

NUEVOS MECANISMOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES

Nuevos mecanismos para la financiación del pago a los proveedores de las comunidades autónomas y las entidades locales

En los últimos meses, el Gobierno ha adoptado determinadas medidas, globalmente denominadas «Plan Proveedores», destinadas a establecer un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas pendientes con proveedores de entidades locales y de comunidades autónomas. El presente documento resume y analiza las principales características de este sistema.

New financing framework for payments to local and regional authority contractors

In recent months the Government has taken measures, globally called «Plan Proveedores», aimed at establishing an efficient mechanism for payment and cancellation of outstanding debts to suppliers of local bodies and autonomous regions. This paper summarizes and analyzes the main features of this framework.

Introducción. Marco normativo

En el momento de cerrarse la edición de este número de *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, de todo el conjunto de medidas previsto, el Gobierno ha aprobado las siguientes:

(i) Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales («RDl 4/2012»).

(ii) Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (modificado por el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión) («RDl 7/2012»).

(iii) Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales («Orden HAP/537/2012»).

(iv) Orden PRE/773/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 1 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

(v) Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas.

Además, las comunidades autónomas están dictando normas complementarias sobre el procedimiento a seguir por los proveedores que se quieran acoger al sistema.

A continuación se incluye un breve resumen de las dos normas principales: el RDl 4/2012 y el RDl 7/2012.

El mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales

El RDl 4/2012 pretende introducir un mecanismo destinado a la financiación, pago y cancelación de las deudas que las entidades locales mantienen con sus proveedores. El RDl 4/2012 recoge solo las líneas generales que «se concretarán de forma inminente mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos». Esta concreción ha tenido lugar mediante el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 1 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (publicada por la Orden PRE/773/2012).

El RDl 4/2012 impone a las entidades locales una obligación de información para identificar el volumen real de deuda con sus proveedores, como condición para la eficacia del sistema.

Esta información servirá, además, para que las entidades locales elaboren un «plan de ajuste», cuya valoración favorable por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comportará la autorización para llevar a cabo operaciones de endeudamiento a largo plazo, sujetas a las condiciones fiscales y financieras que se fijen.

Concepto de «entidad local» a los efectos del RDI 4/2012

A efectos del RDI 4/2012 se consideran «entidades locales»:

(i) Las entidades que integran la Administración local (municipios, provincias, islas). Tanto sean entidades de ámbito supramunicipal (áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas, etc.), como inframunicipal (juntas vecinales, por ejemplo), instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas.

(ii) Los organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las anteriores entidades locales y que consten inscritos en el Inventario de Entes del Sector Público Local regulado por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.

«Proveedores» y deudas que pueden beneficiarse del mecanismo de financiación previsto en el RDI 4/2012

— Los contratistas de *«obras, servicios o suministros incluidos en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre»*. A pesar de la mención literal a este reciente texto legal, en principio, deberían entenderse también incluidos los contratistas a los que, por razones temporales, se les aplican las anteriores normas legales reguladoras de contratos públicos.

Además de los anteriores tipos de contratos administrativos, la disposición adicional tercera del RDI 7/2012 ha aclarado que también se entenderán incluidas en su ámbito de aplicación las obligaciones pendientes de pago derivadas de contratos de gestión de servicios públicos en su modalidad de concesión, siempre que cumplan los requisitos previstos en el RDI 4/2012.

Se excluyen las obligaciones contraídas con la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, otras entidades locales —distintas de la deudora, claro está— y la Seguridad Social, y cualquiera de los organismos o entidades dependientes de estas.

— Para que puedan acogerse a este mecanismo, las obligaciones pendientes de pago a los contratistas descritos en la pregunta anterior han de reunir los requisitos siguientes:

(i) Ser vencidas, líquidas y exigibles.

(ii) Que la recepción, en el registro administrativo de la entidad local, de la correspondiente factura, factura rectificativa en su caso, o solicitud de pago equivalente haya tenido lugar antes del 1 de enero de 2012. El texto no menciona expresamente las certificaciones mensuales ni finales emitidas en los contratos de obras.

En el caso de que las deudas en cuestión se hayan cedido a un tercero, a los efectos del RDI 4/2012, se considerará contratista tanto al adjudicatario del contrato como al cesionario a quien este le haya transmitido su derecho de cobro.

