

Real Decreto Ley 4/2013: ampliación del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
Miembro del Consejo Académico de Gómez-Acebo & Pombo*

Irene Fernández Puyol

Abogado del área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

1. Ampliación del mecanismo para el pago a proveedores a Administraciones y contratos no incluidos en su primera fase

El mecanismo de pago y cancelación de deudas con proveedores de las entidades locales y las comunidades autónomas, regulado por los reales decretos leyes 4/2012 y 7/2012, arbitra un sistema de carácter excepcional para contribuir a la recuperación de la economía española, permitiendo que mediante un sistema de financiación instrumentado por una entidad estatal -el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (FFPP)-, se proceda directamente al pago de las facturas pendientes a 1 de enero de 2012 de corporaciones locales y Comunidades Autónomas.

El FFPP se subroga en los derechos de cobro frente a estas Administraciones, que podrán concertar para su pago una operación de endeudamiento a largo plazo siempre que hayan elaborado y se haya aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que, además de previsiones para el pago de la deuda y medidas de disciplina fiscal, puede incluir determinadas reformas estructurales y medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas.

Se consigue, de esta forma, un *doble dividendo*: inyectar dinero en la Economía, evitando la asfixia económica de muchas empresas como consecuencia de la morosidad de las

Administraciones Públicas, y procurar que éstas adopten medidas de ajuste presupuestario y disciplina del gasto.

Tal como se configuró por los reales decretos leyes citados, en la primera fase del plan de pago a proveedores, se incluyeron en su ámbito de aplicación únicamente aquellas entidades locales que perciben ingresos por la participación en los tributos del Estado, como son los municipios y provincias, por ser estos fondos los que constituyen la garantía última del mecanismo de financiación. Por ello, no se aplicó, como precisaba el Real Decreto 7/2012, a las entidades supramunicipales (áreas metropolitanas y entidades municipales asociativas como mancomunidades de municipios y consorcios), a las comarcas y a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Quedaban fuera, asimismo, las entidades locales del País Vasco y de Navarra, "como consecuencia de las especialidades de su régimen foral".

La exclusión de la participación en el mecanismo de financiación de las entidades municipales asociativas, se explicaba por el hecho de que no tienen participación en los tributos del Estado (dado que son estos fondos los que constituyen la garantía última del mecanismo de financiación), pero, como pusimos en su día de manifiesto en un &Análisis de Gómez Acebo & Pombo¹, carecía de justificación en casos como los de las mancomunidades

¹ Puede consultarse en:

<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/SOLUCIONES-EXCEPCIONALES-PARA-REMEDIAR-LOS-IMPAGOS-A-LOS-PROVEEDORES-POR-LAS-ENTIDADES-LOCALES-REAL-DECRETO-LEY-4-2012.pdf>

de municipios, en los que el ente asociativo ha incurrido en déficit y las corporaciones locales que lo integran han sido las únicas beneficiarias de un servicio o suministro prestado por la entidad asociativa o sus organismos dependientes.

Finalmente, se ha optado por arbitrar una segunda fase del mecanismo de financiación que permite acogerse al mismo a estas entidades que quedaron fuera, aprovechando el remanente de la dotación inicial del Fondo de Proveedores, de 30.000 millones que no fue solicitado a las entidades financieras (por no ser necesario en 2012, dado el importe de las facturas entonces presentadas). La regulación de esta segunda fase se contiene en el Capítulo I del Título III del Real Decreto Ley.

Interesa señalar que, como bien indica su nombre, estamos ante una "ampliación" del mecanismo creado para el pago de las facturas pendientes a 1 de enero de 2012 y no ante un nuevo sistema. Por eso, se seguirán pagando las facturas contabilizadas antes del 1 de enero de 2012. De lo que se trata es de aplicar el sistema para el pago de deudas que quedaron fuera de la primera fase ya fuera por el tipo de entidad local o de contrato.

En concreto, la extensión del mecanismo de pago a proveedores comprende:

1. En relación a las corporaciones locales:

A) Determinadas entidades locales que no pudieron acogerse a la primera fase del mecanismo, como son:

- Las entidades locales del País Vasco y Navarra que estén incluidas en el modelo de participación en tributos del Estado, para lo que se prescribe que "tendrán que suscribir previamente los correspondientes convenios

entre la Administración General del Estado y las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra, según corresponda".

- Las mancomunidades de municipios. Al no tener participación por sí mismas en los tributos del Estado, el Real Decreto Ley dispone que la garantía para el pago de sus obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento que suscriban 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, en proporción a sus respectivas cuotas de participación en las citadas entidades a 31 de diciembre de 2011".

Para estas entidades locales, se podrán incluir en el plan de pago a proveedores, todas las obligaciones de pago que contemplaban los reales decretos leyes 4/2012 y 7/2012, así como las derivadas de los nuevos contratos a los que se extiende esta segunda fase.

B) Las entidades locales que ya se acogieron a la primera fase del mecanismo, pero en relación a un nuevo ámbito objetivo: sólo cuando las facturas pendientes de pago se derivan de convenios, concesiones administrativas, encomiendas de gestión y otras modalidades obligacionales que se consideraron excluidas de la primera fase de la aplicación del plan².

2. En relación a las Comunidades Autónomas:

A) Las que ya participaron en la primera fase, según lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera

² Se trata, en concreto, de las obligaciones pendientes de pago derivadas de: "convenios de colaboración, concesiones administrativas, encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de una Administración autonómica o de la Administración estatal, de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, de 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, de los contratos de concesión de obras públicas, de colaboración entre el sector público y el sector privado, de contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, correspondientes a la subvención que se hubiere pactado a cargo de las entidades locales, siempre que se tuviese que haber ingresado al contratista con anterioridad a 1 de enero de 2012, previstos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre".

de 6 de marzo de 2012, en relación al nuevo ámbito objetivo señalado para las entidades locales.

