

**MADRID**

Castellana, 216  
28046 Madrid  
Tel.: (34) 91 582 91 00

**BARCELONA**

Diagonal, 640 bis  
08017 Barcelona  
Tel.: (34) 93 415 74 00

**BILBAO**

Alameda Recalde, 36  
48009 Bilbao  
Tel.: (34) 94 415 70 15

**MÁLAGA**

Marqués de Larios, 3  
29015 Málaga  
Tel.: (34) 952 12 00 51

**VALENCIA**

Gran Vía Marqués  
del Turia, 49  
46005 Valencia  
Tel.: (34) 96 351 38 35

**VIGO**

Colón, 36  
36201 Vigo  
Tel.: (34) 986 44 33 80

**BRUSELAS**

Avenue Louise, 267  
1050 Bruselas  
Tel.: (322) 231 12 20

**LONDRES**

Five Kings House  
1 Queen Street Place  
EC 4R 1QS Londres  
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

**LISBOA**

Avenida da Liberdade, 131  
1250-140 Lisboa  
Tel.: (351) 213 408 600

## EL PLAN PARA EL PAGO A LOS PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LOS ENDOSOS DE CRÉDITOS CONTRA LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**Ángel Carrasco Perera**

*Catedrático de Derecho Civil  
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo*

**Blanca Lozano Cutanda**

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco  
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

El plan de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales, instrumentado por medio de los Reales Decretos Leyes 4/2012 y 7/2012<sup>1</sup> como remedio extraordinario de los retrasos en el pago por parte de muchos entes locales, se encuentra actualmente en la primera fase de ejecución. A este plan de pago se han adherido también, voluntariamente, todas las comunidades autónomas excepto Galicia, País Vasco y Navarra (con un calendario retrasado, aproximadamente en un mes, respecto del aplicable a las entidades locales que se expone en esta nota).

El Real Decreto Ley 7/2012 ha creado el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (FFPP), que va a ser la entidad pública responsable de instrumentar el mecanismo de financiación para el pago de deudas. Para obtener los recursos necesarios para sus operaciones, se reconoce al FFPP capacidad para "captar financiación en los mercados de capitales nacionales y extranjeros mediante, entre otros, la emisión de valores, la concertación de préstamos y la apertura de créditos,

así como cualquier otra operación de endeudamiento". La gestión de las operaciones del FFPP se encomienda al Instituto de Crédito Oficial que, además, participará en la financiación de las operaciones.

Todas las deudas y operaciones que contraiga el Fondo con terceros para la captación de financiación gozarán de la garantía del Estado (el Real Decreto Ley 7/2012 define esta garantía del Estado como "explícita, irrevocable, incondicional y directa").

Se prevé que el FFPP se dote de un crédito sindicado bancario de alrededor de 35.000 millones de euros, en el que van a participar la mayoría de las entidades bancarias y el ICO. El coste del crédito, según la referencia del Consejo de Ministros del 9 de marzo<sup>2</sup>, será el equivalente al de otras operaciones avaladas por el Estado, con un recargo máximo de 115 puntos básicos sobre Tesoro. En la actualidad, el interés estaría alrededor del 5 por 100. Este interés, unido al aval del Tesoro, hace que las operaciones vayan a resultar atractivas para las entidades financieras.

1 Completados por la 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.

2 [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2012/refc20120309.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2012/refc20120309.htm)

Los proveedores que figuren en la relación certificada de facturas o en un certificado individual podrán optar, voluntariamente, por acogerse a este plan extraordinario de financiación. En ese caso, podrán proceder a hacer efectivo su crédito mediante la presentación al cobro de la factura en las entidades de crédito que participen en el sistema. Los acreedores no están obligados, por tanto, a someterse a este plan de pago, pudiendo optar por reclamar la totalidad de la deuda y sus intereses aunque ello les suponga una demora en el pago. Hay que entender también, porque nada se dice en contrario, que pueden optar por cobrar por esta nueva vía sólo alguna de sus facturas pendientes a su libre elección, aunque sean las más recientes.

A pesar de que de la lectura de los reales decretos leyes resulta que ningún contratista (ni los incluidos en la relación certificada ni los que han solicitado y obtenido certificado individual), está obligado a someterse a este procedimiento extraordinario de pago a proveedores, el Ministerio ha anunciado que la mera solicitud del certificado a la Entidad Local implica la aceptación del mismo, lo que supone una renuncia no prevista en la norma ni consentida por el contratista (que únicamente solicita el certificado para ver "reconocido el derecho de cobro", según el tenor literal del Real Decreto-Ley 4/2012).