Mecanismo para el reconocimiento de la deuda por las entidades locales

Antes del 15 de marzo de 2012, las entidades locales debían remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una relación certificada de todas las obligaciones pendientes de pago, con la información que se detalla en el artículo 3 del RDI 4/2012.

Las entidades locales deben permitir a los contratistas consultar su inclusión en esta relación certificada. Los contratistas que no consten en la relación certificada remitida podrán solicitar a la entidad local la emisión de un certificado individual, de acuerdo con el modelo que figura en la Orden HAP/537/2012.

Tanto la expedición de la relación certificada como la de los certificados individuales conllevará la contabilización por la entidad local de sus obligaciones pendientes de pago, en caso de que estas no lo estuvieran todavía.

Si el interventor municipal no expide certificado individual en el plazo de 15 días naturales desde su solicitud, se entenderá que la entidad local ha reco-

nocido el derecho de cobro por silencio positivo en los mismos términos previstos en la solicitud.

El fondo para la financiación de los pagos a proveedores

El Gobierno, a través del RDI 7/2012, ha creado el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (el «Fondo de financiación») como instrumento para ejecutar el plan de pago a proveedores creado por el RDI 4/2012.

Resulta de interés detenerse en algunas de las cuestiones que se contienen en la exposición de motivos de la norma. Por un lado, refleja la necesidad de que el sistema de pago a proveedores creado por el RDI 4/2012 se materialice mediante el establecimiento de condiciones que permitan la obtención de recursos financieros suficientes para la financiación de las operaciones de endeudamiento que puedan concertarse para el pago de las obligaciones pendientes. Ello implica, en atención al volumen de la cifra requerida, la necesidad de participación del mayor número de entidades de crédito que operan en nuestro país, mediante la constitución de un sindicato de bancos para canalizar esta financiación. Por otro lado, para que las operaciones sean sostenibles, el sistema debe acompañar ese pago a proveedores en un corto período de tiempo con los compromisos que las Administraciones local y autonómica adquieren para la devolución de los créditos (10 años con 2 de carencia).

En definitiva, el objetivo es establecer un mecanismo de financiación para otorgar un préstamo a las comunidades autónomas y las entidades locales que permita el pago de la deuda con los proveedores. Y, al propio tiempo, mantener en el ámbito de esas Administraciones territoriales la responsabilidad del pago de las deudas contraídas, para lo que se instaura un régimen específico de garantías.

Naturaleza jurídica y financiación

El RDI 7/2012 regula las condiciones básicas de ejecución de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las entidades locales y de las comunidades autónomas que se acojan al mecanismo extraordinario de financiación para el pago de proveedores. Y para dar solución a las cuestiones citadas, el Gobierno ha considerado necesario articular un vehículo de naturaleza jurídico-pública como fórmula capaz de dar una respuesta eficaz y

que, al propio tiempo, sirva de garantía de eficacia de los mecanismos adoptados. Estamos ante un elevado número de Administraciones públicas sujetas (o voluntariamente sometidas) al sistema de pagos a proveedores que, a su vez, aglutinan un importante número de facturas, certificaciones y otros títulos jurídicos que reconocen los derechos de cobro de los proveedores. En este escenario, parece razonable el establecimiento de un mecanismo público de control, coordinación, impulso y gestión de la financiación que permita el correcto funcionamiento del sistema entre los distintos intervinientes Administraciones territoriales, proveedores, Instituto de Crédito Oficial y entidades de crédito colaboradoras.

El Fondo de financiación se constituye como una entidad de Derecho público (artículo 2.1.g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad y bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del que dependerá funcionalmente.

La aportación inicial con la que se dota el Fondo de financiación es de un importe de hasta 6.000 millones de euros con cargo a los presupuestos generales del Estado, de los que 1.500 millones de euros serán desembolsables en 2012.

La financiación de estas aportaciones para 2012 se realizará mediante la concesión de un crédito extraordinario dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad, cuyo aporte de capital se financiará con deuda pública.

Para el cumplimiento de sus fines, el RDI 7/2012 permite que el Fondo de financiación pueda financiarse, además de a través de la correspondiente asignación en los presupuestos generales del Estado, mediante distintos instrumentos y fórmulas de gestión y endeudamiento.

