

LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES: MARCO JURÍDICO E INSTRUMENTOS.

Jesús VELARDE MATOSES

Tesorero del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón (Valencia)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado con aprovechamiento del Curso La gestión y control de la tesorería municipal. CEMCI

SUMARIO

- 1.- Introducción: concepto de tesorería local
- 2.- Marco jurídico
 - 2.1.- Preceptos constitucionales
 - 2.2.- Regulación legal y reglamentaria
- 3.- Planificación financiera y sus instrumentos
 - 3.1.- Concepto de planificación financiera
 - 3.2.- Instrumentos de la planificación financiera
 - 3.2.1.- El plan de tesorería
 - 3.2.2.- El presupuesto de tesorería
 - 3.2.3.- El plan de disposición de fondos
 - 3.2.4.- Planes de ajuste y Planes económico-financieros
 - 3.2.5.- Otros instrumentos de planificación de la tesorería local

1.- INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE TESORERÍA LOCAL

En primer lugar es necesario definir, si bien brevemente, que se entiende hoy por tesorería en el mundo local. La definición contenida en la principal norma reguladora de la hacienda local (el 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) y comúnmente empleada por la mayoría de expertos es “todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias”. Entendiéndose este por cada ente público local con personalidad jurídica propia y sirviendo siempre al principio de unidad de caja, el cual dispone para cada uno de estos entes locales, que todos los recursos financieros (no derechos y obligaciones, sino cobros y pagos en términos financieros) deberán estar centralizados bajo un solo mando, reforzando el principio de unidad del presupuesto, en tanto que todos los fondos públicos han de afluir a una caja única, de donde saldrán todos los pagos formándose así una masa de tesorería única, atendiendo todos los cobros a todos los pagos sin más discriminación que las prelación que establece el ordenamiento jurídico, tanto constitucional, legal, reglamentario, como el desarrollado reglamentariamente por cada ente.

Aunque es conveniente dar un toque más actual a dicha definición, pues la tesorería será un departamento o centro planificador y del que surtirán propuestas de toma de decisiones en aras de minimizar los desfases temporales entre los cobros y los pagos inherentes a la actividad de la hacienda local. Pues la tesorería estudia la información proporcionada por la contabilidad en términos financieros tratando de anticiparse a posibles situaciones y riesgos derivados de estos desfases temporales entre cobros y pagos, afectando así de forma transversal a todo el ente local en cuestión.

Y como responsable de estos cobros y pagos y en general de esta actividad financiera también deberá rendir una serie de información derivada del manejo y custodia del tesoro público.

2.- MARCO JURÍDICO

Antes de entrar en puridad a tratar el tema de la planificación financiera, los aspectos relativos a las obligaciones de publicación y transparencia, así como de la remisión de información a otras administraciones, hay que ubicar el contexto normativo. Esto son las reglas del juego en las que se desarrollaran estas funciones del tesorero que ejerza en cada ente local.

Para ello serán citados por jerarquía normativa.

2.1.- Preceptos constitucionales

Como a norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, analizaremos en primer lugar los preceptos que ordenan la tesorería local en materia financiera.

Hoy en día por su contenido, que trasciende más allá de fijar meros principios ordenadores del desarrollo normativo posterior y por su “novedad”, en tanto que supuso la segunda reforma de nuestra constitución, el primer artículo que nos viene a la mente es el 135, que se desarrollara al final de este apartado.

No obstante, encontramos en nuestra Carta Magna, ya en su redacción original, artículos que dejan patente la necesidad de planificar la actividad de la actividad económico-financiera por parte de los poderes públicos y distintos niveles de gobierno, lo que incluye a los gobiernos locales.

Por ejemplo el artículo 31, uno de los pilares fundamentales de lo que es nuestro sistema tributario, hace referencia también al gasto público exigiendo “una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”. Para alcanzar estos principios rectores del gasto público será necesario una adecuada planificación de los flujos y posibles recursos financieros, así como una correcta ejecución de dicha planificación en aras de minimizar las ineficiencias o incurrir en costes innecesarios en el transcurrir de distintos flujos de liquidez prominentes de la ejecución de ingresos y gastos públicos.

