

# Comentario urgente al Real Decreto-Ley 4/2002 y su incidencia sobre las Corporaciones Locales

Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO

*Secretario de Administración Local*

Jesús GONZÁLEZ PUEYO

*Interventor de Administración Local*

Fernando MORA BONGERA

*Secretario de Administración Local*

*El presente trabajo comenta, con carácter de urgencia, 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, por el que se articula el mecanismo de pago de las entidades locales a sus proveedores a través de entidades crediticias. Pendiente, no obstante, de las decisiones que habrá de incorporar la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en los términos previstos en el art. 8, y que previsiblemente se conocerán el viernes 2 de marzo, y, por tanto, con la salvedad de que la concreción de algunos extremos que suscitan dudas a lo largo del presente trabajo pudiera alterar parcialmente las conclusiones provisionalmente alcanzadas.*

En el BOE del día 25 de febrero de 2012 se publica 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.

Se trata, en contra de lo que inicialmente pudiera parecer al lector desavisado, de una norma ambiciosa y de enorme calado. Su objetivo es conseguir que la Administración Local pague a sus proveedores con el fin de allegar un balón de oxígeno al tejido empresarial español. Para ello, articula un sistema que, en realidad, supone la imposición de un modelo de saneamiento financiero tutelado y obligatorio para el sector público local, entendido en sentido amplio.

Independientemente del alto interés de todos sus contenidos, lo realmente trascendente, importa ya señalarlo desde el principio, es que estamos ante un sistema que persigue romper un círculo vicioso en el que la Administración local no paga, los proveedores no cobran sus facturas y el banco, en actitud desconfiada, no colabora ni participa en la financiación que las empresas en consecuencia precisan. No es fácil tarea, porque en esa situación se encuentran la mayoría de las entidades locales y empresas españolas y, sobre todo, porque la realidad ha demostrado que ni leyes de estabilidad, ajuste o morosidad han logrado ese efecto.

El mecanismo se articula en torno al reconocimiento contable de las deudas y a la aprobación tutelada de un plan de ajuste de cada entidad que precisa de la aprobación de la Administración del Estado — eufemismos aparte—. Con ello se pretende conseguir el completo pago a proveedores, en principio, de obras, servicios y suministros, por deudas pendientes a 31 de diciembre 2011, a lo largo del año 2012; y a pesar de ello, alcanzar el equilibrio de forma inmediata. Con ese fin, se articula una suerte de

confirmig, a través de las entidades financieras, para el pago a los proveedores, lo que a su vez supondrá la generación de una operación de activo, un crédito a largo plazo para las entidades deudoras, avalándose el mismo con las futuras participaciones de los entes locales en los tributos del Estado. Es decir, no se trata de un aval del Estado, como ha sostenido la prensa. En realidad, lo que garantiza las operaciones son los derechos futuros de las propias entidades deudoras que el Estado se compromete a emplear en caso de incumplimiento.

A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que, en el 2011, dicha participación fue de aproximadamente catorce mil quinientos millones de euros; y también que la estimación de la deuda viva a favor de los contratistas de obras, servicios y suministros, es de muy difícil estimación. No obstante, no sería descartable que esta última pudiera superar aquella cifra.

Actuando así, el Estado no compromete en principio recursos propios y arriesga exclusivamente en lo que a disciplina y control del funcionamiento del sistema se refiere, lo que no es poco.

En cualquier caso, estamos ante una norma que incorpora importantes excepciones a las más importantes normas de régimen local. Ante un momento que, ojala, sea único hasta la próxima crisis, es de especial trascendencia empezar a debatir sobre el sistema.

## I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

**La aplicación de la norma tiene carácter obligatorio:** todas las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de la misma están obligadas a proceder a su aplicación. De esta manera, todas ellas habrán de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, antes del 15 de marzo de 2012, la relación de obligaciones pendientes de pago incluidas en el ámbito objetivo del Real Decreto-Ley. No obstante, y como no podía ser de otra forma, sobre el papel, lo que se configura como voluntario es acudir a la operación de endeudamiento a largo plazo. Esta voluntariedad se comprende desde el momento en que existen entidades que no tienen deuda pendiente de ejercicios anteriores, o, incluso, la tienen del 2011 y no necesitan financiación adicional para afrontarla en plazo. Ahora bien, esos casos serán las excepciones, pues la regulación aprobada implicará, sin lugar a duda, que la inmensa mayoría de las entidades locales se financien a través del sistema previsto. Evidentemente, si existen obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores, difícilmente, en el marco actual, habrá entidades locales que puedan afrontarlas sin financiación adicional. Y como veremos, aún menos con la nueva norma.

**EL Real Decreto Ley implica, en la práctica, una intervención de tutela económica obligatoria de los entes locales por parte del Estado:** Estamos ante un endeudamiento de gran volumen que en último término controla el Estado mediante la vigilancia de su cumplimiento y el aseguramiento de que las entidades locales cumplirán con las entidades de crediticias.

**No existe una garantía financiera por parte del Estado,** dado que dicho papel lo asumen las propias entidades locales con cargo a sus derechos futuros en la participación de los tributos del Estado. Lo que este último garantiza es el real destino de esos fondos al pago de los créditos.

La norma implica **la puesta en marcha, de forma obligatoria, de un plan de saneamiento** que tendrá mayor o menor alcance en función de la magnitud del desfase entre ingreso corriente y gasto corriente, incluida la amortización de operaciones financieras. Todas las entidades locales que tengan obligaciones pendientes, de las incluidas en el ámbito de la norma, y no puedan hacer frente a las mismas en plazo, tendrán que presentar un Plan de Ajuste. El alcance podrá ser de menor o mayor relevancia, pero con posibilidades de alcanzar a todas y cada una de las áreas de gasto e ingreso corrientes. En realidad, y dado el plazo concedido para su realización, 31 de marzo de 2012, estaremos, en lo casos más complejos, ante un plan marco, conforme al que articular las medidas que seguidamente, de forma inmediata, habrá que poner en juego.

**Estamos ante un régimen excepcional,** pues para alcanzar los objetivos de la norma, se excepcionan multitud de preceptos cuya función era sostener el equilibrio presupuestario, de tal

manera que estamos realmente ante una «ventana normativa» que ofrece a los entes locales, instrumentos excepcionales y privilegiados, que no existen fuera de su ámbito.

**Es una norma de carácter eminentemente técnico** que limita, en el mayor grado posible, la actuación discrecional de los entes locales, intentando sujetar a criterios reglados su aplicación, y que, por ello, otorga una responsabilidad protagonista a los Interventores de los mismos, centrando la intervención política en el acuerdo de aprobación del plan de ajuste por parte del órgano plenario. Da la impresión de que tras la norma late una intención de llegar hasta un límite de excepción, hasta donde era posible sin violentar la autonomía local y los derechos fundamentales ínsitos en el sistema de representación política.

**Es una ley con un talante radical**, dado que los entes locales se ven abocados, en la práctica, a utilizar el sistema y actuar conforme a sus normas, independientemente, claro está, de aquellos que no tengan problemas financieros, que serán los menos. Aquí también parece talmente que no se ha querido establecer expresamente lo que en realidad late en la norma, que esto es lo que hay, que existe, de facto, obligatoriedad.

**Se articulan mecanismos de tinte iusprivatista**, existiendo, en concreto claras huellas de instituciones y figuras del derecho mercantil, crediticio y societario, ya que el sistema que se articula se encuentra muy próximo a la forma contractual del confirming, de tal modo que se combinan distintos contratos financieros para que las entidades de crédito satisfagan las deudas de los proveedores con las entidades locales. Por ello, los conflictos o dudas que se planteen podrán tener una referencia última en el régimen jurídico de este tipo de operaciones.

## II. EXCEPCIONALIDAD

Como hemos señalado, el sistema es excepcional, dado que ofrece a los entes locales la posibilidad de obtención de crédito a largo plazo, de forma extraordinaria, de las entidades financieras, siempre y cuando cumplan con los requisitos y procedimientos previstos en el Real Decreto-Ley, disponiendo, con ese objetivo, la inaplicación al caso concreto de múltiples e importantes normas actualmente vigentes. Así, y por citar sólo los casos más relevantes, se permite:

— La contabilización de operaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores, habilitando expresamente para ello a los interventores y, coherentemente, liberándoles de la responsabilidad personal que pudieran contraer por no advertir en forma escrita sobre la improcedencia, de la autorización de gastos y reconocimiento, liquidación o pago de obligaciones, sin crédito suficiente (art. 5 en relación con el art. 188 del 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).

— La asunción, por parte del Estado, de compromisos relacionados con las obligaciones de las entidades locales asumidas en el ámbito de la norma comentada, excepcionado la prohibición establecida de avalar las operaciones de endeudamiento de las entidades locales al amparo de la norma comentada (disp. adic. única en relación con la disposición adicional, también única, del Texto Refundido de la Ley general de Estabilidad Presupuestaria, aprobada por Real Decreto-Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria).

— La inaplicación de los principios, criterios y límites contenidos en las normas reguladoras de las haciendas y presupuestos locales, en ámbitos tales como la prelación de créditos, los remanentes de tesorería negativos, la concertación de créditos....

— La inaplicación, si bien con carácter voluntario para el deudor, de la normativa sobre morosidad, al excluir del sistema los gastos accesorios, costas e intereses.

— El orillamiento de la regla jurisprudencial sobre el carácter restrictivo de la posibilidad de producción de actos presuntos de carácter positivo en el caso de que el solicitante adquiera

facultades o derechos cuando se careciese de los requisitos esenciales para su adquisición.

— La alteración del sistema de equilibrios entre órganos municipales, habilitando a un funcionario público, Interventor de la entidad, para formular una propuesta al Pleno que en el régimen ordinario resultaría inadmisibile.

### III. ÁMBITO SUBJETIVO

En cuanto al ámbito subjetivo, se establece en el art. 2.3:

*«Se entiende por entidad local, a los efectos de lo dispuesto en este Real Decreto-ley, todas las entidades mencionadas en el artículo tres de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y todos sus organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las entidades locales incluidos 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.»*

La delimitación subjetiva se opera a través de la remisión a dos normas. Para que un ente se encuentre incluido en el ámbito del Real Decreto-Ley, ha de cumplir uno de los dos requisitos siguientes:

- 1.º Ha de tratarse de una entidad incluida en el art. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- 2.º O ser un organismo o entidad dependiente que pertenezca a los entes señalados en el párrafo anterior y se encuentre incluido 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.

La redacción del precepto es clara, aunque, como no podía ser de otro modo, no exenta de dificultades: se incluye a todas las entidades locales territoriales (diputaciones, ayuntamientos y cabildos), y las no territoriales (comarcas, mancomunidades, y las áreas metropolitanas) del art. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Se incluyen, también los organismos y entidades dependientes que se encuentren incluidos en el Inventario de Entes del Sector Público Local, siempre y cuando pertenezcan íntegramente a entes locales (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles).

Por eso mismo no se incluyen las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios, que no sean de propiedad exclusiva de entidades locales, aunque puedan considerarse dependientes por la posición dominante de las entidades locales, según el art. 2 del Real Decreto 1463/2007.

De esta forma se evita que el mecanismo de financiación sea aplicado a entidades participadas por privados o entes del sector público autonómico o estatal.

Ahora bien, ¿van a ser tratadas las entidades u organismos dependientes, en tanto que entes con personalidad propia, de forma independiente en cuanto a la aplicación del sistema? A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que el art. 3.4 Real Decreto-Ley incluye, entre la información a remitir por los entes locales matrices, las obligaciones de las entidades dependientes señaladas, lo que resulta coherente si se quiere conocer el verdadero estado económico del ente matriz. Y además, ha de tenerse en cuenta que la garantía última es la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, a los que evidentemente no tiene derecho este tipo de entes.

No obstante, y dada la preeminencia que tienen los órganos de la administración matriz para la aprobación de los presupuestos de organismos y entidades dependientes que sean íntegramente de su propiedad, y para el control mediato de los mismos, parece que no se justifica imponer una operatividad unitaria, sino que cada uno de ellos, en tanto que entidades locales a los efectos de la norma, podrían operar de forma independiente. Es más, no resultaría clarificadora, en ningún caso, la

confusión de deudores con personalidad diferente.

Desde el punto de vista del deudor, se señala en el art. 2.4, que podrá ser el adjudicatario del contrato o el cesionario a quien haya transmitido el derecho de cobro por cualquier vía. Emplear la palabra adjudicatario, no implica, a nuestro juicio, ninguna particularidad, respecto al caso de haberse utilizado el término contratista.

#### IV. ÁMBITO OBJETIVO

Desde el punto de vista objetivo, el ámbito de aplicación, según dispone el art. 2.1, se circunscribe a obligaciones pendientes de pago anteriores al 1 de enero de 2012, derivadas de los contratos típicos de obras, servicios o suministros. De esta manera, parece que pudieran quedar al margen importantes contratos, como los de gestión de servicios públicos, concesión de obra pública o los de colaboración público-privada, más frecuentes en grandes corporaciones.

Ahora bien, aún con ese límite, podrían hacerse, determinadas reflexiones. Así, cabría cuestionar la posibilidad de inclusión de obligaciones dimanantes de los negocios y contratos excluidos de la aplicación de la ley contratos del sector público.

Aunque resulta evidente, no está demás apuntar que no tienen cabida en el sistema diseñado las obligaciones dimanantes de relaciones extracontractuales, como podrían ser las que resulten de la responsabilidad de de la Administración o de sanciones impuestas a la entidad. Tampoco, por supuesto, las de carácter laboral.

De forma expresa, art. 2.2 Real Decreto-Ley, se excluyen las obligaciones tributarias o con la Seguridad Social, y también, las existentes en las que sean deudores otras administraciones públicas, por cualquier concepto, incluidas las entidades locales, con la duda de si respecto a este concepto ha de estarse a lo dispuesto en el párrafo tercero del propio precepto; parece lo más lógico.

Las obligaciones deben, además:

1.º Ser vencidas, líquidas y exigibles. En este aspecto van a presentarse importantes cuestiones, como veremos, en relación a si las deudas cumplen o no con ese requisito; sobre todo, teniendo en consideración el especial sistema de silencio positivo previsto.

2.º Haber sido recibida la correspondiente factura o certificación en *el registro administrativo de la entidad local* antes del 1 de enero de 2012. Es ésta una cuestión extremadamente importante. Obsérvese que la norma se refiere, en forma conscientemente abierta, al registro administrativo de la entidad. Y, ¿cuál es ese registro? No debe olvidarse que en muchas entidades locales, quizá la mayoría, las facturas acceden a la entidad por un registro específico de facturas, y que, en otros casos, por ejemplo los de las certificaciones, lo hacen por un registro administrativo diferente. Pues bien, habrá que entender incluidos todos los casos en que han entrado por cualquier registro administrativo. Un problema puntual puede suponer las facturas presentadas por correo con estampado de fecha de presentación; en ese caso, habrá que estar a la fecha de presentación en Correos. Pero lo más peliagudo no es eso, sino el caso de «las facturas, literalmente en el cajón», dado que esas facturas pudieran no encontrarse registradas en ningún sitio. Por supuesto, dichas facturas no se pueden incluir.

En todo caso, la inclusión de la factura no depende de que la obligación se encuentre o no contabilizada. En esa línea, debe apuntarse también que la norma no se refiere a facturas o certificaciones conformadas ni aceptadas, con lo que la fecha a tener en cuenta implica la eliminación del común lapso temporal existente entre presentación y conformación del documento; y también de la posible fiscalización material del gasto, aunque no habilita expresamente para su omisión.

Otra cuestión que puede tener interés para determinadas entidades es la que se refiere a obligaciones contraídas sin previo contrato, siendo el mismo exigible; es decir, las que todos conocemos por reconocimiento extrajudicial de créditos. A priori, no existe obstáculo en la norma para su inclusión,

siempre y cuando hubieran sido reclamadas antes de 1 de enero de 2012; todo ello de forma independiente al conflicto que su inclusión pudiese suponer.

Por cierto, no cabe duda de que en las obligaciones dimanantes de resoluciones judiciales firmes habrá de estarse a la fecha de las mismas, independientemente del momento de entrada del documento en la entidad local condenada al pago.

Señalar que el Real Decreto-Ley realiza, de frente, una importante quita de la deuda de las entidades locales, ya que excluye de las obligaciones a incorporar todos los gastos accesorios, incluidos intereses de cualquier tipo y costas judiciales [art. 3.1 b)]. No se trata de un tema baladí, ya que estamos hablando, cuando menos, de cientos de millones de euros, excepcionando las estrictas normas de morosidad, contenidas en el ordenamiento nacional y comunitario. El tema se remacha en el art. 9.2 al referirse la norma a los efectos del pago a través de entidades crediticias. En el caso de deudas reconocidas en sentencia, los intereses, costas y gastos reconocidos en la misma tendrán el carácter de deuda vencida, líquida y exigible y no cabrá quita sobre la misma, aunque sí de los correspondientes al retraso en la ejecución.

Por último apuntar que en la actualidad, fruto de la aplicación de las normas de morosidad existen muchas e importantes reclamaciones de intereses de deudas ya abonadas. Dado que en esos casos estaremos, al menos parcialmente, ante cantidades líquidas, vencidas y exigibles, no parece existir inconveniente alguno a su inclusión en el sistema.

## V. OPERATIVA DEL SISTEMA

El sistema previsto es muy exigente en cuanto a plazos y formalidades. Realmente, el plazo es muy corto, por lo que habrá que actuar de forma rápida y eficiente.

Las responsabilidades y operatividad del sistema gira en torno a la figura de los Interventores, de tal modo y manera, que los deberes que impone la ley son deberes de Interventor de cada entidad, como funcionario, trasladando la norma la impresión de que ha de actuar, en todo caso. Ése es el fin de los arts. 5 y 6 de la norma comentada: por un lado se le libera expresa y excepcionalmente de la responsabilidad prevista en el art. 188 LHL —lo que aporta seguridad, aunque viniese dado de suyo por el resto del sistema—, y, por otro, se tipifica el incumplimiento de sus obligaciones de certificación como falta muy grave, lo que a nuestro modo de ver resulta realmente desproporcionado. Pero es que la intención de la norma es tan clara en este aspecto que se desplazan, no sólo las responsabilidades de los órganos políticos, sino también las de los Secretarios que, no en balde, son los funcionarios con potestad certificante en la entidad. Ese desplazamiento, donde tendrá una mayor trascendencia, será, como veremos, en la elaboración de los planes de ajuste que, aunque debe aprobar el plenario de la entidad, su propuesta se atribuye al órgano de fiscalización. No obsta a lo anterior el contenido del art. 4.5 que atribuye al Presidente de la entidad las labores de facilitar la actuación de la que es directamente responsable el Interventor.

En este aspecto, se echa en falta la previsión de consecuencias, al menos de la misma severidad que las previstas para el Interventor, para los responsables políticos que dificulten u obstruyan el cumplimiento de los deberes impuestos por la norma. El Interventor no puede convocar el Pleno, lo ha de hacer el Presidente, y el acuerdo a adoptar requiere del voto favorable de los sus miembros, decisión que a ellos únicamente corresponde. ¿Que ocurrirá si votan en contra? Habría que pensar en un desplazamiento de la responsabilidad apartando al interventor de la misma. Tampoco se aborda el tema de las enmiendas formuladas por los corporativos a la propuesta.

### 1. Suministro de información y certificación de obligaciones

Para el suministro de información, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se configura un sistema telemático que funcionará con firma electrónica, presumiblemente del Interventor de la entidad, sin perjuicio de la posibilidad de utilización de sellos de órgano. El citado suministro se estructura en dos fases en las que se generan dos tipos de certificaciones:

**Certificaciones colectivas:** En la primera fase, todas las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo habrán de remitir, antes del 15 de marzo de 2012, una relación certificada de todas las obligaciones pendientes de pago acogibles al Real Decreto-Ley. Dicha relación certificada se expedirá por el interventor de la entidad —no por el Secretario—, con obligación de informar al Pleno. No es necesario que se incluya visto bueno de la Presidencia. Sería lo más adecuado, pero ha de tenerse en cuenta que, como hemos visto, la norma, de forma consciente, ha centrado toda la responsabilidad en el Interventor. Era lo más sencillo y directo.

El contenido de la información a remitir es claro: además de los datos identificativos generales, se requiere la comunicación del importe del principal pendiente de pago, IVA o impuesto general indirecto canario incluido, la fecha de entrada de la factura o, en su caso, factura rectificativa, o solicitud de pago. Comprendiendo no sólo el ámbito de la entidad informante sino también el de las entidades y organismos dependientes.

Como hemos visto, se excluyen gastos, intereses y costas. En lo que se refiere a los acuerdos existentes entre contratista y entidades deudoras sobre quitas, aplazamientos o cancelaciones parciales, las deudas afectadas se incorporan en lo que a vencimientos producidos antes del 1 de enero de 2012 se refiere. Independientemente de que dichos vencimientos traigan causa de acuerdos judiciales o extrajudiciales. No obstante, en el primer caso habrá que estar a las cantidades declaradas en sentencia —sin exclusión de gastos, costas o intereses en ella incluidos—, y en el segundo, además, habrá que dar cuenta al órgano judicial de ejecución.

Obsérvese que no se hace referencia a más fecha que la de entrada en el registro administrativo, y no a la de aprobación o conformación de la factura o certificación. Y, como se ha señalado, la contabilización no es un requisito, de tal forma que ni siquiera se tiene en cuenta para dar preferencia a los deudores con obligaciones contabilizadas. Y ahí es donde surge el problema apuntado de «facturas en el cajón no contabilizadas», o que no cuenten, ni siquiera con registro de entrada.

También ha de señalarse si el deudor ha emprendido la vía de reclamación judicial antes de 1 de enero de 2012, dado que ése será uno de los criterios para la preferencia en el pago.

Nada dice la norma respecto a las ofertas de quita de los deudores. Aspecto que podrá resultar determinante de la prelación de créditos según dispone el art. 8.2 a) de la norma.

Las certificaciones emitidas podrán ser consultadas por los contratistas (art. 4.1). La consulta habrá de ser telemática, si se pretende que sea eficaz. Se prevé que serán las entidades locales las que faciliten la consulta, cuando quizá lo más eficaz sería la consulta en un portal centralizado, sobre todo con los breves plazos manejados. Y aunque el derecho se atribuye por la norma a los contratistas, en realidad deberán ser públicas, pues precisamente el derecho de consulta se articula para que quienes no sean incluidos puedan reclamar.

**Certificaciones individualizadas:** A la vista de la certificación colectiva, quienes no se encuentren incluidos como deudores en la misma y estimen tener derecho a ello, solicitarán a la entidad local pretendidamente deudora la emisión de un certificado individual conforme al modelo que aprobará el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 12 de marzo de 2012 (Disposición Final Primera). Dicho certificado deberá ser emitido por el Interventor, si procediese, en el plazo de 15 días naturales, computados desde el día siguiente al de entrada de la solicitud en el registro de la entidad local (a estos efectos se aplicará para el cómputo de plazos y presentación lo dispuesto en los arts. 47 a 49 y 69 a 71. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común — LRJAP).

Si no procediese la emisión del certificado por no existir la deuda o no cumplir la misma con los requisitos previstos para su inclusión en el sistema, deberá rechazarse expresamente la solicitud en idéntico plazo, pues en caso contrario, se entenderá estimada por silencio, en los términos previstos en la solicitud. En el caso de que la deuda exista, pero no en la cuantía solicitada, deberá estimarse parcialmente.

Es este tema del silencio uno de los más problemáticos porque los efectos de la inactividad de la Administración pueden ser de gran magnitud. Como hemos señalado, se habilita expresamente la posibilidad de generación de actos presuntos que, al suponer la adquisición de facultades o derechos respecto a los que el solicitante pudiera carecer de los requisitos esenciales para su adquisición, estaríamos ante actos presuntos nulos *ex radice* [art. 62.1 f) LRJAP], los que obligaría, a la entidad a una inmediata reacción para su revisión de oficio con carácter inmediato, aplicando medidas cautelares si se quiere evitar el pago (art. 102 LRJAP).

El momento de la emisión de certificaciones es, sin duda, uno de los más críticos del sistema. Ciertamente, en la mayoría de los casos, la inclusión en la lista de deudores certificados no planteará dudas, pero en otros muchos la cuestión no será tan sencilla. Es más, en algunos, bastantes, la cuestión se presentará como *jurídicamente compleja*. Y el plazo para responder, so pena de estimación presunta, es realmente muy breve. Para que se den los requisitos que se exigen a la deuda, aunque la norma no lo explicita y se refiere exclusivamente al momento de entrada en los registros administrativos, lo cierto es que ha de estar conformada e intervenida; en otro caso no podrá abonarse. ¿Es razonable pensar que las entidades locales están en condiciones de solventar esta cuestión en el plazo de 15 días?

Además, ha de tenerse en cuenta que pueden incidir cuestiones como la posibilidad de compensación de deudas, y que, en el caso de deudas judicialmente reclamadas, la falta de pago se puede deber a que la entidad local afectada se opone a la existencia o al montante de la deuda pretendido por el acreedor.

La relación de deudores incluidos estará constantemente actualizada con el resultado de la emisión de certificados individuales, remitiendo mensualmente el Interventor al Ministerio, relación de los certificados emitidos, las solicitudes rechazadas y las no contestadas en plazo. Es decir incorporarán el efecto de las estimaciones presuntas.

## 2. Elaboración y aprobación de los planes de ajuste

Según dispone el art. 7 de la norma analizada, el órgano plenario de la entidad —la norma alude al pleno, pero no todas las entidades incluidas tienen pleno— deberá aprobar el plan de ajuste antes del 31 de marzo de 2012.

El citado Plan de Ajuste es, ni más ni menos, un plan general de saneamiento de la entidad que persigue garantizar a toda costa el equilibrio financiero de las entidades, una vez satisfechas las deudas a proveedores. Para ello, como no podía ser menos, se habilita para estos planes la posibilidad de adopción de medidas en todos los ámbitos de la entidad. A nuestro juicio, este es uno de los elementos nucleares de la norma.

El ámbito temporal del plan coincidirá con el periodo de amortización previsto para las operaciones de endeudamiento que se concierten al amparo de la norma, debiendo ser los presupuestos anuales que se aprueben, durante ese periodo, consistentes con el plan de ajuste. Veamos su contenido:

1.º Como base, han de recoger la previsión de ingresos corrientes, consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos en los ejercicios 2009 a 2011, que sea suficiente para sostener los gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento vigente, incluida la que se formalice al amparo de la norma que analizamos.

2.º Como dichos ingresos serán previsiblemente insuficientes para cubrir los gastos señalados, deberá procederse al consiguiente aumento los ingresos corrientes y/o disminución de los gastos del mismo género.

— En lo que se refiere a los ingresos, habrá de incluirse un estudio de costes de los servicios públicos prestados que se financien mediante tasas o precios públicos y de su financiación. Con ello, parece centrarse el previsible aumento de presión fiscal en esos servicios, orientando el ajuste hacia los mismos, antes de proceder sobre el resto de tributos locales. Aunque, evidentemente, esto, sin alcance obligatorio.

— En lo que afecta a los gastos, se contempla la posibilidad de intervenciones



estructurales en todos los ámbitos, incluyendo expresamente el organizativo. Y por supuesto —aunque la norma no lo señala expresamente— el de personal.

El Plan de Ajuste deberá elaborarse bajo la responsabilidad del Interventor y someterse al órgano plenario para su aprobación, remitiéndose al día siguiente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su valoración —sin eufemismos: aprobación—. Dicha valoración habrá de producirse en el plazo de 30 días naturales computados desde la recepción del Plan, considerándose, en caso de silencio, que la valoración es desfavorable. Sin perjuicio, claro está, de decisiones extemporáneas de carácter aprobatorio. En cualquier caso, sería conveniente que las decisiones desfavorables se justificasen suficientemente para permitir una ulterior corrección por la entidad correspondiente.

Sólo si el Plan es valorado favorablemente, se entenderá autorizada la operación de endeudamiento prevista en el art. 10 de la norma.

En realidad y como puede verse estamos ante una planificación de amplio alcance que forzosamente todas las entidades locales habrán de afrontar. Y eso es una buena medida. Pero, sobre el papel, no lo es la forma en que se articula:

— La primera cuestión que se plantea es si el Plan de Ajuste es obligatorio, o si el propio ajuste lo es. En principio no será necesario el ajuste para las entidades que puedan proceder al pago de las obligaciones reconocidas antes del 31 de marzo de 2012; o lo que es lo mismo, en la práctica habrá de aprobarlo la inmensa mayoría de las entidades locales. Ahora bien, como fácilmente se comprende, el ajuste será de diferente alcance en cada entidad.

— En segundo término, los plazos son increíblemente reducidos, por lo que no se cumplirán y si se cumplen, habrá que modificar, y justificar, con lo que los plazos reales serán otros.

— Además, se encomienda su elaboración a los Interventores, es decir a funcionarios fiscalizadores. Será preciso entender estos planes como marco de actuación de carácter económico financiero, pero no dotados de total precisión. Podrán establecer cifras de aumento de ingresos o disminución de gasto, pero de ahí a decir cómo ha de hacerse — si se ha de reducir la plantilla, si se han de elevar las tasas de un determinado precio público, si se han de remodelar las entidades dependientes...— media un gran trecho. Y si se precisa, peor, dado que los presupuestos de la entidad habrán de ser consistentes con el plan de ajuste que elabora un órgano de fiscalización y se impone a la entidad.

