

Ley Orgánica 9/2013, de control de la deuda comercial: medidas coercitivas para las Administraciones morosas

Blanca Lozano Cutanda

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

Carlos Vázquez Cobos

Abogado, socio coordinador del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre (BOE de 21 de diciembre, "Ley Orgánica" en adelante), adopta medidas drásticas para luchar contra la morosidad de las Administraciones públicas y la consiguiente deuda comercial, que lastra a la economía española y hace peligrar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El plazo legal de pago a los proveedores de las Administraciones públicas está fijado en 30 días por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 216), pero se incumple de forma generalizada. Hasta ahora, se han arbitrado varios "planes de pago a proveedores" como mecanismos extraordinarios para financiar, con la garantía del Estado, la deuda acumulada por las corporaciones locales y algunas Comunidades Autónomas. La Ley Orgánica pretende sustituir a estos mecanismos extraordinarios de financiación y para ello regula, con carácter permanente, un "sistema automático y progresivo de medidas de control".

Pasamos a exponer resumidamente las novedades de este nuevo sistema, que habilita al Gobierno para aplicar medidas de control y de coerción a las Administraciones morosas.

1. El control de la deuda comercial se integra en el principio de sostenibilidad financiera, y pasa con ello a beneficiarse de los principios y de las medidas automáticas de corrección y coercitivas previstas en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (las reformas se introducen como nuevos preceptos de esta Ley).

El control de la deuda comercial se ve, de esta forma, muy reforzado, pero la "prioridad

absoluta" de pago que establece el artículo 135.3 de la Constitución sigue siendo aplicable únicamente a la deuda financiera (así lo precisa la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica).

2. Se crea el concepto de "periodo medio de pago a proveedores" (PMP), que todas las Administraciones públicas y sus organismos tendrán que publicar en su portal web en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica. La metodología para el cálculo de este PMP se desarrollará por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (que previsiblemente se publicará casi de inmediato, a fin de hacer posible el cumplimiento de tan breve plazo).

Las Administraciones deberán, además, disponer de un plan de tesorería que incluya, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad (treinta días, como hemos señalado).

3. Cuando durante dos meses consecutivos el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad (esto es, no se pague en los 60 días siguientes a la fecha de la aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados), se aplicarán las siguientes medidas:

A. Comunidades Autónomas: el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

(MHyAP) le hará una “*comunicación de alerta*” sobre el importe que debe destinar mensualmente al pago a proveedores y otras medidas de reducción de gastos, incremento de ingresos o gestión de cobros y pagos que deberá adoptar para la reducción del PMP.

- B.** Entidades locales: el órgano interventor realizará el seguimiento del PMP. Cuando se trate de municipios incluidos en el modelo de cesión de tributos, el interventor le hará una “*comunicación de alerta*” a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera y a la Junta de Gobierno de la Corporación Local. La Administración que ostente la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incrementos de ingresos u otras medidas de cobros y pagos que el Ayuntamiento deberá adoptar para la reducción del PMP:

4. En caso de persistencia en el incumplimiento de la Comunidad Autónoma, se aplicarán, de forma progresiva, las siguientes medidas de corrección automática y coercitivas:

- A.** Transcurridos dos meses desde que el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad, se adoptarán las siguientes **medidas automáticas de corrección**:

- Las modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica, no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al MHyAP, con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta, y la modificación presupuestaria origen de la misma.
- Todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo requerirán autorización del Estado.
- La Comunidad Autónoma deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería nuevas medidas para cumplir con el PMP.

- En caso de persistencia en el incumplimiento, transcurridos otros dos meses desde esta actualización del plan de tesorería, el MHyAP **retendrá los correspondientes recursos del sistema de financiación para pagar directamente a los proveedores.** Esta previsión se introduce en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, mediante una disposición adicional octava; en ella se precisa que el importe retenido comprenderá los gastos de gestión y no podrá exceder de la diferencia entre el importe que el MHyAP le indicó a la Comunidad Autónoma que debía dedicar mensualmente al pago a proveedores para reducir su PMP y el que ésta haya dedicado efectivamente a tal fin. Mediante Real Decreto se desarrollarán las condiciones y el procedimiento de retención.

- B.** Si la Comunidad Autónoma persistiera en su incumplimiento, y transcurriesen otros dos meses más desde la citada actualización del plan de tesorería en los que el PMP de la Comunidad Autónoma siguiera superando en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad:

- a.** Se aplicarán por el Gobierno las **medidas coercitivas** previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que incluyen:

- Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el objetivo establecido. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los objetivos de consolidación fiscal de la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.
- Constituir, si el MHyAP lo solicita, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% de su PIB nominal. Si la Comunidad Autónoma persistiera en su incumplimiento, este

depósito dejará de devengar intereses a los 3 meses y en un nuevo plazo de 3 meses podrá convertirse en una multa coercitiva impuesta a la Comunidad Autónoma.

- De no adoptarse alguna de las dos medidas anteriores, o si estas son insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío de una Comisión de Expertos para valorar la situación económico-financiera de la Comunidad Autónoma y presentar una propuesta de medidas, cuyo cumplimiento será obligatorio para la Administración incumplidora.
- Además, hay que entender que resulta aplicable lo dispuesto en el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012 para el caso de que la Comunidad Autónoma no adopte el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituya el depósito obligatorio o no implemente las medidas propuestas por la Comisión de Expertos. Este precepto permite aplicar la previsión del art. 155 de la Constitución que apodera al Gobierno, *in extremis*, para

adoptar cualesquiera “medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa”.

- b. El MHyAP podrá, además, proponer a la Comunidad Autónoma su **acceso a los mecanismos adicionales de financiación vigentes**. La Comunidad Autónoma sólo podrá justificar su rechazo si acredita que puede obtener liquidez a un precio menor del que le proporciona el mecanismo previsto por el Estado.

5. En caso de persistencia en el incumplimiento de las Entidades Locales:

- La Administración General del Estado, previa comunicación a la Comunidad Autónoma cuando ésta ostente la tutela financiera, procederá a **la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago con los proveedores**.
- El MHyAP podrá determinar el **acceso obligatorio de la Corporación Local a los mecanismos adicionales de financiación vigentes**.