También el artículo 131, si bien para el Estado y por ley, habla expresamente sobre

la planificación de la actividad económica, lo que no puede obviar la de las administraciones públicas y sus flujos financieros. Estos principios rectores podemos y debemos aplicarlos a las entidades locales para su ámbito territorial y para el conjunto de su hacienda, a fin de no derivar en gastos innecesarios por una insuficiente o incorrecta planificación.

Por otro lado tenemos el artículo 133, que en su punto tercero, hace patente la potestad tributaria que tienen las entidades locales, que tal y como recogen la ley de haciendas locales y la ley general tributaria, podrán desarrollar lo dispuesto legalmente mediante ordenanza fiscal. Ello es especialmente importante también pues mediante la misma y sus instrumentos normativos podrán establecer calendarios fiscales, mediante los cuales podrán fijar distintas fechas de cobro de los tributos periódicos para buscar menores distorsiones temporales entre los cobros y pagos locales y/o una carga más llevadera para el contribuyente.

Ahora sí, de especial incidencia, tanto por el impacto normativo como por su novedad, pasamos a analizar brevemente el artículo 135. El mismo viene exigido por la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria y ante los desajustes estructurales que se ponen de manifiesto en el conjunto de la economía y por tanto en el sector público, como consecuencia de la última crisis económica y financiera, tratando, entre otros aspectos, de conseguir los compromisos de déficit y deuda que se asumen al entrar en la Unión Económica y Monetaria.

Este artículo 135 supedita ya en su primer punto, toda la actividad de todos los niveles de administración pública al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, con toda la trascendencia posterior que esto tendrá en el marco jurídico de las administraciones. Limitando tanto el déficit estructural de las administraciones como el endeudamiento de las mismas y encomendando a la ley orgánica el desarrollo de estos principios y directrices.

Especialmente relevante para el caso y de aplicación directa es la prioridad absoluta que este artículo da al pago de las obligaciones en materia de deuda financiera, tanto de principal como de intereses derivados de la misma, incluso por encima de los clásicos gastos de personal y obligaciones de ejercicios anteriores.

2.2.- Regulación legal y reglamentaria

En este apartado se tratará el desarrollo por normas con rango de ley que afecten a la tesorería local. Cabe decir que aquí entran en juego diversas normas de variada naturaleza, como puede ser el derecho civil o el mercantil, aparte del derecho administrativo, evidentemente. Es por ello por lo que aquí se citarán las que considero son las principales o de mayor aplicación, sin querer hacer una enumeración exhaustiva de las mismas.

- 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 (TRLRHL en adelante), artículos 194 a 199. Tratan los aspectos sobre su concepto y régimen, contabilidad, control, servicios financieros con entes

externos, funciones, medios de cobro y pago, así como aspectos generales de la gestión de la tesorería local.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP en adelante), artículos 106 a 110, supletoriamente y complementando lo no regulado en el TRLRHL.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante), artículo 92 bis en cuanto a las funciones reservadas y principios generales de su desarrollo. En cuanto a su aspecto subjetivo, el artículo 92 bis queda desarrollado por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Encomendando al titular de la tesorería local la clásica función financiera y la recaudación, así como por parte del RD 128/2018 en su artículo 5, la gestión de ingresos, entendida esta como la dirección y organización de los ingresos del ente local. En este artículo 5 cabe destacar respecto al objeto de este trabajo *“La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería... que incluirán 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... La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa... La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad... La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión... La elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería”*.

Lo que viene a obligar a una adecuada planificación financiera para alcanzar los principios que dicta la normativa local, especialmente tras la inclusión del art. 135 en la CE. Estas funciones habrán de realizarse en los distintos tipos de municipio, tanto de clase 1º, 2º, 3º y los de gran población del título X de la LRBRL, si bien con los medios que cada una cuente, dentro de las posibilidades que ofrece la norma y con periodicidades distintas según el municipio para la remisión de información (entes del art. 111 y 135 del TRLRHL).

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF en adelante), en desarrollo del art. 135 CE.

En ella encontramos, especialmente relevantes para este trabajo los principios de:

- Estabilidad presupuestaria (art. 3): también afectarán en materia de planificación de cobros, como por ejemplo la aplicación del

criterio de caja para pasar determinadas magnitudes de contabilidad presupuestaria a contabilidad nacional.

- Sostenibilidad financiera (art. 4): entendido como a la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial (como a cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores [PMP]), cumpliendo todas las operaciones de endeudamiento a su vez el principio de prudencia.

- Plurianualidad (art. 5): que obliga a planificar pensando en el medio plazo.

- Transparencia (art. 6): respecto a la aplicación de las obligaciones de la ley, haciendo necesario un sistema de información contable adecuado para este objetivo

- Eficiencia (art. 7): en conexión con el de Plurianualidad. Estableciendo que se deberá mirar por las repercusiones presentes y futuras de los actos, reglamentos, convenios... públicos.

- Responsabilidad (art. 8): respecto al incumplimiento de los preceptos y principios de esta ley.

- Lealtad institucional (art. 9): respecto a valorar los efectos de las actuaciones en el resto del sector público, así como facilitar la coordinación y cooperación entre sus integrantes.

- Normativa de desarrollo de la LOEPSF.

- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- 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, en su aplicación a las entidades locales, aún vigente para las entidades locales.

- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Las diversas normas con rango de ley reguladoras de planes de pago a proveedores, en tanto el plan de ajuste del ente local en cuestión se aprobase en desarrollo de esa ley. Actualmente se deberán aprobar conforme establece el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT en adelante), así como sus principales reglamentos de desarrollo, como son el de gestión e inspección, el de recaudación y el de revisión en materia tributaria. De estos extraemos una importante herramienta de planificación de ingresos como es el calendario fiscal, pues la norma permite establecer de oficio periodos de ingreso fraccionados, que no devengan intereses y permiten ajustarse a las necesidades del obligado al pago así como a las financieras del ente local.
- Las Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, que tiene competencias normativas que pueden afectar al ámbito económico- financiero de los entes locales.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en lo que respecta a los plazos de pago y al informemorosidad.
- Reglamentos del estado supletorios en desarrollo de la LGP.
- Bases ejecución presupuesto de cada ente local y sus ordenanzas fiscales, que podrán y deberán adecuar numerosos aspectos referentes a la tesorería local y a la planificación de la misma, a sus cobros y pagos, en virtud de la potestad de autoorganización de los entes locales.

3.- LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y SUS INSTRUMENTOS

3.1.- Concepto de planificación financiera

Supone tratar de avanzar lo que van a ser las futuras necesidades financieras, tanto para atender en el menor tiempo posible a las obligaciones de pago del ente, como para disminuir en la medida de lo posible la ociosidad de los recursos financieros del ente en cuestión, buscando minimizar el coste de oportunidad de tener dinero inactivo. Para ello deberá coordinarse la ejecución de los derechos y obligaciones que se prevén en el presupuesto, con la previsión temporal de su transformación en flujos monetarios reales, si bien la planificación financiera también habrá de analizar los movimientos no presupuestarios. Se debe planificar a corto, a medio o a largo plazo, tanto flujos de ingresos como de pagos.

No obstante, además de tratar de minimizar las demoras en pagos y los picos de liquidez inactiva (determinando las necesidades de financiación a corto plazo y rentabilizando los excedentes de tesorería), también entenderemos dentro de la planificación financiera la coordinación con la intervención local sobre la previsión de flujos financieros y las posibles alternativas de financiación a largo plazo y gestión del endeudamiento, así como las propuestas de decisión a los órganos políticos en esta materia.

Además, no solo es una necesidad para el correcto funcionamiento de la entidad en cuestión (pues al fin y al cabo toda la actividad se soporta en unos ingresos a percibir y generará unos gastos y pagos), sino que en muchas ocasiones es una obligación legal, que se enmarcará principalmente en el principio de sostenibilidad financiera anteriormente tratado, como vamos a ver en el siguiente apartado.

3.2.- Instrumentos de la planificación financiera

Diversos son los instrumentos y herramientas para las distintas necesidades de planificación financiera, como vamos a ver en este subepígrafe.

3.2.1.- El plan de tesorería

Plan supeditado al cumplimiento del principio antes descrito de sostenibilidad financiera, tratando de que la entidad cumpla puntualmente con sus compromisos de pago dentro de los plazos legalmente establecidos. Debiéndose publicar estos datos y remitirse al ministerio para el pertinente control. Para una correcta estimación de estas previsiones habrá de atenderse al orden de prelación de pagos del plan de disposición de fondos de la entidad, que veremos en el siguiente punto.

Para ello, entre otras medidas, se obliga a los entes locales a disponer de un plan de tesorería *“que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazomáximo que fija la normativa sobre morosidad”*, tal y como establece el art. 13.6 de la LOEPSF.

Así pues es un plan que deberá elaborarse anualmente, engarzando las previsiones del presupuesto con las de movimientos financieros, para garantizar la atención a tiempo de las obligaciones de pago de la entidad según las previsiones de cobros a realizar por el ente local. Cabe destacar que es un plan dinámico, que se debe actualizar en función de la ejecución de las previsiones en él contenidas y las necesidades en cada momento. Siendo obligatoria esta actualización ante excesos en el PMP.

Su contenido, tal y como establece el art 13.6 LOEPSF:

“a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazomáximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.”

Este contenido será ampliado por el art. 16.8 de la orden HAP 2105/2012, según el cual, el contenido mínimo será:

- Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.

- Previsión mensual de ingresos.
- Saldo de deuda viva.
- Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pagotanto del ejercicio corriente como de los años anteriores.
- Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.

De este apartado se puede decir que el plan de tesorería deberá incluir el presupuesto de tesorería, que es un reflejo de las previsiones presupuestarias y no presupuestarias de los cobros y pagos agrupados por su naturaleza, reflejados en saldo inicial, cobros, pagos y saldo final, con sus respectivas previsiones y ejecuciones, así como las posibles necesidades de financiación.

3.2.2.- El presupuesto de tesorería

Ya tratado en este anterior apartado “2.2.1.- El plan de tesorería”.

3.2.3.- El plan de disposición de fondos

Instrumento de planificación financiera muy útil en la gestión de la tesorería local que permitirá, atendiendo a las particularidades de cada municipio, flexibilizar la ejecución y gestión de los pagos presupuestarios y no presupuestarios a realizar por el ente local, tanto en sus aspectos materiales, como formales y procedimentales, fijando la prelación de pagos de la entidad. Eso sí, respetando siempre la prelación legal, que a modo de resumen es la siguiente:

- 1- Pago de la amortización de principal e intereses de la deuda financiera (obligado por el art.135 CE).
- 2- Gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores (art. 187 TRLRHL).

Después de esta prioridad legal, se estará a lo que establezca el propio plan de disposición de fondos, que también deberá contemplar esta preferencia de pago legal. Y en defecto de previsión en el plan, se atenderán los pagos por riguroso orden de incoación en función del momento en el que se reconozca la obligación en cuestión (momento en el que realmente nace la obligación) en virtud de la aplicación supletoria del art. 71 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Este plan se elaborará por la tesorería local y su aprobación corresponderá al Presidente, siendo un acto con naturaleza reglamentaria en tanto que no se agota con su

cumplimiento, sino que sus efectos permanecen hasta que se modifique o derogue. Atendiendo a esta naturaleza, deberá publicarse en el BOP, conforme regula la ley 39/2015, y no podrá ser modificado por ningún acto administrativo del Pleno o del Propio presidente que lo aprobó, en virtud del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Supone pues, un límite a la arbitrariedad en la ordenación de pagos, debiendo establecerse la prelación de pagos por su naturaleza y no por sus perceptores concretos.