No obstante, lo cierto es que en muchos casos, el plan de ajuste se reducirá a estimar la cuantía del desajuste existente, para fijar la cifra que debe alcanzarse con el aumento de ingresos y la reducción de gastos y realizar una estimación motivada, pero que no puede pretenderse exacta. A lo más, la cosa quedará en un avance o marco genérico, pero motivado, que marcará el ritmo de saneamiento. Y a partir de ahí deberá ponerse en marcha el arsenal de técnicas y procedimientos que la normativa ofrece, pero en otro plazo, con otras contribuciones y con otro tipo de aprobación. Evidentemente, cuanto mayor sea el desfase mayor será la dificultad. Y, en los casos difíciles, si se nos perdona la expresión: «menudo pancho, señores Interventores». En cualquier caso, y en la medida que el plan ha de ser aprobado por el Pleno, no cabrá otra solución que aplicar los ajustes en los elementos apoyados por el Alcalde y su equipo de gobierno. Si gobierna una minoría mayoritaria o existen disfunciones en el funcionamiento de los grupos políticos el tema, a buen seguro, se complicará.

## VI. PAGO DE OBLIGACIONES Y MECANISMO DE FINANCIACIÓN

La norma pospone la concreción de los mecanismos de pago y financiación, a expensas de que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDAE) concrete los extremos a que, principalmente, se refieren sus arts.9 y 11. No obstante se sientan las siguientes bases:

— Los deudores —contratistas dice la norma— que tengan derecho al cobro, porque resulten incluidos en la certificaciones actualizadas a las que se refieren los art. 3 y 4, si no han cobrado

aún, podrán, voluntariamente, hacer efectivo su derecho en las entidades de crédito que participen. Si así lo hicieren, el abono realizado por la entidad crediticia supondrá la extinción de la deuda, con la quita propuesta por el contratista y la impuesta por la norma, referente a gastos, intereses y, en su caso, costas procesales. Las entidades de crédito facilitarán al deudor y a la entidad local el documento justificativo del abono que, según la norma, determinará, también en su caso, la terminación del proceso judicial correspondiente, a través del mecanismo de satisfacción extraprocésal, de conformidad con lo señalado en el art. 22.1 LEC.

— Si los deudores no optaren por esa posibilidad, sus créditos y acciones continuarán vigentes sin quita alguna, pero, seguramente asumiendo una considerable espera.

Ahora bien, los detalles concretos respecto al cómo, el cuándo y el cuánto, serán establecidos por la CDAE que fijará:

- Las fases temporales conforme a las que se desarrollará el sistema, si bien todas ellas dentro del año 2012. A estos efectos:
  - Podrá establecerse una quita mínima en cada fase.
  - Y podrán establecerse importes máximos para cada una de las fases.
  - Además podrán establecerse tramos específicos para medianas y pequeñas empresas y autónomos.
- Los criterios de prioridad del pago que, entre otros, serán:
  - La quita propuesta por el deudor.
  - La existencia de reclamación judicial del cumplimiento de la obligación.
  - La antigüedad de la deuda, que no de su contabilización.

Por tanto, existe, de momento, una considerable indefinición, aunque los rasgos señalados apuntan en determinadas líneas, una de las cuales es diferenciar a PYMES y autónomos con un trato específico y, se supone, que más favorable.

La cuestión de la financiación de las operaciones se regula fundamentalmente en el art. 10, en el que se mantiene la momentánea indefinición que salpica gran parte del Real Decreto-Ley.

En primer lugar, no está claro si la financiación ha de asumirse por las entidades locales mediante endeudamiento de forma obligatoria. Lo natural sería la no obligatoriedad, pero desde el momento en que se configura el derecho de los deudores a cobrar con cargo a las entidades crediticias, ya existe una operación de endeudamiento. No obstante, si tenemos en cuenta que las entidades locales con obligaciones pendientes de pago, del ejercicio 2011 o precedente, están obligadas a asumir esos pagos, fácilmente se entiende que no les queda otra que endeudarse, sobre todo cuando van a afrontar los descubiertos, de forma obligada, con los ingresos que les corresponden por la participación en los tributos del Estado.

A pesar de ello la norma insiste en emplear, de forma reiterativa, el futuro imperfecto del verbo poder, en lugar del verbo deber, para referirse a la posibilidad de endeudamiento, a largo plazo, en los términos que fije el Estado. También dice «podrá» para señalar como una mera posibilidad la puesta a disposición, como garantía, de la participación en los tributos del Estado, cuando la realidad es bien distinta.

La realidad se define con claridad en el art. 11 de la norma. Si una entidad local no concierta la operación de endeudamiento o concertada la misma incumple con las obligaciones de ella derivadas, la Administración del Estado pagará a sus deudores o a las entidades crediticias de las que habrán cobrado los mismos con cargo a la participación en los tributos estatales.

Por el contrario, si la entidad local correspondiente realiza el plan de ajuste correctamente y asume la

operación de endeudamiento, entonces entrará en la dinámica establecida y deberá cumplir con las previsiones de dicho plan de ajuste. Porque en otro caso, sucederá lo mismo que si no se hubiese integrado voluntariamente en el sistema diseñado.

Por tanto, la diferencia real es que en el segundo supuesto, el saneamiento será ordenado y tendrá acceso a un crédito que, se supone, tendrá condiciones más favorables o, incluso, existirá la posibilidad de un endeudamiento que las entidades bancarias no aceptarían a petición exclusiva de muchas entidades locales.

En cualquiera de los dos casos señalados, si, durante el periodo de amortización de la operación de endeudamiento, o de ejecución del plan de ajuste, se producen remanentes de tesorería para gastos generales negativos, las entidades locales no podrán realizar inversiones, de ningún tipo, mediante endeudamiento.

En lo que se refiere al pago de las deudas por las entidades crediticias, el mismo tiene efecto liberatorio, e incorpora una quita que, presumiblemente, estará conformada por la propuesta por el deudor para lograr una mayor rapidez en el pago, y por la supresión de intereses y costas, si se hubieren generado, que se configura como obligatoria.

Para obtener ese resultado, en el caso de deudas que ya se encuentren reclamadas judicialmente, se establece que el pago implicará una satisfacción extraprocesal y, por tanto, el fin del proceso judicial, remitiendo, a pesar de que la mayor parte de los procesos se diriman ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a la regulación prevista en el art. 22 Ley riuaria civil, con lo que se pretende evitar la aplicación de lo dispuesto en el art. 76 de la contencioso-administrativa. La razón es sortear los problemas que pudieran plantearse, al exigir la norma aplicable naturalmente que se produzca la satisfacción *total* de las pretensiones del demandante, dado que se entiende que la satisfacción no será total al operarse la quita señalada. A nuestra forma de ver, tal atajo procesal no hubiera sido necesario dado que el deudor, al aceptar el pago liquidatorio, renuncia voluntariamente a parte de su pretensión económica y, por ello, no existiría problema alguno si se aplicase el art. 76 LJCA. Pero la cuestión no queda ahí; ni siquiera es esa la más importante. Lo más trascendente es que al pretender inaplicar la norma de la jurisdicción administrativa y trasladar la cuestión a la norma civil, se equiparan dos situaciones de naturaleza diversa, dado que el Juez contencioso-administrativo tiene el deber de velar por el interés público no aceptando el acuerdo entre las partes si el reconocimiento infringiera manifiestamente el ordenamiento jurídico. No obstante, el problema se plantea por un exceso de celo y no debiera de suponer problema alguno, pues el Juez contencioso-administrativo, a buen seguro, tendrá en cuenta el interés público y utilizará esas facultades cuando sean necesarias para la protección de los intereses generales.

Otro aspecto especialmente delicado es la cuestión de la prelación de créditos, dado que los criterios de preferencia previstos para determinar la prioridad en el pago, que excepcionan los principios generalmente admitidos en materia de cumplimiento de las obligaciones, son cuando menos discutibles (aparte de que no hay claridad en cuanto a qué órgano u organismo será el que haga la lista de créditos con prioridad en el pago, ni de la impugnabilidad de esa decisión calificadora, ni de como se atempera esa priorización a un sistema de presentación directa al pago a las entidades financieras).

## VII. LAS RELACIONES JURÍDICAS DIMANANTES DEL SISTEMA

Dejando al margen las relaciones entre el Estado y las entidades locales o entre éstas y sus entes dependientes, quizá el asunto de mayor relevancia se encuentra en la necesidad de establecer un marco de referencia general al que acudir para solventar los múltiples problemas que, a buen seguro habrá de producirse.

Como dijimos anteriormente, las operaciones que se articulan para el pago de las deudas de las entidades locales por parte de las entidades crediticias, pueden incardinarse, de forma genérica, en el tipo de contratos que se han denominado como de *confirming*. Se configuran así tres tipos de relaciones jurídicas:

- Una que relaciona a la entidad local con la entidad financiera que gestiona los pagos por cuenta de aquélla que, al realizarlos de forma previa al ingreso de su importe, genera un crédito u operación financiera de activo. Por ello, ha de tenerse en cuenta que estamos ante una fórmula con características de comisión mercantil y contrato de préstamo, en la que una vez confirmada la autorización de pago, no cabe ya la posibilidad de oponer excepciones frente al acreedor. Surge aquí la duda, en nuestro caso, de cuál será la retribución por gestión y cómo se abonará.
- Otra que relaciona a la entidad crediticia con el deudor de la entidad local, y que puede incorporar otras operaciones de activo o pasivo, además del mero pago.
- La tercera será la que relacione ala entidad crediticia con terceros a los que el deudor de la entidad local pueda cederles el crédito.

Valga lo anterior para ofrecer una orientación respecto al marco normativo aplicable.

## VIII. CONCLUSIÓN

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, es una norma ambiciosa que pretende resolver un importante y difícil problema. Podría ser sencillo articular una crítica, en un tono de escepticismo, pero el momento requiere otra visión. La crítica doctrinal es sencilla, todos los sabemos; más difícil es arriesgar.

Los puntos fuertes están precisamente en esa ambición que supone forzar los goznes del ordenamiento hasta determinadas líneas rojas. Los elementos más débiles se encuentran posiblemente en los elementos que se resienten por la falta de tiempo de reflexión, como la elaboración del plan de ajuste, y en el carácter parcial del volumen de deuda afectado.

A pesar de aciertos y debilidades, ahora la apuesta está hecha y no queda más remedio que avanzar y esperar que la norma sea eficaz.

No obstante, dado que el objetivo de la norma es socorrer urgentemente al tejido empresarial, el mayor problema lo va a representar asegurar la continuidad de los servicios públicos esenciales e, incluso la pervivencia de las propias entidades locales.