

Última fase del mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales.

Antecedente normativo

Cita:

-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.

-Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

1. Planteamiento

En el “Boletín Oficial del Estado” de 29 de junio de 2013, se publica 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, convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 17 de julio siguiente.

El objetivo de este Real Decreto-ley es, en palabras recogidas en la propia Exposición de Motivos, “poner el contador de la deuda comercial a cero con carácter previo a la implantación de la factura electrónica, del registro contable, del periodo medio de pagos y, en última instancia, de los controles de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹”. Para ello, aprueba una serie de medidas que conforman la tercera y última fase del mecanismo de financiación para el pago de acreedores, puesto en marcha a través del 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, extendido a las Comunidades Autónomas mediante un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012, y seguido, en una segunda fase, por el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que amplió el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación de las medidas aprobadas.

Se ha de recordar que el mecanismo de financiación para el pago y cancelación de deudas contraídas con los proveedores de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto-ley 4/2012, exigía el cumplimiento de unos requisitos, establecía la imposición de una serie de obligaciones relacionadas con la información a suministrar y llevaba aparejada una operación de endeudamiento a largo plazo que exigía la aprobación del correspondiente plan de ajuste, sujeto a unos criterios básicos para garantizar la sostenibilidad financiera de la operación.

¹ Se halla en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que persigue, como uno de sus objetivos, erradicar la morosidad de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el Real Decreto-ley 4/2013, amplió el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación y estableció especialidades en el procedimiento aplicable, a fin de ayudar a reducir la deuda comercial acumulada y facilitar el cumplimiento de las obligaciones derivadas, relacionadas con las reformas estructurales a acometer de control de la deuda comercial. Así, en cuanto al ámbito subjetivo incluyó a las mancomunidades de municipios y las entidades locales que se encuentran en el País Vasco y Navarra; en cuanto al ámbito objetivo, incluyó las obligaciones pendientes de pago derivadas de convenios, concesiones administrativas, encomiendas de gestión, de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, de los contratos los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de los contratos de concesión de obras públicas, de colaboración entre el sector público y el sector privado y de contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, en los que se hubiere pactado una subvención a cargo de las entidades locales o Comunidades Autónomas.

El Real Decreto-ley 8/2013 amplía de nuevo el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación y, al tiempo, establece nuevas especialidades en el procedimiento. En él se prevén medidas de protección para los subcontratistas y a los acreedores de los proveedores de los que las Administraciones son deudoras, para ello se facilita la información a estos acreedores para que conozcan en qué momento sus deudores van a cobrar sus deudas de las Administraciones lo que ha de facilitar la toma de decisiones respecto al cobro de deudas pendientes.

2. Contenido del Real Decreto-ley

El Real Decreto-ley se desarrolla en dos Títulos, el primero recoge las medidas extraordinarias de erradicación de la morosidad y el segundo establece las medidas de liquidez para municipios con problemas financieros. En estas líneas nos centraremos en las relacionadas con las Entidades Locales.

a) Medidas extraordinarias de erradicación de la morosidad

El Título I se divide en tres capítulos, el primero relativo a las disposiciones generales, el segundo a las disposiciones aplicables a las Comunidades Autónomas y el tercero se centra en las disposiciones aplicables a las Entidades Locales.

El capítulo I, relativo a las disposiciones generales, concreta, en primer lugar, el objeto de las medidas, que como se ha indicado es poner en marcha *“una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales ... que permita la cancelación de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores que fuesen líquidas, vencidas y exigibles con anterioridad a 31 de mayo de 2013.”*

En segundo lugar, define el concepto de proveedor como aquel *“titular de un derecho de crédito derivado de las relaciones jurídicas mencionadas en el artículo 3, así como al cesionario a quien se le haya transmitido el derecho de cobro.”*

En tercer lugar, concreta el ámbito objetivo de aplicación de las medidas de financiación que alcanzarán a obligaciones pendientes de pago con los proveedores, vencidas, líquidas y exigibles, con anterioridad al 31 de mayo de 2013, contabilizadas antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley y que deriven de alguna de las relaciones jurídicas que se relacionan en el artículo 3 del

Real Decreto-ley².