- B) Las que no participaron en la primera fase, para todas las obligaciones de pago, tanto las correspondientes al nuevo ámbito objetivo, como aquellas a las que se refiere el citado Acuerdo de Política Fiscal y Financiera.

El Real Decreto Ley define qué debe entenderse por "Comunidad Autónoma", admitiendo la inclusión en este concepto no sólo de la Administración de la Comunidad y sus entidades, organismos y entes dependientes, sino también las entidades asociativas en las que participe directa o indirectamente³.

Esta segunda fase del mecanismo de pago se regirá por lo ya previsto para su primera fase (los citados reales decretos leyes y sus órdenes de desarrollo para las entidades locales, y las previsiones del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para las Comunidades Autónomas), con las especialidades que incluye el Real Decreto Ley 4/2013 y que pasamos a enunciar.

- Con el fin de que no afloren nuevos gastos que no hubieran sido reconocidos con anterioridad al 1 de enero 2012, y de esta forma evitar incrementos del déficit público en términos de contabilidad nacional en el ejercicio 2013, en el nuevo ámbito objetivo de aplicación únicamente se admiten las obligaciones de pago que se hayan aplicado a los presupuestos de la entidad local correspondientes a ejercicios anteriores a 2012 o bien, en el caso de las Comunidades Autónomas, que se trate de obligaciones pendientes de pago que se hayan incluido en la cuenta general de la comunidad autónoma del ejercicio 2011 y anteriores (o cuentas anuales aprobadas correspondientes a tales ejercicios en el supuesto de que se trate de una entidad que

no forme parte de la misma, como sería el caso, por ejemplo, de las entidades asociativas en las que participe directa o indirectamente). El problema se plantea ante el hecho de que han existido gastos reconocidos con anterioridad a dicha fecha que no fueron objeto de consignación presupuestaria ante la inexistencia de crédito suficiente. Al introducir la nueva exigencia, se podría caer en el error, a nuestro juicio, de limitar el nuevo mecanismo a los gastos reconocidos que hubieran tendido expresa consignación en el momento de su reconocimiento, con lo que se limitaría el nuevo mecanismo a los supuestos de impago por problemas de liquidez, no a los supuestos de impago por problemas de insuficiencia presupuestaria

- Se establece el calendario y el procedimiento para el suministro de información por parte de las Administraciones y el pago de facturas (artículo 23 para los entes locales, y artículo 30 para las Comunidades Autónomas), con algunas especialidades, entre las que cabe reseñar, para las entidades locales:
 - o Mientras en el anterior plan de pago se recogía una doble fase (el interventor preparaba primero una relación certificada de facturas que era objeto de publicación y aquéllos proveedores que no estaban incluidos en ella podían pedir un certificado individual), ahora se establece únicamente la posibilidad de que los proveedores soliciten el certificado individual por las obligaciones pendientes de pago. Esta solicitud debe hacerse antes del 22 de marzo de 2013. Por su parte, el interventor tiene 5 días naturales para estimarla o denegarla. En caso de que dicho certificado sea emitido, el interventor tiene hasta el 29 de marzo para enviar la información al Ministerio de Hacienda (hay que tener en cuenta las fechas...).

³ Debe tratarse, en cualquier caso, de entidades incluidas en el sector Administraciones Públicas, subsector Comunidades Autónomas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996.

- El silencio en la emisión de las certificaciones es negativo mientras que en el RDL 4/2012 era positivo. Al igual que en la primera fase de la aplicación del sistema, no cabe descartar que se produzcan discrepancias entre el contratista y el interventor sobre la deuda, su importe o su inclusión en este sistema, pero no se ha previsto ningún mecanismo para su resolución, por lo que sólo cabe pensar en la posibilidad de recurrir frente a la denegación del certificado individual ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con el riesgo de que, cuando, en su caso, se le reconozca, ya no quepa acudir al mecanismo de financiación (por lo que posiblemente resulte más interesante en este caso reclamar directamente, en vía administrativa y, en su caso, contencioso-administrativa, el pago de la deuda).
 - Los planes de ajuste se llevarán a cabo también con arreglo al sistema ya establecido, con la especialidad de que, si no se aprueban expresamente, se entienden aprobados pasado el 20 de mayo. El silencio en este caso es positivo. El Real Decreto Ley contiene, además, una previsión especial para las mancomunidades de municipios, en cuanto sus planes de ajuste requerirán una doble aprobación: por el órgano de gobierno establecido por el estatuto por el que se rigen y por los plenos de los ayuntamientos que la integren. Por otro lado, aun aquellas entidades locales que ya tuviesen un plan de ajuste valorado favorablemente en la fase anterior, deberán enviar una revisión del mismo en esta segunda fase.
- Pasamos a reseñar, esquemáticamente, los principales plazos de esta segunda fase del plan de pago a proveedores.

Hasta el 22 de marzo 2013	Hasta el 27 de marzo 2013	Hasta el 29 de marzo 2013	Hasta el 15 de abril 2013	Hasta el 20 de mayo 2013
Solicitud de certificado individual por parte de los proveedores	Emisión por el interventor de los certificados individuales. Silencio negativo	Envío de la información de obligaciones pendientes de pago al Ministerio de Hacienda	Remisión de Plan de Ajuste aprobado por la Entidad local	Aprobación del Plan de Ajuste por el ministerio de Hacienda

Para más información consulte nuestra web www.gomezacebo-pombo.com, o diríjase al siguiente email de contacto: info@gomezacebo-pombo.com