Con carácter general, el Fondo de financiación podrá captar financiación de los mercados de capitales nacionales y extranjeros, entre otros, mediante la emisión de valores, la concertación de préstamos y la apertura de créditos, así como cualquier otra operación de endeudamiento. El artículo 4.3 del RDI 7/2012 establece que también podrá realizar operaciones de canje, compra y conversión sobre las operaciones descritas, dentro de los límites que para cada ejercicio se fijen en la Ley de presupuestos generales del Estado.

El Estado podrá concertar operaciones de préstamo con el Fondo dentro de los límites establecidos en

los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio. Estos préstamos garantizarán con la suficiente antelación el pago de las obligaciones contraídas.

Finalmente, el RDL 7/2012 permite que el Fondo: (i) pueda realizar operaciones de gestión activa de su tesorería; y (ii) para minimizar la exposición a riesgos financieros, podrá también concertar operaciones basadas en instrumentos financieros.

Esencial resulta la previsión de que las deudas y obligaciones que el Fondo de financiación contraiga para la captación de financiación gozarán frente a terceros de la garantía del Estado, especificando el artículo 4.8 del RDL 7/2012 que dicha garantía «*tiene el carácter de explícita, irrevocable, incondicional y directa*».

La relevancia del plan de ajuste en el sistema de pago a proveedores

Como ya se ha expuesto, el mecanismo de financiación es obligatorio para entidades locales y voluntario para comunidades autónomas —y proveedores—. Según la información hecha pública por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas solo han presentado la certificación con el listado de facturas (contabilizadas y no contabilizadas) pendientes de pago aproximadamente unos 5.000 municipios (de los más de 8.000 con que cuenta España) y se han adherido al mecanismo extraordinario de pago la totalidad de las comunidades autónomas. No obstante, el procedimiento de certificación por parte de las comunidades autónomas aún no ha finalizado ni tampoco se han concretado los porcentajes de deuda que cada comunidad ha decidido integrar en el sistema. El plan de ajuste debía ser presentado por las comunidades autónomas antes del 30 de abril de 2010 ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su análisis y valoración.

El artículo 8 del RDL 4/2012 establece que el mecanismo de financiación será desarrollado por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Tales acuerdos son, como ya se ha indicado, el Acuerdo de 1 de marzo de 2012 para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Orden PRE/773/2012, de 16 de abril), y el Acuerdo de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas (Orden PRE/774/2012, de 16 de abril).

La piedra angular en la que se basa el mecanismo de financiación para el pago de las deudas con proveedores es la elaboración y aprobación del plan de ajuste y su valoración por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El plan de ajuste debe garantizar la refinanciación de la deuda en un plazo de diez años, con dos de carencia. Es, por tanto, el documento que garantiza la viabilidad de la reestructuración de cada Administración, y su vigencia temporal extenderá sus efectos durante el período de amortización previsto para la operación de endeudamiento que la Administración concierte para proceder al pago de sus proveedores.

La elaboración del plan de ajuste es obligatoria para aquellas Administraciones que tengan necesidad de acudir a una operación de endeudamiento. El incumplimiento de esta obligación supondría la retención directa, bien de su participación en los tributos del Estado (en el caso de las entidades locales), bien sus recursos en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (en el caso de las Comunidades Autónomas sometidas al régimen común).

La no aprobación del plan de ajuste por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas —de forma expresa o por silencio negativo— impedirá que la Administración afectada pueda concertar la operación de endeudamiento, con la consecuencia de retención de fondos indicada en el párrafo anterior.

— Las Administraciones que concierten las operaciones de endeudamiento previstas en el RDL 7/2012 deberán presentar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe de su servicio de intervención correspondiente con una regularidad trimestral (anual para los municipios que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan población inferior a 75.000 habitantes).

Este informe, cuyo contenido se regulará reglamentariamente, deberá ser informado por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, a su vez, informarán del resultado al Ministerio de Economía y Competitividad.

El artículo 10 del RDL 7/2012 establece un mecanismo de control con el fin de garantizar el reembolso de las cantidades derivadas de las operaciones de endeudamiento concertadas. Esta labor será realizada por la Intervención de la Administración General del Estado, que concretará los controles a

realizar y su alcance, en función del riesgo que se derive del resultado de la valoración de los informes de seguimiento. Para dichas actuaciones de control, la Intervención General podrá recabar la colaboración de órganos públicos y de empresas privadas de auditoría.