En cuarto lugar, regula el acceso de los acreedores de los proveedores según definición del propio Real Decreto-ley, a determinada información para conocer el estado de cobro de sus deudores respecto de las Administraciones de las que resultan, a su vez, acreedores.

En quinto lugar, regula la cancelación de obligaciones pendientes de pago con financiación afectada, y la extinción de la deuda contraída por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios, una vez efectuado el correspondiente abono a favor de los proveedores.

Finalmente, recuerda que la administración y gestión de las operaciones previstas en este Título corresponde al Instituto de Crédito Oficial, como agente de pagos del Fondo.

Tras concretar las disposiciones aplicables a las Comunidades Autónomas, recogidas en el capítulo II, se ocupa de las peculiaridades aplicables a las Entidades Locales (capítulo III).

1. *Ámbito de aplicación*

El Real Decreto-ley amplía el ámbito de aplicación subjetivo de esta tercera fase del mecanismo de financiación; el artículo 14 dice que esta nueva fase podrá ser de aplicación a las siguientes Entidades Locales:

“a) Las Entidades Locales mencionadas en el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Las mancomunidades de municipios y respecto de las que no se haya

² El artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2013 recoge las siguientes relaciones jurídicas:

“a) Los contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, también en su modalidad de concesión, incluyendo la subvención que se hubiere pactado a cargo de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, servicios, suministros, de colaboración entre el sector público y el sector privado, y los contratos privados de creación e interpretación artística y literaria o espectáculos, de acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

b) Los contratos previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

c) Contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles.

d) Subvenciones otorgadas en el marco de la contratación pública, en concepto de bonificación de las tarifas pagadas por los usuarios por la utilización de un bien o servicio, en la parte financiada por la Comunidad Autónoma o Entidad Local.

e) Conciertos suscritos en materia sanitaria, educativa y de servicios sociales, incluidos los suscritos con una entidad pública que no se encuentre incluida en la definición de Comunidad Autónoma ni Entidad Local en el ámbito de sus respectivos subsectores.

f) Convenios de colaboración, siempre que su objeto sea la realización de actuaciones determinadas a cambio de una contraprestación.

g) Encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración y no se encuentre incluida en la definición de Comunidad Autónoma ni Entidad Local en el ámbito de sus respectivos subsectores.

h) Concesiones administrativas.

i) Indemnizaciones por expropiaciones reconocidas por resolución judicial firme por el concepto ya liquidado judicialmente, siempre que la Administración sea la beneficiaria de la expropiación.

j) Transferencias de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales a asociaciones e instituciones sin fines de lucro y con fines sociales que desarrollen sus actividades principalmente en el ámbito de los colectivos a los que aluden los artículos 39, 49 y 50 de la Constitución española. Estas obligaciones de pago lo serán hasta el límite de las obligaciones pendientes de pago por parte de la Comunidad Autónoma o la Entidad Local, a 31 diciembre de 2012, a las citadas entidades.

k) Las subvenciones para la realización de actividades de investigación, desarrollo e innovación de las entidades inscritas en el Registro de Centros tecnológicos y centros de apoyo a la innovación del Ministerio de Economía y Competitividad otorgadas por las Comunidades Autónomas.”

iniciado un procedimiento de disolución.

c) Los consorcios cuya composición sea íntegramente local y respecto de los que no se haya iniciado un procedimiento de disolución.

d) Las Entidades Locales de País Vasco y Navarra que estén incluidas en el modelo de participación en tributos del Estado, previa suscripción del correspondiente convenio entre la Administración General del Estado y las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra, según corresponda.”

Además, aclara qué se entenderá por Entidad Local a los efectos de esta aplicación y puntualiza como requisito que aquellas Entidades Locales a las que se hubieran aplicado las fases anteriores, deberán a fecha de 3 de julio de 2013, “*estar al corriente de sus obligaciones de pago con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores para poder incluir sus facturas en esta nueva fase.*”

2. Contabilización de obligaciones

El artículo 15 especifica el requisito exigido respecto a la contabilización de las obligaciones; se entenderá que las obligaciones pendientes de pago están debidamente contabilizadas siempre que se den las circunstancias relacionadas en el referido artículo, estas son:

-han de ser anteriores al ejercicio de 2013, han de estar contabilizadas y reconocidas con cargo a los presupuesto de la Entidad Local correspondientes a ejercicios anteriores a 2013,

-si corresponden a 2013, han de estar contabilizadas antes del 31 de mayo y han de quedar aplicadas al presupuesto de este ejercicio antes de la remisión de la relación certificada de proveedores al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas y, en todo caso, antes del pago. El cumplimiento de esta obligación en el ámbito de la gestión presupuestaria ha de ser comunicada por el Interventor de la Entidad por vía telemática y con firma electrónica.

3. Suministro de información

Como se ha indicado, el mecanismo de financiación exige el cumplimiento del deber de suministrar cierta información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. A este deber se ocupan los artículos 16 y 17, en los que se detallan las peculiaridades aplicables a las Entidades Locales en general, y a las mancomunidades y consorcios íntegramente locales.

En este sentido, respecto a las Entidades Locales en general, se establecen los términos siguientes:

-hasta el 19 de julio de 2013: el interventor de la Entidad Local, previa información al Pleno de la Corporación, ha de remitir al Ministerio mencionado, la relación certificada de las obligaciones pendientes de pago, objeto de estas medidas.

-entre el 25 de julio y el 26 de septiembre: los proveedores podrán consultar esta relación y aceptar el pago de la deuda mediante este mecanismo.

-hasta el 6 de septiembre: los proveedores que no se hubieran incluido en la relación pueden solicitar su incorporación; esta solicitud implica la aceptación del

pago a través del mecanismo y conlleva la emisión de un certificado individual que el interventor debe expedir en el plazo de diez días desde la solicitud; el transcurso de dicho plazo sin contestación supone entenderla rechazada. A estos efectos, el mes de agosto se considera inhábil.

-hasta el 20 de septiembre de 2013: el interventor ha de comunicar al Ministerio la relación completa certificada de las facturas que cumplan los requisitos y que hayan sido aceptadas por los proveedores.

La información ha de ser remitida por vía telemática y con firma electrónica.

Las Entidades Locales han de permitir a los proveedores consultar sobre su inclusión en la información actualizada, con respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal. Además, pueden dictar instrucciones para garantizar este acceso a los proveedores.

4. Mancomunidades y consorcios

Respecto a las mancomunidades y consorcios antes citados, se establecen las siguientes especialidades:

-hasta el 19 de julio de 2013, han de remitir copia fehaciente de sus estatutos, aprobados por los plenos de los respectivos ayuntamientos, con especificación del porcentaje de participación, a 31 de diciembre de 2012, de cada una de las Entidades Locales que las integran.

La falta de remisión de esta documentación impide iniciar el procedimiento previsto en este Real Decreto-ley.

-han de estar incluidas en la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; en caso de no estar en esta Base de Datos, han de solicitar su inclusión antes del 19 de julio de 2013.

-las mancomunidades y consorcios que ya presentaron esta información con motivo de la aplicación del Real Decreto 4/2013, podrán ser compelidos a confirmar la vigencia de la información.

-el incumplimiento de este deber impide materializar el derecho de cobro de los contratistas en el marco de este mecanismo de financiación.

-la garantía del pago de sus obligaciones derivadas de operaciones de endeudamiento suscritas con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, se ejecutará mediante retenciones en la participación en tributos del Estado de los municipios integrantes de las mancomunidades o consorcios, en proporción a sus respectivas cuotas de participación en las citadas Entidades a 31 de diciembre de 2012.