Los pagos se llevarán a cabo de acuerdo con el plan de financiación aprobado por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (no publicado aún), partiendo de las líneas o criterios que ha establecido el Real Decreto Ley 4/2012:

- Su ámbito temporal se limita a 2012, pudiendo articularse en fases temporales sucesivas dentro de este año.
- En cada fase se podrá establecer "un descuento mínimo a ofertar por el contratista sobre el importe del principal de la obligación pendiente de pago para que

pueda abonarse al contratista", y también se podrá fijar un importe global y máximo de financiación y establecerse tramos específicos para pequeñas y medianas empresas. Este descuento se añade, en su caso, a la renuncia a intereses y costas judiciales que supone necesariamente el pago por este mecanismo de financiación.

- Podrán, asimismo, establecerse criterios para priorizar el pago, entre otros, i) la quita o descuento que se oferte sobre el principal de la deuda, ii) que se haya iniciado un procedimiento judicial para su reclamación antes del 1 de enero de 2012, y iii) la propia antigüedad de la deuda.

El Real Decreto Ley dejaba abierta, por tanto, la posibilidad de una quita voluntaria como criterio para priorizar el pago, pero el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ha anunciado que no se utilizará este criterio y que el único aplicable será el de la antigüedad de la deuda.

Tras la remisión por los entes locales de las relaciones certificadas de las obligaciones pendientes de pago al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (que tuvo lugar antes del 15 de marzo de 2012), y el primer envío de los certificados individuales expedidos a instancias de los contratistas (que se llevará a cabo en los cinco primeros días hábiles de mayo), se conocerán las facturas que van a entrar en la primera fase de la operación y los plenos de las entidades locales deberán aprobar la formalización de las operaciones de crédito correspondientes, siempre que hubieren obtenido una valoración favorable de sus planes de ajuste por parte del Ministerio.

A partir de este momento, las entidades de crédito podrán materializar las transferencias que procedan a los contratistas incluidos en las relaciones anteriores.

Según el artículo 2.4 del Real Decreto Ley 4/2012, se entiende por contratista, a los

efectos de lo dispuesto en este Real Decreto-ley, tanto al adjudicatario del contrato como el cesionario a quien le haya transmitido su derecho de cobro.

Hay una cuestión sobre la que se ha suscitado debate, a saber, la de los créditos contra Administraciones Públicas que estuvieran endosados a terceros. En nuestra opinión, el debate no tiene sustancia como tal, ya que depende de la naturaleza del endoso en cuestión. Procederemos mediante las distinciones oportunas.

Endoso pleno de título cambiario (pagaré) emitido por la Entidad Local. El crédito cambiario se ha transmitido al cesionario por endoso. El cesionario es el legitimado para el cobro.

Endoso en garantía de título cambiario (pagaré). El acreedor cesionario dispone de los derechos de un acreedor pignoraticio, puede cobrar el pagaré, y no está obligado a restituirlo al endosante, si bien el dinero quedará en depósito irregular.

Endoso no cambiario de un crédito, mediante cesión plena. Sólo el cesionario puede cobrarlo. Además, si el cedente es un proveedor incluido en el ámbito de aplicación del RD Ley, también lo estará el cesionario.

Endoso no cambiario mediante una prenda del crédito. Habrá que estar a los pactos contenidos en el contrato de prenda. Normalmente el deudor pignorante puede cobrar el crédito, pero no apropiarse los fondos. Con todo, en la duda, el banco debe negarse a pagar si no concurren cedente y cesionario.

Endoso no cambiario como mera gestión de cobro. El cesionario es un mandatario o comisionista del titular del crédito, y lo cobra en su nombre. El banco sólo ha de cuidar que el mandato no haya sido revocado, y, en caso de duda, reclamar la presencia de ambos.

Si la entidad pública deudora hubiera gestionado con una entidad financiera una operación de *confirming*, y esta entidad no asumiera frente al proveedor la deuda del ente local – con la correspondiente cesión de créditos del proveedor a la entidad confirmante-, el proveedor sigue siendo titular de su crédito, y puede utilizar el procedimiento de cobro del plan.

Los subcontratistas de los proveedores no están incluidos en el ámbito de aplicación del plan de saneamiento. Con todo, si estos subcontratistas hubieran ejercitado contra el ente local la acción directa del art. 1597 Código Civil, incluso extrajudicialmente, su posición se asimila de facto a la de un titular del crédito, pues la entidad promotora ya no puede pagar al proveedor ni a otros acreedores de éste.

Queda por considerar la situación en que el proveedor, acreedor originario, hubiera endosado su título o crédito a un tercero, el cual, impagado el crédito por la entidad pública, hubiera retrotraído el descuento y recuperado del proveedor la cantidad descontada (más intereses). En este caso el proveedor recupera su crédito contra el ente. Lo malo es que ello ocurra cuando los plazos para someterse al esquema del plan de pago a proveedores hayan transcurrido.