Concertación de operaciones de crédito y régimen de garantía del mecanismo de financiación

El mecanismo de financiación se realizará a través del Fondo de financiación, que será el que concierne las operaciones de crédito con comunidades autónomas y entidades locales. Este mecanismo lleva aparejada una operación de endeudamiento a largo plazo. Las comunidades autónomas y entidades locales dispondrán de hasta diez años, con dos años de carencia, para devolver la deuda. El tipo de interés será el equivalente al coste de financiación del Tesoro Público a los plazos señalados, más un margen máximo de 115 puntos básicos, al que se añadirá un margen de intermediación de un máximo de 30 puntos básicos.

El Fondo de financiación estará facultado para realizar operaciones de cancelación de operaciones pendientes de pago de dichas Administraciones territoriales por instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El artículo 7.3 RDI 7/2012 establece que, en todo caso, la disposición de la financiación concedida a las Administraciones territoriales se hará mediante el pago directo a los proveedores, subrogándose el Fondo de financiación en los derechos que a los proveedores correspondieran frente a dichas Administraciones territoriales por el importe efectivamente satisfecho conforme al mecanismo de financiación. Los fondos necesarios para el funcionamiento de este mecanismo provendrán de las entidades de crédito que voluntariamente participen en su financiación, siempre que cuenten con capacidad de gestión e implantación territorial suficiente para prestar los servicios de formalización, pago y gestión.

Procedimiento de pago

Una vez que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remita al Instituto de Crédito Oficial («ICO») la relación de proveedores con derecho a cobro, este actuará como agente de pagos y ordenará el pago a los proveedores. El pago efec-

tivo de las deudas lo realizarán las entidades de crédito seleccionadas como colaboradoras. Los proveedores recibirán el pago de las deudas pendientes de cobro directamente en su cuenta bancaria.

Durante el mes de abril, los proveedores estaban habilitados para confirmar su adhesión al sistema ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, bien por vía telemática (a través de la página web de la Agencia Tributaria: www.agencia-tributaria.es), bien, alternativamente, en formato papel. Los proveedores que no hayan manifestado su voluntad de acudir a este procedimiento renuncian a cobrar sus deudas por esta vía, debiendo acudir para su reclamación a los procedimientos ordinarios. Se entiende, en todo caso, que los proveedores que soliciten un certificado individual se someten al procedimiento extraordinario de pago. En relación con esta cuestión, algunas comunidades autónomas están estableciendo normas complementarias del procedimiento de aplicación del sistema, como es el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que ha establecido la obligación de los proveedores de adherirse de forma expresa al sistema de pago a proveedores (Orden 13/04/2012, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el procedimiento para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha del mecanismo extraordinario de financiación para el pago de proveedores, *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de 16 de abril de 2012). Por tanto, se recomienda a los proveedores que verifiquen si la comunidad autónoma frente a la que son acreedores ha dictado normativa complementaria.

Además, el abono de las deudas a través de este mecanismo conlleva la extinción de la deuda contraída con el contratista por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios.

Las entidades locales (y, en su caso, las comunidades autónomas) podían introducir nuevas facturas durante los cinco primeros días hábiles de los meses de abril y mayo.

Al efecto del ingreso de las deudas pendientes, en el momento de la adhesión al sistema los proveedores deberán dar su número de identificación fiscal, identificar el número de cuenta bancaria y, en caso de existir, el importe del principal con la quita.

Durante el mes de abril de 2012 (y hasta el 8 de mayo) las entidades locales podían consultar en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria la situación real de sus obligaciones pendientes de

pago. Y, durante la última semana de abril y la primera de mayo de 2012 las entidades locales podían: (i) introducir modificaciones; (ii) identificar facturas pagadas por su tesorería relacionadas con el procedimiento de pago a proveedores; y (iii) aclarar y solventar las facturas conflictivas.

A partir del día 30 de abril de 2012, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comunicará al ICO las entidades locales con plan de ajuste aprobado. Durante la primera quincena de mayo,

los Plenos de las entidades locales con plan de ajuste aceptado deberán aprobar la formalización de la operación de crédito.

Se espera que a finales del mes de mayo hayan comenzado a realizarse los primeros pagos a proveedores.

**MARÍA JESÚS MADRIGAL ESTEBAN
Y GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO ***

* Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid).