

Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio: medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez para entidades locales con problemas financieros

Irene Fernández Puyol

Abogado del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (publicado en el BOE de 19 de junio, convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 17 de julio), recoge una serie de medidas extraordinarias para ayudar a las Administraciones autonómicas y locales a reducir su deuda comercial acumulada.

Para ello, regula en su Título I una tercera y última fase del denominado mecanismo de financiación para el pago a proveedores, de la que dimos cuenta en una nota anterior. Además, como complemento, contempla en su Título II una serie de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo a la liquidez, para aliviar a los determinados municipios que sufren especiales problemas de solvencia estructural.

1. Ámbito subjetivo

Las medidas se ponen a disposición sólo de aquellos municipios que presenten mayores problemas de liquidez, para cuya determinación el Real Decreto Ley fija una serie de criterios. Es necesario así que se trate de municipios que, además de haber cumplido con sus obligaciones de remisión de información económico-financiera (previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y desarrolladas Orden HAP/2105/2012), se encuentren en alguna de las situaciones que enuncia de forma muy detallada su artículo 21, tales como: presentar ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos,

en términos consolidados, en los dos últimos años; tener una deuda con acreedores públicos, pendiente de compensación mediante retención de la participación en tributos del Estado, superior al 30 por ciento de sus ingresos no financieros; o haber contraído una deuda por importe superior a un millón de euros, por préstamos concertados con el Fondo de Financiación de Pago a Proveedores, y no haber cumplido con su obligación de pagar las cuotas trimestrales de los préstamos. Según la referencia del Consejo de Ministros, 536 municipios podrían acogerse a estas ayudas, de los cuales 27 tienen más de 50.000 habitantes.

2. Medidas que pueden solicitar los municipios. Pueden ser de varios tipos:

- Medidas de apoyo en el ámbito de la participación en tributos del Estado.
 - a) Concesión, en el primer trimestre de 2013, de anticipos con cargo a la participación del municipio en tributos del Estado ("PIE") para el año 2014.
 - b) Ampliación del período de reintegro de los saldos que resultaron a cargo de los municipios en las liquidaciones de las PIEs de 2008 y 2009.
 - c) Reducción del porcentaje de retención aplicado, en su caso, sobre la PIE como consecuencia de deudas con la Seguridad Social y la Hacienda Pública con el límite del 25% durante un máximo de tres ejercicios presupuestarios.

- d) Suspensión de la aplicación de las retenciones en la PIE que se estuviesen practicando, en su caso, como consecuencia de deudas con la Seguridad Social y la Hacienda Pública durante el ejercicio presupuestario en el que la misma se acuerde.
- Medidas aplicables a las deudas de los municipios con los acreedores públicos. Los municipios que tengan deudas con acreedores públicos superiores al 30 por ciento de sus ingresos no financieros, podrán solicitar el fraccionamiento a diez años de sus deudas, o de sus entidades de derecho público dependientes, con la Seguridad Social o la Hacienda Pública Estatal. En este caso, si el Ayuntamiento incumpliere los términos del fraccionamiento, se le aplicarían los porcentajes máximos de retención que se establezcan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, sin posibilidad de reducción en ningún caso.
 - Medidas relativas al régimen de endeudamiento de los municipios.
 - a) Posibilidad de solicitar, exclusivamente para 2013, que se les autorice la conversión o consolidación en operaciones a largo plazo de las operaciones a corto plazo que hubieran concertado antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley.
 - b) Posibilidad de solicitar que no se les compute en los límites de las operaciones de endeudamiento contenidas en la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL), las concertadas para dar cobertura a la falta de pago correspondiente a subvenciones concedidas por la Unión Europea o de las Comunidades Autónomas, durante el tiempo que transcurra desde la concesión de la subvención hasta su cobro efectivo.
 - Financiación del remanente negativo de tesorería para gastos generales. Los municipios podrán solicitar que se les autorice a financiar a largo plazo su remanente negativo de tesorería para gastos generales del año 2012, así como las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y registradas contablemente a 31 de diciembre de 2012. A este crédito no se le aplicarán los límites establecidos para los créditos

extraordinarios en el art. 177.5 de la LRHL. Se excluyen de esta autorización de financiación las cantidades que se financien con cargo a nuevas fases del mecanismo para la financiación del pago a proveedores (parece, con ello, que se refiere a la nueva fase prevista en el Título 1 del propio Real Decreto Ley, dado que, a decir de su Exposición de Motivos, se trata de la "última fase del denominado mecanismo de financiación para el pago a proveedores").

3. Condiciones aplicables a los municipios que soliciten las medidas

Como ya se adelantó, la aplicación de estas medidas está sujeta al cumplimiento de una serie de condiciones muy estrictas, unas aplicables con carácter general a los municipios acogidos a cualquiera de las medidas de apoyo a la liquidez, y otras de carácter específico para determinadas medidas. Entre las medidas de carácter general, que habrán de incluir en un plan de ajuste (o en la revisión del que ya tuvieran) todos los municipios que soliciten esta medidas, pueden destacarse las siguientes:

- La reducción de los gastos de funcionamiento en al menos un 5% en lo que se refiere a gastos de personal y gastos corrientes en bienes y servicios (capítulos 1 y 2 del estado de gastos), en el primer ejercicio presupuestario en el que resulten de aplicación las medidas y no aumentarlos en los dos ejercicios siguientes. A partir del cuarto año, se limita el porcentaje de incremento de estos gastos.
- La obligación de financiar de modo progresivo, pero íntegramente en el plazo máximo de tres años, los servicios públicos locales mediante tasas o precios públicos, de acuerdo con los límites mínimos previstos en el Real Decreto Ley.
- Sujeción de las ordenanzas fiscales a una serie de requisitos (tales como: prohibición de supresión de tributos, restricción de los beneficios fiscales y de los tipos de gravamen reducidos aplicables, o la aprobación de un IBI que garantice, al menos, el mantenimiento del importe global de la cuota íntegra del ejercicio anterior). Además, deberán solicitar a la Dirección General del Catastro, su inclusión con carácter prioritario en la regularización catastral prevista en la

disposición adicional tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

- Obligaciones relativas a los presupuestos municipales. El Real Decreto Ley impone una serie de condicionantes a los presupuestos. Con el fin de asegurar el cumplimiento de las medidas aplicables a los municipios que soliciten las ayudas, el Real Decreto Ley dispone que, en el caso de que no se aprueben los presupuestos, se entenderán automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior, pero se incluirán los efectos de dichas medidas. Se contempla, asimismo, la sujeción a informe previo y vinculante del MHyAP de la aprobación de los presupuestos municipales en dos casos: a) municipios que presenten un volumen de deuda que pueda ser objeto de compensación mediante retenciones en el PIE que supere a sus ingresos no financieros, deducidos de la liquidación de presupuestos del ejercicio 2012; b) Ayuntamientos que concierten operaciones de crédito para financiar el remanente de tesorería negativo para gastos generales.
- Especial importancia revisten las condiciones que tienen por objeto reducir el excesivo entramado de sociedades públicas, entes y personificaciones jurídicas dependientes de las entidades locales. Para ello, en primer lugar, se exige que a partir del momento en que el municipio solicite las medidas de apoyo y mientras se mantenga su vigencia, "no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevos organismos sociedades, consorcios, fundaciones o cualquier otro ente o entidad".

Pero, además, el Real Decreto impone la supresión de las entidades dependientes o vinculadas a los municipios ya existentes en dos supuestos:

- a) Que se encuentren en situación de desequilibrio financiero (manifestada en su necesidad de financiación si se trata de entes que tienen consideración de Administración pública, según el Sistema Europeo de Cuentas, o en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos), y que, o bien no adopten un plan de corrección antes del 31 de

enero de 2014, o bien no logren la corrección acordada en diciembre de 2014. El municipio deberá acordar entonces su disolución pero, si no lo hiciere, el Real Decreto Ley dispone que "quedarán automáticamente disueltas el 1 de agosto de 2015".

- b) Que se trate de entidades o sociedades de cualquier tipo que estén controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a municipios a los que se les apliquen estas medidas. Aquí se prevé, también, que si el municipio no procede a liquidarlas, se considerarán automáticamente disueltas el 1 de julio de 2014. Si este control por unidades dependientes o adscritas fuese sólo parcial, las unidades dependientes deberán transmitir su participación en el plazo de tres meses desde la aprobación de las medidas de apoyo.

Conviene poner en relación estas medidas con la contenida, con carácter general para todos los municipios (no únicamente los acogidos al régimen de apoyo a la liquidez), en la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 7/2013, de 28 de junio, dirigida a incentivar que las entidades vinculadas o dependientes de las entidades locales se clasifiquen en el sector de las Administraciones Públicas. Para ello, dispone que, en el ejercicio en que tenga lugar esta clasificación y en el siguiente, no serán incluidas en el ámbito de aplicación del régimen de endeudamiento establecido en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

El Real Decreto Ley prohíbe que las operaciones de endeudamiento que se suscriban en el marco de este régimen de ayuda a la liquidez sean otorgadas o avaladas por entidades de derecho público del sector estatal.

El artículo 28 contempla, por su parte, una serie de condiciones adicionales que se aplican, específicamente, para las medidas de apoyo en el ámbito de la participación en tributos del estado, en relación con las deudas de los municipios con acreedores públicos o con el régimen de endeudamiento.

4. Normas procedimentales

Como hemos señalado, las medidas de apoyo a la liquidez son de carácter temporal y voluntario y deben ser solicitadas por los propios municipios junto con la presentación de un plan de ajuste o de la modificación del ya existente, con el fin de cumplir las condiciones previstas. Para ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHyAP) publicará, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley, esto es, antes del 30 de julio, un listado de los municipios que pueden acceder a las ayudas. En el plazo de dos meses desde la solicitud, el Ministerio concretará las medidas

que resultarán de aplicación a cada municipio y la forma de cumplimiento de las distintas condiciones establecidas en el Real Decreto Ley.

El MHyAP realizará un seguimiento y control de las medidas otorgadas y las condiciones impuestas. Cuando aprecie un incumplimiento o riesgo de incumplimiento de los compromisos asumidos requerirá al Ayuntamiento para que lo corrija, indicándole las medidas a adoptar que se estimen necesarias. En caso que el Ayuntamiento no atienda este requerimiento y se incumplan los compromisos asumidos, el MHyAP podrá anular las medidas de apoyo adoptadas.