3.2.4.- Planes de ajuste y Planes económico-financieros

Ambos en desarrollo y para alcanzar el cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera, son una herramienta de planificación tanto presupuestaria como financiera de los entes locales, siendo de obligatoria aprobación según el caso.

A) Plan de ajuste.

Se crea con las sucesivas normas de mecanismos de pago a proveedores y planes de pago a proveedores, como condición para su adhesión. Hoy lo encontramos en el RD-Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Su horizonte temporal será al menos igual que el periodo de amortización de la operación y se crea como garantía de atención a las obligaciones de pago contraídas con el estado por la adhesión a estos fondos.

Contiene las medidas de planificación necesarias para poder cumplir en plazo y garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pudiendo ser modificado en caso de ser necesario conforme establece este RD-Ley. El contenido concreto está detallado en el art. 10 Orden HAP 2105/2012 y los artículos 44 y siguientes del RD-Ley 17/2014.

Respecto a los mecanismos de seguimiento y control, además del ya mencionado contenido mínimo, los encontramos en el RD-Ley 17/2014.

Su aprobación es competencia del pleno del Ayuntamiento, previo informe de intervención y habrán de ser remitidos al ministerio competente.

B) Planes económico-financieros.

Se crean con la LOEPSF, como a medida correctiva para garantizar que en un máximo de 2 años se vuelve a la senda de la estabilidad presupuestaria y regla del gasto cuando ambos o algún de estos principios se incumplen.

El contenido del plan lo encontramos en el art. 9 Orden HAP 2015/2012 y el art. 21 de LOEPSF, entre los que se incluyen medidas de planificación financiera.

Se aprueban por el Pleno, previo informe de intervención y se deberán remitir al ministerio competente.

3.2.5.- Otros instrumentos de planificación de la tesorería local

Existen numerosas posibilidades e instrumentos además de los ya comentados. Sin querer hacer una enumeración exhaustiva de los mismos podemos destacar los siguientes:

A) Planificación diaria.

También conocida con el anglicismo *cash pooling*, que significa centralización de fondos.

Tiene por objeto centralizar con carácter diario y en tiempo real todos los saldos existentes en caja y en los bancos con el objetivo de centralizar posiciones para evitar la innecesaria concertación de operaciones de crédito a corto plazo o la ociosidad de liquidez.

En estructuras de tesorería con servicios descentralizados y entes dependientes con personalidad jurídica propia, existirán tres niveles, que sin ánimo de un desarrollo amplio, serán:

1- Cash pooling primario: las cuentas y fondos del ente principal.

2- Cash pooling secundario: cuentas y fondos financieros manejadas por los servicios del ente sin personalidad jurídica propia (museo, piscina municipal...)

3- Cash pooling terciario: cuentas y fondos financieros manejados por cada ente con personalidad jurídica propia dependiente del ente principal (ayuntamiento y organismo autónomo por ejemplo).

Destacar que las funciones, explicadas sintéticamente, serán: por parte del ente principal o tesorería central, funciones de planificación estratégica y aquellas de mayor magnitud o relevancia (concertar operaciones de endeudamiento, fijación de criterios y directrices generales que rijan la actuación financiera de los servicios o entes dependientes); y por parte del servicio o ente dependiente funciones financieras operativas, de un carácter marcadamente ejecutivo (rendir cuentas, contabilizar, cobrar y pagar), dentro de los parámetros y criterios marcados por la tesorería central.

B) El calendario fiscal.

Herramienta de ingresos que permite fijar las fechas de puesta al cobro de aquellos ingresos de carácter periódico para adaptarlo a las necesidades de liquidez del ayuntamiento en cada momento del tiempo para minimizar la ociosidad de liquidez y necesidades de financiación externa a corto plazo. Teniendo en este calendario fiscal un importante instrumento para planificar y adecuar las necesidades financieras del ente en el ejercicio.

C) El anexo de inversiones del presupuesto general.

Lo encontramos regulado en el art. 166 TRLRHL, como anexo al

presupuesto general, que contendrá, para un plazo de 4 años, las inversiones a realizar, detalladas con un programa y la financiación de las mismas, previéndose en su caso operaciones de crédito a largo u otros mecanismos de financiación.

Vemos aquí un ejemplo de instrumento de planificación a largo plazo.

D) El anexo del presupuesto general con los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

Previéndose también las posibles necesidades de financiación de estas sociedades, así como posibles rentabilizaciones de liquidez en su caso.

E) El anexo del presupuesto general con el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda anexo al presupuesto general.

Comprenderá el detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

F) Planificación de riesgos.

Aquí encontraremos riesgos de diversa naturaleza, que será conveniente reducir al mínimo, tratando de planificar y prever cuál será su evolución futura y en caso de incertidumbre excesiva, reducirlos o eliminarlos mediante el uso de distintas técnicas o elementos, como son:

- Riesgos en cobros de ingresos de derecho público.

El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de aplicar una bonificación del 5% a aquellos sujetos pasivos que cooperen activamente en la recaudación de los tributos. Concretamente a aquellos que domicilien sus tributos de cobro periódico, anticipen el pago de sus tributos, periódicos o no, y a los que colaboren en la recaudación conforme se detalla en la ordenanza fiscal correspondiente, que deberá fijar los requisitos, procedimientos, alcance y otros factores para su aplicación.

- Riesgos derivados del incumplimiento de los objetivos de la LOEPSF.

Ya tratados en el punto referente a los Planes Económico-financieros.

- Riesgos de cambio.

Derivados de operaciones en divisa distinta del euro. Para tratar de planificar las posibles variaciones del tipo de cambio o reducir su incertidumbre se pueden utilizar instrumentos de basadas en opciones o futuros y seguros del tipo de cambio.

No es frecuente que las entidades locales acudan a este tipo de operaciones financieras en divisa distinta del euro.

- Riesgo de tipos de interés.

Derivados de las oscilaciones de los tipos de interés cuando se conciertan operaciones de crédito con tipos de interés variables. Aquí se pueden eliminar contratando directamente a tipo fijo o contratar productos financieros como los swaps o collares de tipos.

- Riesgos de tesorería (pagos).

Que se minimizan mediante los instrumentos tratados en epígrafes anteriores (cash pooling, y planes de tesorería, disposición de fondos...).

- Riesgo de la deuda comercial. Derivados de demoras en el pago de la misma, como es el encarecimiento del suministro o el servicio, los intereses de demora o el crecimiento de la prima de riesgo. Aquí se puede utilizar además de los planes ya analizados, técnicas de confirming.

- Riesgos de endeudamiento financiero.

Además de los riesgos de tipos ya mencionados están los límites legales al endeudamiento de los entes locales (ahorro neto, capital vivo, prudencia financiera...) que habrá que estudiar antes de decidir si se acude a la financiación externa.

- Riesgo en la cofinanciación de inversiones.

Cuando se decide acometer inversiones junto a otro sujeto. Se trata de planificar posibles desfases temporales en el pago de las obligaciones que surgen de la inversión y sus posibles consecuencias en la tesorería local. Un posible instrumento es el endeudamiento-puente, que se puede enfocar como a una cesión de derechos de cobro que derivan de la relación jurídica que supone la inversión conjunta con el otro sujeto

- Riesgos de mantenimiento de servicios o inversiones.

Derivados de los flujos que generarán estos en el futuro. Los instrumentos que se pueden emplear son los contratos de concesión de obra o de servicio o la creación de sociedades mercantiles junto a otros actores económicos.

Así pues, vemos que existe numerosos riesgos y elementos de incertidumbre en la actividad financiera de los entes locales, que deberán abordarse teniendo en cuenta las limitaciones y garantías de seguridad que establece el ordenamiento jurídico aplicable a esta materia. Para ello será indispensable una correcta y flexible planificación de este futuro incierto, a efectos de minimizar las consecuencias negativas de esta falta de certeza sobre el futuro, así como para aprovechar las posibles oportunidades que también pueden surgir. Todo ello se hará utilizando los instrumentos y herramientas que se han venido desarrollando en este estudio.