

PLANES DE AJUSTE DE LAS CORPORACIONES LOCALES

CUESTIONES RELACIONADAS CON LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE AJUSTE EXIGIDO EN EL ÁMBITO DEL REAL DECRETO-LEY 4/2012

Autores:

Carlos Vázquez Cobos, Socio del Despacho Gómez-Acebo & Pombo

Ignacio Aracil Ávila, Socio Director de ARGON Consultores

Fernando González Romanillos, Asociado Colaborador de ARGON Consultores

A) INTRODUCCIÓN

El Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (en adelante, el **RDL 7/2012**) modifica 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 (en adelante, el **RDL 4/2012**), en lo que se refiere al modelo de Plan de Ajuste que deberán presentar estas entidades exigiéndose que el mismo sea elaborado por la Corporación Local “*de acuerdo con su potestad de auto-organización*” con informe del interventor, y que posteriormente sea probado en el pleno de la Corporación Local. De esta forma, se altera la Disposición Final Primera del RDL 4/2012 que establecía que se aprobaría por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el modelo de Plan de Ajuste al que deberían acogerse las entidades locales.

B) REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA NORMATIVA

La nueva normativa requiere hacer una serie de reflexiones en el proceso de elaboración del plan de ajuste: necesidad de actualización periódica de los mismos, laboriosa imputación de costes internos de los servicios y congruencia del marco presupuestario plurianual

En consecuencia, surgen algunas **cuestiones sobre las que conviene reflexionar:**

- 1 **El plan de ajuste se extenderá durante el periodo de amortización previsto para la operación de endeudamiento.** Sin embargo, un plan de ajuste que se extienda más allá de 4 ó 5 ejercicios pierde parte de su fiabilidad, a no ser que se actualice anualmente. Parece lógico pensar que el legislador tiene en mente **períodos superiores a dichos 4 ó 5 años**, dado que pocos ayuntamientos podrían, en la situación

actual, hacer frente a un préstamo que puede ascender en muchos casos al 20-40% de sus ingresos corrientes, en un plazo tan reducido. Además, el Título III del RDL 7/2012 recoge bajo la rúbrica “Seguimiento del Plan de Ajuste” un único artículo en el que se establecen las obligaciones de información de las Entidades locales. En este sentido, se establece la necesidad de presentar un informe anual del Interventor de la entidad local relativo a la ejecución del Plan de Ajuste (este informe es trimestral para capitales de provincia o comunidad autónoma y para municipios superiores a 75.000 habitantes) Por lo tanto, entendemos que es preciso para la eficacia del plan y para el cumplimiento de las obligaciones de información y seguimiento previstas en la normativa que los ayuntamientos implicados llevaran a cabo **una actualización anual de sus planes de ajuste.**

- 2 Los ayuntamientos deben asumir “Una **adecuada financiación de los servicios públicos** prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación”, así como “recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar”. Ninguna de estas cuestiones es menor; en el primer caso obliga a un **ejercicio complejo y laborioso de imputación de costes indirectos**, mientras que la segunda exigencia debería encuadrarse en un **proceso ordenado de análisis** del que se desprenderán decisiones de tipo estratégico. A priori dicho proceso debería ser más profundo que el que parece marcar los plazos del RDL.
- 3 Por último, conviene recordar que el Anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria encuadra la **actividad presupuestaria** de las administraciones **en un marco plurianual** que afecta tanto a la elaboración de los propios presupuestos, como a distintas situaciones que requieren la elaboración de planes de equilibrio. Hay que pensar que **dichos ejercicios deberían ser congruentes con lo reflejado en el plan de ajuste** objeto de análisis, basándose todos ellos en la **utilización de herramientas específicas** (escenarios económico-financieros y análisis de sensibilidad) que aporten el marco adecuado para una correcta toma de decisiones.

Las Corporaciones Locales deben entender estos nuevos requerimientos como una oportunidad para lograr una estructura financiera sostenible

En definitiva, los ayuntamientos pueden y deben **entender las exigencias del nuevo marco normativo como una oportunidad** para reflexionar sobre las medidas que pueden mejorar su salud financiera entendida en sentido amplio, investigando posibles áreas de obtención de ahorros, mejoras de la eficiencia, etc., yendo **más allá de los meros requerimientos administrativos.**

Este documento presenta a continuación un desarrollo de los aspectos que, en su conjunto y de manera complementaria, soportan el plan de ajuste:

- El plan económico-financiero
- La autofinanciación de los servicios

- Las medidas estructurales

C) PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO

El plan económico-financiero debe reflejar, por un lado, la capacidad de hacer frente a las obligaciones de la nueva financiación y, por otro, la coherencia de los valores proyectados con los reales de ejercicios anteriores, y ser al mismo tiempo una herramienta de gestión a largo plazo

El RDL requiere de la presentación de un plan económico-financiero que refleje los siguientes aspectos principales:

- La capacidad de la Corporación Local de hacer frente al servicio de la deuda (pago de principal e intereses) del nuevo préstamo contraído, junto con la deuda financiera previamente existente, y a su actividad corriente, con los ingresos y gastos corrientes resultantes de las medidas estructurales aplicadas, incluyendo entre ellas la autofinanciación de los servicios.
- La evolución estimada, durante el plazo de la operación de financiación recibida para el abono de las factura de proveedores, de las diferentes partidas del presupuesto y la coherencia de los ingresos corrientes proyectados con los reales de los presupuestos cerrados de 2009-2011.

Tal como se indicaba al inicio del artículo, esta oportunidad de aportar mayor valor debe reflejarse en el plan económico-financiero, que debería estructurarse no sólo para que fuera capaz de generar la información requerida por la nueva normativa, sino también para generar aquellos ratios e información que permitan el análisis en profundidad de la situación financiera futura de la Corporación y que permita la toma de decisiones de planificación.

D) AUTOFINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS

Es importante aprovechar este requerimiento de preparación de los planes de ajuste para llevar a cabo un proceso de análisis exhaustivo de los servicios públicos prestados por los Ayuntamientos. Este análisis incluye la identificación de los mismos, con el fin de determinar si alguno de los servicios asumidos por un Ayuntamiento es realmente de su competencia. Por otro lado, para cada servicio identificado, deben tenerse en cuenta no sólo el tipo de modelo de gestión del mismo (directa, indirecta o externalizada) y sus costes directos, sino también sus costes indirectos, para los cuales debe llevarse a cabo un ejercicio complejo y laborioso de imputación de costes indirectos con el fin de poder calcular de manera adecuada el ratio de

autofinanciación del mismo, con el objetivo de tender hacia la financiación plena con ingresos de los usuarios de, al menos, la mayoría de los servicios prestados.

El proceso de análisis de la autofinanciación de los servicios debe entrar en el modelo de prestación de los mismos, así como su modelo de negocio y el tipo de contrato aplicable

Las **tareas necesarias** de realizar en el proceso de análisis del grado de autofinanciación de los servicios serían las siguientes:

- Identificación de los servicios públicos prestados o a prestar por la corporación local
- Modalidad de prestación de los distintos servicios: directa, indirecta o externalizada.
- En el caso de servicios externalizados, identificación del tipo de contrato aplicable y sus términos y condiciones fundamentales (plazo, año de inicio, tarifas, etc.)
- Para cada servicio, descripción del modelo de negocio considerado (inversiones, gastos e ingresos)

Como aspectos fundamentales del ratio de autofinanciación puede considerarse el ejercicio de imputación de los costes indirectos del servicio y la determinación del plazo a considerar en los flujos estimados

Un aspecto relevante es el proceso de **cálculo del nivel de autofinanciación** de los servicios:

- **Ratio de autofinanciación:** Relación entre el importe total de ingresos aportados por los usuarios u otras vías de ingreso no públicas (publicidad, patrocinios...) y el importe total de inversiones + gastos, en Euros constantes.
- Comentario relativo al **supuesto de prestación directa por parte del ayuntamiento:** en este caso, el planteamiento es diferente, ya que habría que considerar únicamente los ingresos ordinarios anuales versus gastos asociados a la prestación. Aquí radica la dificultad, ya que normalmente habrá que llevar a cabo un ejercicio complejo y trabajoso de **imputación de costes indirectos**. Por otra parte, resulta complicado establecer el importe de la inversión inicial, ya que, en unos casos, es probable que esta venga cofinanciada por otra administración, y en otros constituirá bienes dedicados al uso general que no son amortizables, por lo que únicamente los gastos necesarios para su mantenimiento engrosan los gastos directos.
- Un aspecto **complejo es el plazo para el cálculo de los importes totales de flujos:** el ratio debe calcularse en el conjunto del contrato, pero en ocasiones no existe un contrato claramente definido de medio o largo plazo para un servicio determinado, sino una suma de contratos de diferentes plazos y renovables durante la vida útil del equipamiento.

- Por otro lado, podría hacerse un **cálculo adicional año a año para mostrar la evolución del grado de autofinanciación**, pues podría estar previsto que las tarifas a usuarios (o la demanda) tengan una tendencia creciente, resultando en una mejora anual constante de tal ratio de autofinanciación.

A continuación, se muestra un ejemplo de la preparación de la **hoja de cálculo de los ratios de autofinanciación** de cada servicio que debería ser considerada en el proceso de análisis que complementa la información mínima exigida por la normativa:

SERVICIO 1	DATOS DE ENTRADA	CÁLCULO DE RESULTADOS	ACUMULADO AL INICIO	AÑO				
				AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO (...)
Inversiones iniciales		0						
Otros costes iniciales		0						
Costes de explotación:		0		0	0	0	0	0
Inversiones de reposición		0						
Mantenimiento extraordinario		0						
Gastos de explotación:		0		0	0	0	0	0
Gastos de operación		0						
Mantenimiento ordinario		0						
Ingresos de explotación:		0		0	0	0	0	0
Percibidos de los usuarios		0						
Por publicidad y patrocinio		0						
Otros ingresos no públicos		0						
Total costes y gastos		0		0	0	0	0	0
Total ingresos		0		0	0	0	0	0
Ratio de Autofinanciación anual				#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
Ratio de Autofinanciación acumul.		#¡DIV/0!		#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!

E) MEDIDAS ESTRUCTURALES

Por otro lado, este proceso de análisis profundo de las vías de mejora de la salud financiera de los Ayuntamientos debe completarse con el estudio de las posibles medidas de reforma estructural a aplicar, lo que debería encuadrarse en un proceso ordenado de análisis del que se desprenderán decisiones de tipo estratégico.

Las medidas estructurales pueden ir encaminadas hacia la adecuada estructuración de las plantillas de la Corporación Local, las políticas de eficiencia energética, la reestructuración de la deuda existente dentro de los cauces de la normativa vigente, etc., realizándose en un marco multi-disciplinar que incluya aspectos jurídicos y económico-financieros

Todas estas medidas deberían basarse en la utilización de herramientas específicas (escenarios económico-financieros, análisis de sensibilidad...) que aporten el marco adecuado para una correcta toma de decisiones. Todo ello debe estudiarse de una manera particular de cada aspecto concreto y de un modo combinado para conocer mejor sus potenciales efectos, realizándose con una perspectiva multidisciplinar que incluya los aspectos jurídicos y fiscales, por un lado, y los económico-financieros y de gestión por otro.



Entre las **medidas generales** aplicables podrían destacarse, sin ánimo de ser exhaustivos, las siguientes:

- Reducción de personal o de su coste global
- Ahorro de gastos corrientes
- Aumento del grado de autofinanciación de los servicios
- Aumento de las tasas e impuestos
- Reorganización / racionalización de la estructura societaria municipal y organismos dependientes
- Reestructuración financiera de la deuda viva

A continuación se muestran las **consideraciones sobre cada una** de las posibles medidas identificadas:

1. Reducción de personal o de su coste global:

- Racionalización y simplificación de la estructura administrativa:
 - Determinación de las áreas funcionales necesarias para el funcionamiento de la organización
 - Identificación de las áreas funcionales “prescindibles”.
 - Determinación de los órganos u organismos que asumirán las áreas funcionales que se quieren desarrollar y ejecutar.
 - Agrupación de funciones en un solo órgano/organismo administrativo.
 - Identificación del personal laboral y asimilado (no funcionario o estatutario) “prescindible”.
- Aplicación de medidas laborales concretas:
 - Expedientes de regulación de empleo (ERE’s) extintivos, sin necesidad de obtención de autorización administrativa, abonando indemnizaciones de 20 días de salario con un máximo de 12 meses en supuestos de insuficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el RD-Ley 3/2012.
 - Extinciones individuales de contratos por causas económicas en supuestos de insuficiencia presupuestaria, abonando indemnizaciones de 20 días de salario con un máximo de 12 meses.

- Posibilidad de aplicar nuevas medidas correctoras del absentismo injustificado, al amparo de lo establecido en el RD-Ley 3/2012.
- Movilidad funcional y geográfica, en los términos establecidos en el RD-Ley 3/2012.
- Modificaciones sustanciales y “descuelgues” o desvinculaciones respecto de lo pactado en convenio en materias importantes: remuneraciones, tiempo de trabajo, sistema de trabajo, funciones y mejoras voluntarias.

2. Ahorro de gastos corrientes:

- Relación de las partidas de gasto corriente que van a ser objeto de medidas estratégicas
- Procedimiento aplicable a una determinada partida:
 - Información sobre los detalles de consumo medio anual: Euros / año, Euros / habitante / año, comparativa con el ratio medio por habitante de municipios de sus características
 - Política de reducción de costes: objetivo de reducción a partir de los datos del punto anterior (media propia y media de municipios), medidas aplicables, plazo del proceso de reducción (en años), calendario
 - Efectos estimados: reducción del gasto anual (en % y en Euros anuales), % que representa en el total de gasto corriente, en el total del presupuesto y en el total del déficit
 - Consideraciones de la medida estratégica descrita (indicando “alta”, “media” o “baja”): Grado de dificultad estimada de aplicación, Efecto sobre el déficit, Prioridad de la medida
- Análisis acumulado de todas las medidas / partidas
- Contratación de empresas de servicios energéticos (ESCOs) para implementar medidas de ahorro y eficiencia energética. Financiación BEI (proyecto Jessica) o esquemas análogos.

3. Aumento del grado de autofinanciación de los servicios

- Para determinar el grado de autofinanciación de un servicio habrá que calcular el porcentaje que suponen los ingresos “de mercado” generados por dicho servicio sobre los costes asociados a su prestación.

- Los ingresos de mercado están constituidos por las cuotas, tarifas, tasas, precios públicos, patrocinios o cualquier otra contraprestación satisfecha por usuarios o empresas ajenas al Ayuntamiento.
- Respecto a los costes, habrá que tener en consideración, no sólo los costes directos, sino que habrá que llevar a cabo una imputación de los costes indirectos asociados al servicio en cuestión. En muchos casos dicho proceso de imputación puede ser complejo y laborioso, dado que los resultados no se deducen inmediatamente del sistema contable municipal.
- La experiencia demuestra que, en muchos casos, los servicios municipales resultan deficitarios, por lo que, una vez determinado el grado de autofinanciación, cabe la posibilidad de incrementar las tasas o precios públicos hasta alcanzar el equilibrio económico, tal como contempla la Ley de Haciendas Locales.

4. Aumento de las tasas e impuestos:

- Además del incremento de las tasas para alcanzar la autofinanciación de los servicios, los gobiernos municipales cuentan con la posibilidad de incrementar sus tipos impositivos hasta los límites máximos establecidos en la Ley de Haciendas Locales.
- Teniendo en cuenta el coste político que normalmente va asociado a la subida de impuestos, conviene realizar un análisis económico profundo y objetivo antes de llevar a cabo este tipo de acciones. Para ello resulta sumamente útil realizar algunos ejercicios previos que proporcionan una información valiosa para la toma de este tipo de decisiones:
 - Un análisis del recorrido impositivo municipal ofrece una visión sobre el margen de maniobra con que cuenta la Corporación para actualizar sus tipos impositivos.
 - Un análisis de sensibilidad permite conocer el efecto económico de las medidas antes de llevar a cabo la modificación de dichos tipos.

5. Reorganización / racionalización de la estructura societaria municipal y organismos dependientes:

- Gestión de los servicios de agua, recogida y valorización de residuos.
- Gestión del patrimonio municipal:
 - Análisis del patrimonio.
 - Puesta en valor: Alquiler de dependencias municipales y de bienes patrimoniales.

- Supresión de empresas u organismos públicos municipales. Análisis de las competencias a ejercer. Externalización de la prestación de los servicios municipales y se controla desde la respectiva concejalía. Esta medida podría afectar, entre otros, a los siguientes servicios:
 - Prestación de servicios sociales. Psicólogos, trabajadores sociales, etc. Posibilidad de contratación de empresas privadas que prestan el servicio por sistema de concierto.
 - Deportes municipales. Externalización del mantenimiento de las instalaciones y explotación de las mismas. Las tasas por utilización se convierten en ingresos del adjudicatario.
 - Actividades culturales. Concesión de los espacios culturales. Mantenimiento y explotación de los servicios culturales a cargo del concesionario.
- Externalizar y centralizar la atención al ciudadano, *call centers*, (no personal municipal) por medio de contratos de prestación de servicios con empresas externas con cláusulas de medición del nivel de servicio.
- Creación de Centros de Servicios Compartidos para:
 - Gestión de personal. Contrataciones, despidos, nóminas.
 - Compras de bienes y servicios.

6. Reestructuración financiera de la deuda viva

- Identificación de las operaciones de deuda financiera y detalle de los términos y condiciones de cada una de ellas.
- Análisis en los contratos de financiación de las condiciones relativas, principalmente, a los siguientes aspectos:
 - Cláusula de amortización anticipada: posibilidad de llevarla a cabo, potencial coste de la misma
 - Cláusula de resolución anticipada: condiciones para poder ser instada por la entidad prestamista, consecuencias de la misma
 - Cumplimiento de ratios: condiciones mínimas o máximas que debe cumplir la prestataria
 - Cláusulas de “*pari passu*”, etc.



- Proceso de negociación con las entidades financieras prestamistas para conocer los aspectos siguientes: posibilidad de extensión del plazo o período de carencia, potencial coste (diferencial sobre Euribor, comisiones...)
- Análisis de los efectos de las potenciales nuevos términos y condiciones de la financiación en el plan económico-financiero

En conclusión, todas estas actuaciones deberían aprovecharse, en un proceso de análisis multidisciplinar riguroso y profundo, para generar una información adicional que facilite la gestión y planificación y la toma de decisiones de tipo estratégico que busquen la sostenibilidad financiera de los Ayuntamientos en el largo plazo