaciones contractuales anteriores a la aprobación del RDL, que se propone se excepcionen, no se ven afectadas por el artículo 14.Dos, ya que éste lo que no permite es acudir al crédito público o privado a largo plazo para la financiación de inversiones previstas adjudicar en el año 2011, pero no prohíbe que se pueda disponer de las operaciones de crédito, que formalizadas con anterioridad al 1 de enero de 2011, dieron cobertura a operaciones de inversión contratadas en ejercicios anteriores a 2011, de las que se va disponiendo al ritmo de ejecución del gasto al que están afectadas, por constituir las operaciones de crédito un recurso finalista.

Excepción 2.

Cabe reproducir aquí los mismos argumentos que en la excepción 1, si los gastos derivados de la ejecución del convenio ya estuvieran comprometidos en ejercicios anteriores a 2011 y estuvieran pendientes de conclusión, pues antes de la adjudicación tendrían que tener la financiación garantizada.

Los convenios que se puedan concertar en 2011, no podrían financiarse con operaciones de crédito, ni en la parte cofinanciada por la entidad local, ni, en su caso, como operación de crédito puente de la financiación que corresponde aportar a los terceros firmantes del convenio, por lo que la ejecución de aquellos que requiriesen ser financiados con operaciones de crédito habrá de demorarse un ejercicio.

Excepción 3

La no concertación de operaciones de crédito en 2011, tendría, en su caso, una contribución positiva al cumplimiento de los planes ya aprobados y en vigor, nunca negativa.



Excepciones 4 y 5.

Por las razones ya expuestas en los apartados anteriores, las previstas contratar en 2011 y financiar con operaciones de crédito han de demorarse un ejercicio, no así las que se puedan financiar con recursos generados en el ejercicio o en ejercicios anteriores adecuados a la finalidad de gasto.

II. Excepciones en la aplicación del apartado Tres del Artículo 14 del Real Decreto-Ley 8/2010 de 28 de mayo.

Se propone excepcionar de la aplicación del apartado Tres del artículo 14 el siguiente caso:

“2. Una vez consumido el 85% de los fondos recibidos a cuenta del Ministerio de Política Territorial, las Entidades Locales puedan alargar el plazo de pago de las últimas certificaciones del FEELS hasta el mes de enero de 2011, mes en el que podrían nuevamente disponer de las correspondientes operaciones de tesorería”.

La posibilidad solicitada de retrasar el pago de la certificación final de obra ya estaba prevista por el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, en su artículo 16 cuando regulaba la posibilidad de conceder prórroga a los Ayuntamientos ejecutores de inversiones vinculados con el Fondo. Textualmente el artículo 16.2, segundo párrafo determina: *“No obstante, la Dirección General de Cooperación Local, a solicitud razonada y debidamente motivada del Ayuntamiento, podrá otorgar una prórroga, que no excederá de seis meses, cuando incidencias no imputables a la administración contratante surgidas en la ejecución del contrato de obras, de suministros o de servicios la hayan retrasado. En este caso, la justificación deberá presentarse dentro del mes siguiente a la conclusión de la citada prórroga”.*

Esta previsión fue posteriormente objeto de regulación más amplia en la Resolución de 11 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se aprueban los criterios para disponer de los recursos librados y los requisitos de justificación de los proyectos de inversión y las actuaciones de interés social financiadas con cargo al Fondo, cuando en su Título II, referente a la terminación y justificación de los proyectos de inversión, señala en su apartado segundo que *“La Dirección General de Cooperación Local, previa solicitud razonada y debidamente motivada del Ayuntamiento, mancomunidad o agrupación de municipios, podrá otorgar una prórroga, que no excederá de seis meses, cuando incidencias no imputables a la*



administración contratante surgidas en la ejecución del contrato hayan retrasado su ejecución. Dicha solicitud deberá presentarse antes del 31 de diciembre de 2010. Cuando concorra esta circunstancia excepcional, la justificación se presentará dentro del mes siguiente a la conclusión de la precitada prórroga.

En el caso de los contratos menores, el plazo de ejecución, incluida la prórroga, no podrá exceder del plazo de un año de ejecución previsto para este tipo de contratos”.

III. Interpretación de la norma. (Artículo 14. Uno)

El apartado Uno del artículo 14 establece: *“Se declaran recursos afectados los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal de los ejercicios 2010 y 2011 que se destinarán, con el orden de preferencia en el que estén relacionados, a las siguientes finalidades:*

- a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.*
- b) A disminuir el 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”.*

El objetivo perseguido por la Ley es que el ahorro derivado de la reducción de gastos se destine obligatoriamente a las finalidades establecidas en los apartados a) y b), y si la entidad no está incurso en las situaciones recogidas en estos dos apartados, opcionalmente, lo puede destinar a la financiación de inversiones del propio ejercicio.

En consecuencia el objetivo no puede considerarse cumplido por la no realización del gasto sino que ha de producir en la liquidación un ahorro real igual o superior a la reducción de los costes de personal, siendo éste el único sentido que cabe aplicar a la declaración de recursos afectados del referido artículo 14.Uno.

Apartado “Tercero. Recursos afectados”

En relación con el significado de la palabra «afectación» se estima conveniente precisar que, en efecto, la afectación que predica el Real Decreto-ley en el apartado Uno de su artículo 14 no puede entenderse referida a los ingresos presupuestarios que financian los créditos que han devenido excesivos por la reducción de los costes del personal, sino que ha de interpretarse como la vinculación del importe de dichos



créditos a la finalidad o necesidades previstas en el propio Real Decreto-ley. Ello es así porque dichos ingresos presupuestarios no están identificados y porque no siempre la afectación establecida se va a traducir en la realización de gastos (amortización de deuda o inversiones), ya que la primera finalidad a dar al ahorro de costes de personal conseguido es el saneamiento del Remanente de Tesorería negativo, lo cual se traduce en la no realización de gasto alguno por el importe de aquel ahorro.

La declaración de no disponibilidad de los créditos afectados por la reducción de los gastos de personal, que tendrá reflejo contable a través de las oportunas retenciones de crédito, se estima un mecanismo eficaz para dar cumplimiento al artículo 14.Uno del Real Decreto-ley, ya se trate de una «no disponibilidad» definitiva, cuando el ahorro conseguido se destine a sanear el Remanente de Tesorería negativo, o «provisional» en tanto se efectúa la modificación presupuestaria necesaria para llevar a cabo la disminución del nivel de endeudamiento o la realización de las inversiones.

Siendo la declaración de no disponibilidad un mecanismo eficaz para dar cumplimiento al artículo 14.Uno del Real Decreto-ley 8/2010, tal y como ha quedado expuesto en el párrafo anterior, no es el único que puede utilizarse con dicha finalidad, puesto que la reducción de los gastos de personal puede dar lugar a una baja de créditos (modificación a la baja del presupuesto de gastos). En este sentido, el artículo 51 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley reguladora de las Haciendas locales, en materia de presupuestos, dispone:

«Podrán dar lugar a una baja de créditos:

- a) La financiación de remanentes de tesorería negativos.*
- b) La financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.*
- c) La ejecución de otros acuerdos del Pleno de la Entidad local.»*

Apartados «Cuarto. Remanente al que hace referencia el apartado Uno, a) del artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 28 de mayo» y «Quinto. Cálculo inicial del Remanente de Tesorería».

En relación al Remanente de Tesorería a que se refiere el apartado Uno. a) del artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, según el literal del propio artículo, la última liquidación practicada a la fecha de aprobación del Real Decreto-Ley es la de 2009, que en aplicación del artículo 191.3 del TRLRHL, tenía de plazo para su formulación antes del día primero de marzo de 2010. En consecuencia el



remanente que hay que sanear es el de la liquidación de 2009, caso de que éste fuera negativo.

La primera finalidad a dar a la reducción de gastos de personal recogida en el apartado Uno. a) del artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010 (sanear el Remanente de Tesorería negativo) ha de ponerse en relación con el artículo 193 del TRLRHL, El artículo 193 citado obliga a las entidades locales y sus organismos autónomos a financiar el Remanente de Tesorería negativo a través de tres medidas que se aplican siguiendo el orden de prelación establecido, siendo la primera medida a adoptar la reducción de gastos del presupuesto por cuantía igual al déficit obtenido y pudiendo utilizar las otras dos medidas (concertar operación de crédito con las condiciones previstas en el artículo 177.5 TRLRHL o aprobar el presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al citado déficit) sólo cuando la reducción de gastos no sea posible o resulte insuficiente.

Por ello, la reducción de gastos de personal que impone el Real Decreto-ley 8/2010, en la medida que se traduzca en ahorro presupuestario, formará parte de la primera medida a adoptar en virtud del artículo 193 TRLRHL, en caso de haber liquidado el presupuesto con Remanente de Tesorería negativo.

Abundando en el significado que debe atribuirse a la palabra «afectación» en el apartado Uno del artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010, como consecuencia de la reducción de gastos de personal que se impone, no aflorará ningún gasto con financiación afectada. Por tanto, cuando se liquide el presupuesto de 2010 no se obtendrá ningún exceso de financiación afectada por tal motivo y el ahorro presupuestario conseguido se traducirá en un aumento del Remanente de Tesorería para gastos generales.

Respecto al carácter dinámico que se predica del Remanente de Tesorería, conviene precisar que el TRLRHL atribuye a esta magnitud la condición de recurso para financiar gasto, si es positivo, y la de déficit a financiar, si es negativo. El Remanente de Tesorería al que se refiere el TRLRHL es el calculado con referencia al último día del ejercicio y, con carácter general, dicho día es el 31 de diciembre. Ello no impide calcular el Remanente de Tesorería a fechas diferentes de la de fin de ejercicio, si bien las consecuencias que la legislación de haciendas locales atribuye al signo del Remanente (recurso para financiar gasto o déficit a financiar) sólo resultan aplicables al calculado a la fecha de cierre del ejercicio.

En definitiva el saneamiento total o, en su caso, parcial del remanente, se pondrá de manifiesto por aplicación del superávit deducido de la liquidación de 2010. La misma



aplicación tendrá el superávit de la liquidación de 2011 en tanto no hubiese quedado saneado en su totalidad el remanente negativo de la liquidación de 2009.

Las entidades locales que hayan liquidado el ejercicio 2009 con remanente de tesorería positivo aplicarán el ahorro procedente de la reducción de costes de personal de 2010 y el correspondiente a 2011, a la reducción del endeudamiento a largo plazo. Esta reducción habrá de hacerse antes de la liquidación de los ejercicios respectivos.

Apartado «Sexto. Créditos a largo plazo»

Punto 1. No necesita ninguna aclaración.

Punto 2. Las que cumplen una de las tres condiciones dan un valor actual del préstamo inferior.

Punto 3. El concepto de endeudamiento hay que entenderlo en los términos en los que está regulado en el TRLRHL, que incluye los avales como endeudamiento.

Punto 4. Ha quedado contestado en los apartados anteriores.

Apartado «Séptimo. Créditos a corto plazo»

Lo que dice la Ley está claro y no cabe interpretar cosa distinta.

Madrid, 29 de julio de 2010