5. Plan de ajuste

El artículo 18 concreta las especialidades del plan de ajuste de las Entidades Locales, que será nuevo para aquellas que remitan la relación certificada al Ministerio y que pretendan formalizar una operación de endeudamiento para financiar las obligaciones de pago abonadas con cargo a la tercera fase del mecanismo de financiación del Real Decreto-ley. Esta Plan ha de aprobarlo el Pleno de la Corporación y ha de remitirse al Ministerio hasta el 27 de septiembre

de 2013.

Para aquellas Entidades Locales que ya contasen un plan de ajuste ya aprobado en ocasión de las anteriores fases del mecanismo y que pretendan formalizar una operación de endeudamiento, se exige la remisión de la revisión de su plan de ajuste aprobado por el Pleno, al Ministerio hasta el 27 de septiembre de 2013.

6. Ordenación de pagos

Finalmente, el artículo 19, excluye la aplicación del artículo 187 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo) relativo a la expedición de órdenes de pago según el plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente. En virtud de este artículo, las Entidades Locales *“podrán expedir órdenes de pago de obligaciones contraídas con posterioridad a aquéllas aun cuando no se hayan materializado las transferencias a los proveedores que hayan aceptado la aplicación del presente mecanismo de financiación.”*

b) Medidas extraordinarias de liquidez

El Título II recoge las medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros.

Estas medidas son temporales y de carácter voluntario y se dirigen a aquellos municipios que, a fecha de 2 de julio de 2013, han cumplido con las obligaciones de remisión de información económico-financiera que prevé la normativa regulada de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y, además, se encuentren en alguna de las situaciones descritas en el artículo 21.

A estas medidas sólo se podrán acoger los municipios que lo soliciten en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley y se encuentren en la relación de municipios publicada mediante Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 32).

Las medidas son de diversa índole:

-de apoyo a la liquidación en el ámbito de la participación en los tributos del Estado.

Se recogen en el artículo 22 y se concretan en las siguientes:

-concesión de anticipos,

-concesión de ampliación del periodo de reintegro de los saldos,

-aplicación de una reducción del porcentaje de retención o la suspensión de su aplicación por un periodo determinado, si se aplicaran retenciones en la participación para compensar deudas con la Seguridad Social o la Hacienda Pública Estatal.

-de apoyo en relación con las deudas.

Se recogen en el artículo 23 y se concretan en el fraccionamiento del pago de las deudas con la Seguridad Social o la Hacienda Pública Estatal, en diez años,

salvo se solicitara un plazo inferior.

El incumplimiento de estos plazos supondrá la aplicación de los porcentajes máximos de retención.

-de apoyo en relación con el régimen de endeudamiento.

Se concretan en el artículo 24 y suponen:

-permitir la solicitud de autorización de conversión o consolidación de las operaciones financieras a corto plazo en operaciones a largo plazo de la deuda viva.

-solicitar que no se computen en los límites de endeudamiento previsto en los artículos 51 y 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, las operaciones de crédito destinadas a dar cobertura a la falta de pago de subvenciones concedidas por la Unión Europea o por las Comunidades Autónomas.

-de financiación del remanente negativo de tesorería.

Se recogen en el artículo 25 y facultan a solicitar la autorización para financiar a largo plazo el remanente negativo de tesorería para gastos generales del año 2012 y, las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto registradas contablemente a 31 de diciembre de 2012 en la cuenta "*Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*", mediante una operación de crédito a largo plazo sin los límites previstos en el artículo 177, apartado 5 del citado texto refundido³.

El capítulo III de este Título segundo, establece las condiciones generales aplicables a los municipios que soliciten estas medidas y otras específicas para los supuestos en los que resulten de aplicación las medidas relativas a la participación en tributos del Estado, a las deudas con acreedores públicos o al régimen de endeudamiento.

Respecto las primeras, las de carácter general, el Real Decreto-ley establece la obligación de remitir un plan de ajuste, nuevo o revisado, que incorpore las condiciones relativas a la:

-reducción de gastos de funcionamiento,

-obligación de financiar íntegramente los servicios públicos mediante tasas o precios públicos, con unos límites mínimos que se recogen en el propio artículo 26 y que varían según se trate del primero, segundo o tercer ejercicio presupuestario.

-imposición de requisitos a cumplir por las Ordenanzas fiscales, como la

³ El mencionado artículo, en su apartado quinto dispone lo siguiente:

"5. Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

Que su importe total anual no supere el cinco por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.

Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte."

prohibición de supresión de tributos exigidos durante 2013, la autorización de incrementos sobre el importe global de las cuotas de cada tributo local, el rechazo de reconocimiento de beneficios fiscales, salvo los previstos de forma obligatoria por las leyes, la prohibición de tipos de gravamen reducidos y la aprobación de tipos de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que garanticen el mantenimiento global de la cuota íntegra del ejercicio anterior.

-prohibición de adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevos organismos, sociedades, consorcios, fundaciones o cualquier otro ente o entidad.

-al presupuesto y sus prórrogas forzosas en caso de no aprobar los correspondientes al ejercicio.

-información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y al Pleno del ayuntamiento del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación, con unos límites mínimos que varían según el ejercicio al que corresponda la liquidación de los derechos pendientes de cobro.

Respecto a las segundas, condiciones específicas, se prevé la disolución de las entidades vinculadas o dependientes a los municipios en situación de desequilibrio financiero, disolución que se producirá de forma automática si en los plazos establecidos no se adoptasen medidas de corrección o adoptadas no hubieran corregido el desequilibrio.

El capítulo III de este Título termina con el establecimiento de condiciones adicionales específicas para los municipios beneficiarios de las medidas de apoyo recogidas en este Real Decreto-ley ya en el ámbito de la participación en tributos del Estado, ya en el de las medidas relacionadas con las deudas de los municipios con acreedores públicos, de las relacionadas con el régimen de endeudamiento o de las relativas a la financiación del remanente negativo de tesorería.

c) Normas procedimentales, de seguimiento y control

El capítulo IV de este Título II, concreta el procedimiento aplicable a esta tercera fase del mecanismo de financiación y las actuaciones de seguimiento y control.

En primer lugar, respecto al procedimiento, exige la publicación de la relación de municipios que podrán solicitar la aplicación de estas medidas. Esta publicación se ha de producir en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

Los municipios, a través de su interventor en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la relación referida, pueden solicitar al Ministerio aquí tan calendado, acogerse a alguna o a varias de las medidas previstas en el Título II. La solicitud ha de acompañarse de la siguiente documentación:

-plan de ajuste, nuevo o revisado,

-acuerdos del Pleno de la Corporación con la aceptación de las medidas que acuerde el Ministerio, de las condiciones recogidas en este Título II y de las específicas impuestas por el Ministerio para el saneamiento financiero del municipio.

La petición se resuelve en el plazo de dos meses por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio. La resolución contendrá las medidas que resultarán de aplicación y la forma de cumplimiento de las condiciones establecidas en esta norma, además, de otras condiciones específicas según la medida acordada.

En caso de que la resolución no recogiese las medidas solicitadas por el municipio, éste tendrá que revisar su plan de ajuste para adecuarlo a la resolución.

En segundo lugar, respecto las actuaciones de seguimiento y de control de las medidas y condiciones, se reservan al Ministerio. Para ello, el municipio tendrá que remitir la información que al efecto le solicite el Ministerio.

El incumplimiento de los compromisos asumidos por los municipios, sin atender el requerimiento previo, comporta la anulación de las medidas de apoyo, adoptada mediante resolución del órgano competente, sin perjuicio de la aplicación de las medidas previstas en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁴.

El Real Decreto-ley entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín oficial del Estado”*.

⁴ La mencionada disposición adicional regula los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales; en su apartado quinto, respecto al incumplimiento de deberes se remite a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero.