

# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.301**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE  
FINANCIACIÓN A COMUNIDADES AUTÓNOMAS,  
EJERCICIOS 2015 Y 2016**



**El Pleno del Tribunal de Cuentas**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 20 de diciembre de 2018 el **Informe de fiscalización del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, ejercicios 2015 y 2016**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.....</b>  | <b>11</b> |
| I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....   | 11        |
| I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN .....  | 11        |
| I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....                | 12        |
| I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....   | 15        |
| I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....  | 16        |
| <b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>  | <b>16</b> |
| II.1. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FFCCAA.....  | 16        |
| II.1.1. Creación, estructura y principales magnitudes.....   | 16        |
| II.1.2. Fuentes de financiación .....  | 23        |
| II.1.3. Análisis de la dotación presupuestaria y su ejecución.....   | 25        |
| II.1.4. Gestión financiera .....   | 32        |
| II.2. PROCEDIMIENTO .....  | 35        |
| II.2.1. Solicitud de adhesión y su aceptación .....  | 36        |
| II.2.2. Procedimiento previo a la formalización de los contratos.....  | 39        |
| II.2.3. Condiciones de las operaciones y el Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 .....                                   | 41        |
| II.2.4. Formalización de las operaciones.....  | 47        |
| II.2.5. Disposición de recursos .....  | 49        |
| II.2.6. El Acuerdo de la CDGAE de 20 de noviembre de 2015 .....  | 53        |
| II.2.7. Resultados de la verificación de las aplicaciones y herramientas informáticas utilizadas en la gestión del FFCCAA..... | 58        |
| II.2.8. Indicadores y evaluación del FFCCAA elaborada por el Ministerio de Hacienda .....                                      | 61        |
| <b>III. CONCLUSIONES.....</b>  | <b>63</b> |
| III.1. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....  | 63        |
| III.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN .....   | 64        |
| III.3. ANÁLISIS DE LA DOTACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU EJECUCIÓN .....   | 64        |
| III.4. GESTIÓN FINANCIERA.....   | 65        |
| III.5. PROCEDIMIENTO .....   | 66        |
| III.6. DISPOSICIONES DE RECURSOS .....   | 67        |
| III.7. EL ACUERDO DE LA CDGAE DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2015.....  | 69        |
| III.8. INDICADORES Y EVALUACIÓN DEL FFCCAA ELABORADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA .....                                       | 69        |
| <b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>   | <b>70</b> |
| IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO.....   | 70        |
| IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE HACIENDA .....  | 70        |

## ANEXOS



## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

---

|        |  |
|--------|--|
| AEAT   | Agencia Estatal de Administración Tributaria   |
| BdE    | Banco de España  |
| CDGAE  | Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos   |
| CIMCA  | Captura de Información Mensual de Comunidades Autónomas  |
| FACe   | Punto General de entrada de facturas   |
| FFCCAA | Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas  |
| FFEELL | Fondo de Financiación a Entidades Locales  |
| FF     | Facilidad Financiera   |
| FFPP   | Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2                                    |
| FLA    | Fondo de Liquidez Autonómico   |
| ICO    | Instituto de Crédito Oficial   |
| IGAE   | Intervención General del Estado  |
| INE    | Instituto Nacional de Estadística  |
| LGP    | Ley 47/003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria   |
| LOEPSF | Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera |
| MHFP   | Ministerio de Hacienda y Función Pública   |
| PDE    | Procedimiento de Déficit Excesivo  |
| PIB    | Producto Interior Bruto  |
| SEAP   | Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas  |
| SGFAL  | Secretaría General de Financiación Autonómica y Local  |





## **RELACIÓN DE CUADROS**

---

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1: Distribución de los recursos dispuestos por las Comunidades Autónomas .....                | 14 |
| Cuadro 2: Distribución de recursos asignados.....  | 20 |
| Cuadro 3: Resumen recursos dispuestos por tramo .....  | 20 |
| Cuadro 4: Vencimientos refinanciados con disposiciones del FFCCAA.....                               | 21 |
| Cuadro 5: Refinanciación por Comunidades Autónomas.....  | 21 |
| Cuadro 6: Evolución de los créditos por Comunidades Autónomas .....                                  | 22 |
| Cuadro 7: Financiación del FFCCAA .....  | 25 |
| Cuadro 8: Recursos sin disponer por las Comunidades Autónomas.....                                   | 25 |
| Cuadro 9: Saldos de las cuentas de tesorería .....   | 32 |
| Cuadro 10: Saldos medios de las cuentas durante los ejercicios 2015 y 2016 .....                     | 32 |
| Cuadro 11: Solicitudes de refinanciación .....   | 38 |
| Cuadro 12: Año de contabilización de los proveedores.....  | 51 |
| Cuadro 13: Resumen y desglose de las facturas depositadas en diciembre de 2015 y 2016 .....          | 56 |
| Cuadro 14: Resumen de la naturaleza económica de las facturas.....                                   | 56 |
| Cuadro 15: Ahorros anuales derivados de los mecanismos de financiación a Comunidades Autónomas ..... | 62 |
| Cuadro 16: Estimación del total de los ahorros derivados de los mecanismos de financiación .....     | 63 |



## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1: Comparación del déficit del informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit en 2015.....    | 29 |
| Gráfico 2: Comparación del déficit del informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit en 2016.....    | 29 |
| Gráfico 3: Porcentaje de los recursos necesarios para la devolución de las operaciones concertadas hasta 2016 sobre recursos totales..... | 31 |
| Gráfico 4: Procedimiento para el suministro de información para el pago de obligaciones pendientes del Fondo Social.....                  | 40 |
| Gráfico 5: Esquema del procedimiento de propuesta, revisión y pago a proveedores .....  | 52 |
| Gráfico 6: Esquema de funcionamiento del FLA .....  | 59 |



## **I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME**

### **I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.1.** El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 22 de diciembre de 2016, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2017, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la fiscalización del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, ejercicios 2015 y 2016. Esta fiscalización se encuadra entre aquellos trabajos cuyo ámbito es el de la Administración General del Estado y de sus organismos.

**1.2.** La fiscalización no se completó en 2017, ya que el programa preveía su finalización en 2018. Así, el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018 la volvió a incluir, siendo aprobado el programa por el Pleno del Tribunal de Cuentas en la sesión de 21 de diciembre de 2017, sin modificar el ámbito temporal. Dentro de los objetivos definidos por el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, aprobado el 25 de abril de 2018, esta fiscalización se enmarca dentro de las fiscalizaciones cuyo objetivo estratégico primero es la contribución al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público.

**1.3.** El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCCAA) no ha sido objeto de ninguna fiscalización anterior por el Tribunal de Cuentas.

**1.4.** El acuerdo de inicio de esta fiscalización se adoptó por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de septiembre de 2017 y sus Directrices Técnicas se aprobaron mediante acuerdo del 30 de noviembre de 2017.

### **I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.5.** El ámbito subjetivo de la fiscalización es el FFCCAA, cuya naturaleza jurídica es la de un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Durante el periodo comprendido por esta fiscalización, el FFCCAA estuvo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas (SEAP). De esta Secretaría de Estado dependía la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, entre cuyas atribuciones se encontraba la instrumentación y seguimiento de los mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado para las Comunidades Autónomas, así como de los planes de ajuste acordados.

**1.6.** Mediante Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, los departamentos ministeriales fueron reestructurados. El Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, estableció la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y atribuyó la instrumentación y seguimiento de los mecanismos de financiación y de los planes de ajuste a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, (SGFAL), órgano directivo, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Hacienda, dependiente del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP). La estructura orgánica básica de este Ministerio fue desarrollada mediante Real Decreto 769/2017, de 28 de julio. El Real Decreto 256/2018, de 4 de mayo, modificó el Real Decreto 769/2017.

**1.7.** En el transcurso de los trabajos de fiscalización, la estructura ministerial fue objeto de regulación por el Real Decreto 355/2018, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales creando el Ministerio de Hacienda y en el que la Secretaría de Estado de Hacienda es uno de sus órganos superiores, el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el Real Decreto 359/2018, de 8 de junio, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales y, por último, el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda que derogaron la normativa anterior.

**1.8.** Tras las modificaciones citadas, las referencias al Ministerio de Hacienda y Administración Públicas se harán de ahora en adelante al Ministerio de Hacienda, aunque se refieran a un periodo en el que su denominación era la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las referencias a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local se harán a la SGFAL.

**1.9.** El ámbito subjetivo también incluye el Instituto de Crédito Oficial (ICO), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía y Empresa, que, de acuerdo con lo establecido en 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, tiene atribuida la gestión financiera y le corresponde formalizar, en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado, las correspondientes pólizas de préstamo a suscribir con las Comunidades, así como prestar los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador y seguimiento, entre otras.

**1.10.** Durante el periodo fiscalizado, la Agencia Tributaria (AEAT) puso a disposición del Ministerio de Hacienda y las Comunidades Autónomas una plataforma informática destinada a la gestión de la financiación asignada en concepto de necesidad de financiación del déficit público.

**1.11.** El ámbito objetivo de la fiscalización comprendió las actuaciones y coordinación de los centros directivos mencionados en relación con el FFCAA.

**1.12.** El periodo fiscalizado fueron los ejercicios 2015 y 2016, sin perjuicio de la realización de verificaciones sobre otros ejercicios anteriores o posteriores para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

### **I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**1.13.** El FFCAA fue creado por el Real Decreto-ley 17/2014 de 26 de diciembre, y tiene la naturaleza jurídica de un fondo sin personalidad jurídica. Este Fondo está estructurado en cuatro compartimentos diferenciados que tienen la consideración de mecanismo adicional de financiación en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

**1.14.** Estos compartimentos del FFCAA son: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico (recibió el patrimonio del Fondo de Liquidez creado por el Real Decreto-ley 21/2012), Fondo Social y Fondo en liquidación de Financiación de Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas. Las Comunidades pueden solicitar la adhesión a los compartimentos de Facilidad Financiera o Fondo de Liquidez Autonómico en función del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de su periodo medio de pago a proveedores. El cumplimiento o incumplimiento de objetivos supone la no aplicación o la sujeción a la condicionalidad financiera y fiscal prevista para cada compartimento. El Fondo Social financió en 2015 el pago de obligaciones pendientes con Entidades Locales en materia de gasto social en las condiciones estipuladas en el Real Decreto-ley 17/2014. El Fondo en liquidación de Financiación de Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas recibió el patrimonio del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores 2.

**1.15.** Además de la simplificación y reducción del número de mecanismos de apoyo a la gestión implantados en los años anteriores, la finalidad de la creación del FFCAA es la puesta en marcha de medidas que garanticen la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, prioricen la atención del gasto social, seguir ayudando a las Administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsar a las que han conseguido superarlas. Con cargo a los recursos del Fondo se formalizan operaciones de crédito para atender sus necesidades financieras previstas en el Real Decreto-ley 17/2014. La Comisión Delgada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) acuerda la

distribución de la dotación del Fondo por compartimentos así como los importes máximos y otras condiciones de las operaciones de préstamo.

**1.16.** Entre los Acuerdos adoptados por la CDGAE en el periodo de fiscalización, destacan el Acuerdo de 20 de noviembre de 2015, sobre medidas para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general, y publicado mediante Orden PRE/2454/2015, de 20 de noviembre, en el BOE de 21 de noviembre de 2015 y el de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016, publicado en el BOE mediante Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo. Este último, adoptado tras la Recomendación Autónoma a España de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2016, una vez constatadas las desviaciones de los objetivos de estabilidad por la Administración autonómica, instrumentó una condicionalidad reforzada con la finalidad de reforzar la disciplina presupuestaria de aquellas Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico y constituye una de las medidas adoptadas dentro del marco del Procedimiento de Déficit Excesivo para España. Tanto la creación del FFCCAA como las condiciones adicionales previstas en el Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 se recogieron en las actualizaciones del Programa de Estabilidad 2016-2019 y en las de 2017-2020 presentadas por el Reino de España.

**1.17.** Los Acuerdos de la CDGAE establecen el máximo de los recursos que las Comunidades Autónomas pueden disponer tras la formalización de contrato de préstamo remunerado, pero las disposiciones son efectuadas a petición de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el procedimiento establecido en los Acuerdos de la CDGAE, contratos de préstamo y programa para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico. El desglose de la financiación dispuesta por las Comunidades Autónomas durante los años, objeto de la fiscalización, se resumen y desglosan por los compartimentos:

**Cuadro 1: Distribución de los recursos dispuestos por las Comunidades Autónomas  
(millones de euros)**

|                      | 2015                 |                   |              |               | 2016                 |                   |               |
|----------------------|----------------------|-------------------|--------------|---------------|----------------------|-------------------|---------------|
|                      | Facilidad Financiera | Fondo Liquidizado | Fondo Social | TOTAL         | Facilidad Financiera | Fondo Liquidizado | TOTAL         |
| ANDALUCÍA            | 3.577                | 0                 | 83           | 3.660         | 0                    | 4.290             | 4.290         |
| ARAGÓN               | 1.469                | 0                 | 14           | 1.483         | 0                    | 1.020             | 1.020         |
| ASTURIAS             | 561                  | 0                 | 0            | 561           | 0                    | 0                 | 0             |
| BALEARES             | 1.160                | 0                 | 35           | 1.194         | 0                    | 1.228             | 1.228         |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 0                    | 8.640             | 120          | 8.760         | 0                    | 6.968             | 6.968         |
| CANARIAS             | 1.004                | 0                 | 0            | 1.004         | 1.183                | 0                 | 1.183         |
| CANTABRIA            | 0                    | 436               | 0            | 436           | 0                    | 458               | 458           |
| CASTILLA-LA MANCHA   | 0                    | 1.306             | 23           | 1.329         | 0                    | 1.878             | 1.878         |
| CASTILLA Y LEÓN      | 2.053                | 0                 | 0            | 2.053         | 0                    | 0                 | 0             |
| CATALUÑA             | 0                    | 11.292            | 397          | 11.689        | 0                    | 10.069            | 10.069        |
| EXTREMADURA          | 757                  | 0                 | 10           | 767           | 0                    | 806               | 806           |
| GALICIA              | 1.567                | 0                 | 0            | 1.567         | 1.816                | 0                 | 1.816         |
| MADRID               | 1.846                | 0                 | 0            | 1.846         | 0                    | 0                 | 0             |
| MURCIA               | 0                    | 1.156             | 1            | 1.157         | 0                    | 1.465             | 1.465         |
| NAVARRA              | 0                    | 0                 | 0            | 0             | 0                    | 0                 | 0             |
| PAÍS VASCO           | 0                    | 0                 | 0            | 0             | 0                    | 0                 | 0             |
| LA RIOJA             | 273                  | 0                 | 0            | 273           | 0                    | 0                 | 0             |
| <b>TOTAL CCAA</b>    | <b>14.267</b>        | <b>22.830</b>     | <b>683</b>   | <b>37.780</b> | <b>2.999</b>         | <b>28.182</b>     | <b>31.181</b> |

Fuente: Ministerio de Hacienda

**1.18.** Al tratarse de un fondo carente de personalidad jurídica cuya dotación se realiza con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, al FFCCAA le es de aplicación el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control previsto en la LGP.

**1.19.** La contabilidad del Fondo está atribuida al ICO que contrató con una empresa privada la prestación de este servicio para los dos ejercicios de la fiscalización. La formulación de las cuentas anuales de 2015 correspondió a la SEAP y a la Secretaría de Estado de Hacienda las de 2016.

**1.20.** La formulación de las cuentas anuales se produjo el 27 de mayo de 2016 y el 29 de junio 2017 respectivamente y por tanto fuera del plazo establecido en la LGP. La aprobación de estas cuentas se produjo el 12 de julio de 2016 y el 3 de agosto de 2017 respectivamente. Para la elaboración de la Cuenta General del Estado de 2015, las cuentas formuladas por la SEAP fueron utilizadas y para la de 2016, la IGAE dispuso solo de información provisional remitida a tal efecto. Las cuentas anuales aprobadas de 2016 difirieron de la información aportada para la elaboración de la Cuenta General del Estado de ese año, al introducirse en las cuentas anuales a instancias del auditor del Fondo, ajustes contables derivados del reconocimiento de la subvención implícita del Acuerdo de la CDGAE de julio de 2014 y de las disposiciones adicionales del Real Decreto-ley 17/2014 que establecieron un tipo de interés del 0% para 2015 y ampliaron un año el plazo de la amortización de los préstamos vivos a 31 de diciembre de 2014 y con carencia en la amortización de capital pendiente.

**1.21.** Las cuentas anuales fueron auditadas por la IGAE y rendidas al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 137 de la LGP y dentro del plazo



legalmente previsto a tal efecto. El FFCCAA publicó en el BOE el resumen de las cuentas anuales de 2016 fuera de plazo.

#### **I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.22.** Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones de aplicación al Fondo y de proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos aplicados en la gestión del FFCCAA, en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

**1.23.** En particular, el análisis ha comprendido los siguientes objetivos:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en la gestión del FFCCAA.
- b) Analizar los procedimientos y sistemas de gestión y control aplicados, así como las actuaciones de control.
- c) Examinar el procedimiento de gestión de concertación de operaciones de crédito por parte del Estado, puesta a disposición y aplicación de los recursos a los fines previstos, así como de materialización de pagos realizados, incluidos el abono a terceros.
- d) Comprobar el reembolso por parte de las Comunidades Autónomas de las operaciones de crédito concertadas con cargo al FFCCAA.
- e) Determinar los mecanismos de coordinación entre los diversos entes y órganos dependientes de la Administración General del Estado que intervienen en la gestión del FFCCAA.

**1.24.** No se abordaron cuestiones relacionadas con el cumplimiento por el FFCCAA de la normativa en materia de transparencia ya que por tratarse de un fondo sin personalidad jurídica no está incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, el Ministerio de Hacienda asumió las obligaciones de publicación y suministro de información del FFCCAA que le corresponde a la asunción de su gestión o de su adscripción. Las cuentas anuales del FFCCAA, además de estar publicadas en el BOE, se pueden consultar en la página web del Ministerio de Hacienda y, en la misma página, está publicada información referente a los mecanismos de financiación por Comunidades Autónomas así como el "Informe sobre los mecanismos de financiación. Balance 2012-2016" y el "Informe sobre los beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, periodo 2012-2016".

**1.25.** La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

**1.26.** Los procedimientos de fiscalización que se utilizaron han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se estimaron necesarias para alcanzar los objetivos señalados. El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros con visitas a la sede de la SGFAL, de la AEAT y del ICO y tanto sobre la documentación de cada entidad mencionada como la proporcionada por terceros, y en particular por el Banco de España. También fue revisada la documentación remitida por las Comunidades Autónomas a la SGFAL e ICO.

**1.27.** En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, la SGFAL, la AEAT y el ICO cumplieron con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas y no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración.

## **I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES**

**1.28.** De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto para la formulación de alegaciones a los legítimos representantes de la Secretaría de Estado de Hacienda, del ICO y de la AEAT y a quienes lo fueron en algún momento del periodo fiscalizado. De acuerdo con la Norma de Procedimiento número 55 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas se remitieron a cada uno de los destinatarios de las alegaciones los apartados o epígrafes del anteproyecto que se refieren a ellos. En ese sentido, la Secretaría de Estado de Hacienda recibió tanto los apartados y epígrafes relativos a la Secretaría de Estado de Hacienda y a la AEAT. Las alegaciones presentadas y recibidas dentro del plazo se adjuntan al presente Informe.

**1.29.** En relación con las alegaciones formuladas por los legítimos representantes de las entidades fiscalizadas se han incorporado en el texto del Informe los cambios que se han considerado oportunos como consecuencia de su examen, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se aceptaron. En otros casos en los que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, las mismas se reflejan mediante notas a pie de página. No han sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones de la actividad fiscalizada. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse como una aceptación tácita de su contenido, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe con independencia de las consideraciones que se han manifestado en las alegaciones.

**1.30.** Dentro del plazo legal establecido se han recibido alegaciones formuladas por la actual Secretaría de Estado de Hacienda a los epígrafes y apartados relativos a la Secretaría de Estado y por el Director General de la AEAT del periodo fiscalizado a los relativos a la Agencia. También dentro de plazo legal, se han recibido las alegaciones del Presidente del ICO a las que se adhirieron dos de los Presidentes de esta entidad durante el periodo fiscalizado. Otro Presidente del ICO durante dicho periodo fiscalizado presentó un escrito de adhesión a las alegaciones del Presidente en ejercicio, pero fuera de plazo.

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

### **II.1. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FFCAA**

#### **II.1.1. Creación, estructura y principales magnitudes**

**2.1.** La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, permite la creación de medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. El desarrollo de esta norma creó, por una parte, el Fondo de Liquidez Autonómico mediante Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, y el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, cuya regulación se encuentra en 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 el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fue extendido a Comunidades Autónomas y en 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 y que completó su regulación. Este Real Decreto-ley, a su vez, fue derogado mediante la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.

**2.2.** El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo amplió una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas para la cancelación de sus obligaciones pendientes de pago con proveedores que fuesen líquidas,

vencidas y exigibles con anterioridad a 1 de enero de 2012; y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros puso en marcha dos nuevas fases del mecanismo de financiación para el pago que permitía la cancelación de sus obligaciones pendientes de pago con los proveedores siempre que fueran vencidas, líquidas y exigibles, con anterioridad al 31 de mayo de 2013.

**2.3.** Todos estos mecanismos tenían como finalidad aportar liquidez a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, en su caso, para que pudieran hacer frente a sus obligaciones de pago a cambio del cumplimiento de condiciones fiscales y financieras o reformas estructurales en el funcionamiento de las Administraciones. Una de las finalidades del Real Decreto-ley 17/2014 era la reducción y simplificación de los mecanismos de liquidez existentes, mejorando la eficiencia de su gestión y otra, la puesta en marcha de nuevos mecanismos que permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones. La Exposición de motivos del Real Decreto-ley justifica que la creación de los Fondos asegura la financiación suficiente a las medidas de gasto social y la adecuada prestación de servicios de educación, sanidad y servicios sociales, ayudando a las Administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsando a las que las superaron.

**2.4.** Mediante el Real Decreto-ley 17/2014, se crearon dos Fondos de Financiación, cada uno con un ámbito subjetivo definido, uno a Comunidades Autónomas y otro a Entidades Locales. La determinación del ámbito subjetivo de cada uno de ellos se realiza de acuerdo con la delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea de los subsectores de Comunidades Autónomas o de Corporaciones Locales.

**2.5.** El FFCCAA se estructura en cuatro compartimentos:

- 1) Facilidad Financiera.
- 2) Fondo de Liquidez Autonómico.
- 3) Fondo Social.
- 4) Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas.

**2.6.** Al compartimento de Facilidad Financiera se pueden adherir aquellas Comunidades Autónomas que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, de acuerdo con el informe del artículo 17 de la LOEPSF y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería.

**2.7.** Como regla general, al compartimento de Fondo de Liquidez Autonómico pueden adherirse las Comunidades Autónomas que incumplan el período medio de pago a proveedores y aquellas que estuvieran adheridas previamente a este compartimento; el Real Decreto-ley 17/2014, además, establece varias reglas para las adhesiones en 2015, que se expondrán al analizar el procedimiento de adhesión.

**2.8.** Para las operaciones concertadas en 2015, el Real Decreto-ley 17/2014 estableció el tipo de interés del 0% hasta el primer vencimiento del periodo de interés de 2016 para las operaciones formalizadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico y del 0% hasta el vencimiento del primer periodo de intereses de 2018 para las operaciones formalizadas con cargo a Facilidad Financiera. Para las operaciones formalizadas con cargo a Facilidad Financiera en 2016, mediante Acuerdo de la CDGAE el tipo de interés del 0% es de aplicación hasta el 31 de enero de 2019.

**2.9.** Al Fondo Social se pueden adherir las Comunidades Autónomas que, a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014, tuvieran obligaciones pendientes de pago con las Entidades Locales que

sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014, derivadas de convenios suscritos en materia de gasto social y otras transferencias en materia de gasto social. Los convenios en materia de gasto social son aquellos cuyo objeto sea la prestación de servicios educativos, sanitarios y de servicios sociales previstos en determinadas disposiciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y recogidos en las políticas de gasto detalladas en el propio Real Decreto-ley y las transferencias en materia de gasto social, aquellas que financien las mismas políticas de gasto. Estas obligaciones deben estar contabilizadas en los datos de cierre de dicho ejercicio comunicados al Ministerio de Hacienda con anterioridad al 31 de enero de 2015, de conformidad con las obligaciones de remisión de información. Las obligaciones de pago anteriores al ejercicio 2014 tendrán que estar incluidas en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del ejercicio 2013 y anteriores. Las adhesiones a este compartimento se produjeron en un único plazo en 2015.

**2.10.** Al Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas le corresponde la gestión del patrimonio transferido en el momento de la creación procedente del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2 (FFPP).

**2.11.** El Real Decreto-ley 17/2014 establece un criterio objetivo para delimitar la naturaleza de las operaciones susceptibles de ser financiadas con los recursos de los compartimentos de Facilidad Financiera y de Fondo de Liquidez Autonómico. Los compartimentos se estructuran en tres Tramos.

**2.12.** En un Tramo I de los compartimentos de Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico, están incluidos:

- a. Los vencimientos de los valores emitidos.
- b. Los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro.
- c. Los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes.
- d. Los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras no residentes.
- e. Aquellas operaciones financieras que acuerde la CDGAE.

**2.13.** Las operaciones acordadas por la CDGAE variaron en los dos años que comprende la fiscalización. En 2015 se incluyen:

1. El abono en 2015 de las cantidades aplazadas de la compensación de la supresión del Impuesto General del Tráfico de Empresas de Canarias.
2. Los vencimientos de principal de operaciones de concesiones clasificadas como deuda Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).
3. Vencimientos de préstamos reembolsables de asociaciones público-privadas clasificadas como deuda PDE.
4. Vencimientos de los censos enfitéuticos.
5. Vencimientos de titulación sanitaria.
6. Vencimientos de operaciones de métodos alemanes, así como de derechos de crédito derivados de contratos de precio aplazado.

**2.14.** En 2016, las operaciones financieras acordadas por la CDGAE fueron los vencimientos de los puntos 2, 4, 5 y 6 del párrafo anterior y los vencimientos del Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores y del Fondo de Liquidez Autonómico. El abono de las

cantidades aplazadas de la compensación de la supresión del Impuesto General del Tráfico de Empresas de Canarias fue incluido de nuevo para 2017.

**2.15.** El tramo II está formado por el endeudamiento, contemplado en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para financiar la anualidad que deba satisfacerse en el ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

**2.16.** Por último, un Tramo III incluye las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar. Las necesidades de financiación para el año en curso, denominadas objetivo, son calculadas en función del PIB (Regional) del año según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) publicadas, tanto en la dotación presupuestaria, recurso que financia el Fondo, como en los Acuerdos de la CDGAE. Para las desviaciones de déficit de ejercicios anteriores, la CDGAE se remite durante 2015 al grado de cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda de 2014, y durante 2016, al informe de grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto de la LOEPSF para determinar la financiación necesitada por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico. En este tramo, se incluyen los intereses de los vencimientos del Tramo I con un límite del 15% del importe total del tramo.

**2.17.** La asignación de los recursos en los diferentes tramos y para cada Comunidad Autónoma es acordada por la CDGAE. Simultáneamente, también son aprobadas las condiciones financieras y el ICO es instruido para la formalización de las operaciones de crédito. Cada tramo tiene peculiaridades de gestión que se analizarán posteriormente.

**2.18.** La adhesión al Fondo refuerza la observancia de obligaciones de transparencia y de suministro de información por las Comunidades Autónomas, previstas en la Ley Orgánica 2/2012, normativa de desarrollo y las propias del Real Decreto-ley 17/2014. Este deber es recordado en el epígrafe contractual de las obligaciones de los prestatarios y constituye condición previa para la obtención de la financiación reforzando la consecución de otros fines que no están directamente vinculados a la operación financiera propiamente dicha.

**2.19.** Los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común responderán de las obligaciones contraídas con el Estado y derivadas de la adhesión a los compartimentos del Fondo de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, reservándose el Estado la retención de recursos de los sistemas de financiación en caso de incumplimiento. Las Comunidades Autónomas también asumen las condiciones de prudencia financiera fijadas por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

**2.20.** El Real Decreto-ley 17/2014 carece de desarrollo reglamentario. Para el Fondo de Liquidez Autonómico, anualmente, el Ministerio de Hacienda elaboró un programa para la aplicación del compartimento, mencionado en el propio Real Decreto-ley. En el programa para la aplicación se recogen las características de los tramos y condiciones financieras y el procedimiento seguido en gestión. Para Facilidad Financiera, la resolución de 24 de febrero de 2015 de la SEAP, por la que se establece el procedimiento y condiciones de financiación de desviaciones en el déficit público de años anteriores al 2015 pendientes de financiar en el compartimento Facilidad Financiera del FFCCAA estipuló las condiciones limitando su contenido a esas desviaciones sin otra regulación aplicable más allá de las condiciones de los Acuerdos. La Secretaría de Estado propuso en el trámite de alegaciones, la valoración de este desarrollo.

**2.21.** La SGFAL carece de manuales internos y en su actuación sigue las condiciones establecidas en los Acuerdos o en los programas anuales aunque con algunas matizaciones, como se expondrá.

El establecimiento de una regulación con criterios generales en la actuación de la SGFAL se considera necesario tanto por transparencia como por las carencias de regulación en otros casos. La Secretaria de Estado realizó la misma observación en este punto que en el anterior.

**2.22.** Las operaciones de crédito formalizadas durante este periodo fiscalizado tenían una distribución de recursos, cuyo resumen para cada año sería el siguiente:

**Cuadro 2: Distribución de recursos asignados  
(miles de euros)**

| 2015                         | Tramo I           | Tramo II       | Tramo III         |                  |                         | Total por compartimento |
|------------------------------|-------------------|----------------|-------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                              |                   |                | Total Tramo III   | Objetivo 2015    | Desviaciones de déficit |                         |
| Facilidad Financiera         | 5.413.020         | 599.920        | 8.276.680         | 2.756.680        | 5.520.000               | 14.289.620              |
| Fondo de Liquidez Autonómico | 11.297.370        | 315.720        | 11.290.540        | 2.714.490        | 8.576.050               | 22.903.630              |
| Fondo Social                 | 0                 | 0              | 0                 | 0                | 0                       | 684.039                 |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>16.710.390</b> | <b>915.640</b> | <b>19.567.220</b> | <b>5.471.170</b> | <b>14.096.050</b>       | <b>37.877.289</b>       |

| 2016                         | Tramo I           | Tramo II       | Tramo III         |                  |                         | Total por compartimento |
|------------------------------|-------------------|----------------|-------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                              |                   |                | Total Tramo III   | Objetivo 2016    | Desviaciones de déficit |                         |
| Facilidad Financiera         | 2.195.270         | 141.440        | 708.900           | 708.900          | 0                       | 3.045.610               |
| Fondo de Liquidez Autonómico | 17.248.740        | 626.960        | 10.451.700        | 4.395.880        | 6.055.820               | 28.327.400              |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>19.444.010</b> | <b>768.400</b> | <b>11.160.600</b> | <b>5.104.780</b> | <b>6.055.820</b>        | <b>31.373.010</b>       |

Fuente: Acuerdos CDGAE

**2.23.** Este cuadro solo resume las cifras de financiación asignada. Las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera en 2015 fueron diez y en 2016 solo fueron dos. Hubo otras cuatro que no se adhirieron al FFCAA en 2016 y las demás se adhirieron al Fondo de Liquidez en 2016. Estas variaciones hacen que las asignaciones no puedan ser objeto de comparaciones.

**2.24.** El detalle de las disposiciones efectuadas se resume en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3: Resumen recursos dispuestos por tramo  
(miles de euros)**

| 2015                         | Tramo I           | Tramo II       | Tramo III         |                |                  |                         | Total por compartimento |
|------------------------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                              |                   |                | Total Tramo III   | Intereses      | Objetivo 2015    | Desviaciones de déficit |                         |
| Facilidad Financiera         | 5.404.841         | 599.866        | 8.262.684         | 204.657        | 2.552.023        | 5.506.004               | 14.267.391              |
| Fondo de Liquidez Autonómico | 11.295.051        | 315.695        | 11.219.489        | 387.276        | 2.327.205        | 8.505.008               | 22.830.235              |
| Fondo Social                 | 0                 | 0              | 0                 | 0              | 0                | 0                       | 683.229                 |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>16.699.892</b> | <b>915.561</b> | <b>19.482.173</b> | <b>591.933</b> | <b>4.879.228</b> | <b>14.011.012</b>       | <b>37.780.855</b>       |

| 2016                         | Tramo I           | Tramo II       | Tramo III         |                |                  |                         | Total por compartimento |
|------------------------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                              |                   |                | Total Tramo III   | Intereses      | Objetivo 2016    | Desviaciones de déficit |                         |
| Facilidad Financiera         | 2.148.807         | 141.399        | 708.900           | 10.369         | 698.531          | 0                       | 2.999.106               |
| Fondo de Liquidez Autonómico | 17.221.893        | 626.789        | 10.333.583        | 241.138        | 4.154.523        | 5.937.922               | 28.182.264              |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>19.370.700</b> | <b>768.188</b> | <b>11.042.483</b> | <b>251.507</b> | <b>4.853.054</b> | <b>5.937.922</b>        | <b>31.181.370</b>       |

Fuente: Ministerio de Hacienda

**2.25.** Las disposiciones se produjeron más allá del ejercicio natural para permitir la regularización de saldos no dispuestos a fin de ejercicio y de otros pendientes de aplicar por devoluciones u otras causas. Estas disposiciones del FFCAA en el ejercicio siguiente, de acuerdo con la memoria de las cuentas anuales, alcanzaron los 1.195.333 miles de euros en 2015 y 1.407.571 miles de euros en 2016. Estos saldos se repartieron entre Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico. Estas disposiciones producen discrepancias entre los saldos contables a fin de cada ejercicio y el total de las disposiciones finales de los compartimentos.

**2.26.** En 2016, las cuotas de amortizaciones de los FLA 2012 y 2013 así como las cuotas de los mecanismos previstos por el Real Decreto-ley 8/2013 fueron financiadas en su mayor parte con nuevas disposiciones de las operaciones concertadas en ese año, salvo en los casos de no adhesión por las Comunidades Autónomas al FFCAA en 2016. El cuadro siguiente refleja los vencimientos de 2016 refinanciados con disposiciones de los compartimentos Facilidad Financiera o Fondo de Liquidez Autonómico en 2016.

**Cuadro 4: Vencimientos refinanciados con disposiciones del FFCAA**  
(miles de euros)

|              | Vencimientos del periodo | Importes refinanciados<br>FFCAA 2016 | %         |
|--------------|--------------------------|--------------------------------------|-----------|
| FFPP         | 3.063.519                | 3.010.512                            | 98        |
| FLA 2012     | 2.079.766                | 2.047.077                            | 98        |
| FLA 2013     | 2.865.070                | 2.799.905                            | 98        |
| <b>TOTAL</b> | <b>8.008.355</b>         | <b>7.857.494</b>                     | <b>98</b> |

Fuente ICO

**2.27.** El siguiente cuadro pone de manifiesto que la refinanciación no es más elevada porque determinadas Comunidades Autónomas no estuvieron adheridas en 2016.

**Cuadro 5: Refinanciación por Comunidades Autónomas**  
(miles de euros)

| CCAA   | VENCIMIENTOS<br>PRINCIPAL 2016 | VENCIMIENTOS<br>ATENDIDOS<br>CON<br>RECURSOS<br>FFCAA 2016 | %            |
|--|--------------------------------|--|--------------|
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS                         | 227.192                        | 227.192  | 100,00       |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA              | 378.808                        | 378.544  | 99,93        |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA Y GOBIERNO DE LAS<br>ISLAS BALEARES | 343.401                        | 343.401  | 100,00       |
| DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN                           | 6.901                          | 6.902  | 100,00       |
| DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA                       | 98.778                         | 98.778   | 100,00       |
| GENERALITAT DE CATALUÑA                                | 2.862.694                      | 2.862.694  | 100,00       |
| GENERALITAT VALENCIANA                                 | 1.739.096                      | 1.739.096  | 100,00       |
| GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID                     | 11.177                         | 0  | 0,00         |
| JUNTA DE ANDALUCÍA                                     | 1.485.217                      | 1.485.030  | 99,99        |
| JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN                               | 0                              | 0  | 0,00         |
| JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA             | 711.893                        | 701.029  | 98,47        |
| JUNTA DE EXTREMADURA                                   | 14.929                         | 14.828   | 99,33        |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS                                 | 128.268                        | 0  | 0,00         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>8.008.355</b>               | <b>7.857.494</b>   | <b>98,12</b> |

Fuente ICO

**2.28.** Las operaciones de refinanciación reflejadas en estos cuadros conllevaron movimientos reales de tesorería en las que se ponía a disposición de la Comunidad Autónoma un efectivo en cuenta abierta a su nombre y desde la que se efectuaba la cancelación, excepto en las operaciones en las que entidades financieras prestan servicio de intermediación. En este caso, el ICO transfirió

los fondos en las fechas comunicadas por la Comunidad Autónoma a la cuenta abierta en la entidad financiera, quien recibió el efectivo y efectuó en plazo el pago del mismo vencimiento, con la salida de fondos de la cuenta de la Comunidad Autónoma y, por último, esta entidad transfirió en el calendario establecido los fondos de nuevo al ICO.

**2.29.** Desde 2017, las refinanciaciones son operaciones en formalización y sin movimientos, excepto en la operaciones en las que intervienen entidades financieras, en las que el procedimiento utilizado anteriormente no ha variado.

**2.30.** De los intereses de su cartera de préstamos cobrados en 2016 por el FFCCAA, las Comunidades Autónomas financiaron mediante disposiciones del tramo III un total de 66.011 miles de euros, lo que representa el 42% del total de los intereses cobrados de esas operaciones.

**2.31.** La evolución del total de los créditos dispuestos por las Comunidades Autónomas, en tanto que suma de las posiciones deudoras de cada uno de los mecanismos, según la memoria del FFCCAA, se refleja en el cuadro siguiente y (el desglose de la posición deudora 31 de diciembre de 2016, en el Anexo I):

**Cuadro 6: Evolución de los créditos por Comunidades Autónomas**  
(miles de euros)

| <b>CCAA</b>   | <b>2015</b>        | <b>2016</b>        |
|---|--------------------|--------------------|
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS                      | 3.619.830          | 4.434.183          |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA           | 5.375.048          | 6.463.123          |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA                      | 267.131            | 272.877            |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA Y GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES | 4.936.708          | 5.834.846          |
| DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN                        | 1.522.855          | 2.497.533          |
| DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA                    | 1.475.824          | 1.865.331          |
| GENERALITAT DE CATALUÑA                             | 43.343.036         | 50.037.536         |
| GENERALITAT VALENCIANA                              | 29.063.006         | 34.225.312         |
| GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID                  | 1.656.747          | 1.924.306          |
| JUNTA DE ANDALUCÍA                                  | 19.732.374         | 22.552.090         |
| JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN                            | 2.008.110          | 2.053.249          |
| JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA          | 8.530.950          | 9.764.729          |
| JUNTA DE EXTREMADURA                                | 1.106.457          | 1.845.452          |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS                              | 1.530.595          | 1.443.430          |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA                       | 1.504.794          | 3.383.612          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>125.673.465</b> | <b>148.597.609</b> |

Fuente: Memoria de las Cuentas Anuales de FFCCAA

**2.32.** Desde 2016, se han producido pagos fuera de plazo de algunos vencimientos por parte de algunas Comunidades Autónomas y en 2016, dieron lugar a la liquidación y pago de intereses de demora en los términos previstos en el contrato y cuyo desglose es objeto del Anexo II.

**2.33.** En el Acuerdo por el que se establece la distribución del cuarto trimestre se añadió la condición que prevé que cuando los vencimientos del Fondo de Liquidez y del Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores no pudieran ser atendidos, parcial o totalmente en su fecha de vencimiento, por no estar disponibles los recursos asignados por el Fondo en virtud del Acuerdo en la fecha del correspondiente vencimiento, el retraso en atender estos vencimientos no generaría interés de demora. Esta cláusula ha sido entendida como suficiente para no liquidar intereses de demora descritos contractualmente, pero también para no liquidar ningún tipo de interés y por tanto, en el momento de la regularización de los pagos no se



produjo una remuneración de los fondos dispuestos durante el plazo que se inicia con el retraso y finaliza con la regularización. Este plazo ha llegado a los tres meses en alguna ocasión. No consta consulta por parte del ICO a la SGFAL a este respecto.

**2.34.** Esta interpretación supone una mejora notable en las condiciones de las Comunidades Autónomas que no atienden sus vencimientos y un agravio comparativo con respecto a las que sí lo hacen. En el momento de establecer la remuneración de la financiación asignada por el FFCCAA se hace referencia al tipo de interés fijo equivalente al rendimiento medio de la Deuda Pública del Estado a plazo equivalente. En la situación descrita, el Estado asume el coste de la financiación sin poder trasladar su coste financiero a las Comunidades Autónomas beneficiarias de la misma. Por todas estas razones, esta práctica debería ser suprimida. En las alegaciones al punto anterior y a este punto, la Secretaria de Estado de Hacienda manifestó que daría traslado de esta observación.

### **II.1.2. Fuentes de financiación**

**2.35.** La financiación del FFCCAA comprende el patrimonio recibido, las dotaciones presupuestarias consignadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y los recursos procedentes de las amortizaciones de operaciones de crédito que mediante Acuerdo de la CDGAE se destinen a financiar nuevas operaciones de crédito. En otro caso, estos recursos procedentes de las amortizaciones deberán ser ingresados en el Tesoro Público.

#### **II.1.2.1. PATRIMONIO RECIBIDO**

**2.36.** En la creación del FFCCAA y del FFEELL, los bienes y derechos del Fondo de Liquidez Autonómico y del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2 les fueron trasladados en función del ámbito subjetivo correspondiente. El patrimonio transmitido al FFCCAA pasó al compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico y del Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas en unidad de acto el 1 de enero de 2015.

**2.37.** El Fondo de Liquidez Autonómico tenía un patrimonio formado por sus operaciones con Comunidades Autónomas y se transfirió en su totalidad al FFCCAA, con unos activos de 64.989.807 miles de euros. En lo que respecta al Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2, su patrimonio fue transmitido al FFEELL y al FFCCAA. La determinación de la proporción del patrimonio que correspondía a cada nuevo Fondo atendió a tres criterios: la naturaleza de las partidas que podían ser atribuidas con certeza, como los créditos; una ratio sobre capital gestionado en el que se ponderó el peso de cada Administración según su participación en el total de los créditos gestionados si la identificación no era posible, como los saldos de cuentas bancarias; o una combinación de ambos criterios en los demás, como en las cuentas de patrimonio. El FFCCAA recibió activos del FFPP por 27.861.314 miles de euros. Entre los dos Fondos, los activos transferidos al FFCCAA alcanzaron los 92.851.121 miles de euros. La composición de este patrimonio fue 2.089.721 miles de euros en efectivo y el resto inversiones financieras. Tras la transmisión de los patrimonios, el Fondo de Liquidez y el Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2 se declararon extinguidos.

**2.38.** Tras la separación de patrimonios y la extinción del FFPP, el primer vencimiento de una operación del FFPP transferido se produjo en enero de 2015 en cuenta de titularidad del FFEELL por un importe neto de 1.295.172 miles de euros. La devolución del importe que correspondía al FFCCAA se produjo en marzo de 2015 con el abono desde la cuenta del FFEELL de la comisión de gestión a favor del ICO, la devolución al Tesoro de los rendimientos generados una vez deducidos los gastos y los traspasos de cuentas por un total de 1.281.284 miles de euros. La devolución del remanente restante a favor del FFCCAA no se produjo hasta octubre por 198.756 miles de euros. Sin embargo, en octubre de 2016 se produjo un ingreso erróneo a favor del FFEELL en cuentas del FFCCAA, que fue devuelto al día siguiente.

**2.39.** En un informe adicional de auditoría de cuentas del ejercicio 2013 del FFPP, la IGAE puso de manifiesto el pago excesivo de comisiones de corretaje y sus intereses devengados y satisfechos a una entidad financiera y que debieron haber dado lugar a la amortización anticipada del préstamo. Esta observación se ha reiterado en ejercicios posteriores. Dada la transmisión patrimonial a favor del FFCCAA, la IGAE con criterio corroborado por la Abogacía del Estado, entendió en el informe adicional de auditoría de cuentas de 2016 que esos derechos pasaron a ser asumidos por este Fondo. Esta cuantía ha sido objeto de una valoración posterior en 2017 y objeto de una reclamación extrajudicial que no ha sido atendida. Están pendientes nuevas actuaciones para la reclamación de estos fondos a realizar bajo la supervisión de la Abogacía del Estado.

#### II.1.2.2. DOTACIÓN PRESUPUESTARIA

**2.40.** La aportación patrimonial inicial a favor del FFCCAA, prevista en el Real Decreto-ley 17/2014, fue de 38.869.000 miles de euros cuya financiación provendría de una transferencia de crédito con cargo a la aportación patrimonial a favor del Fondo de Liquidez Autonómico extinguido y dotada en el Presupuesto del Estado para 2015 por un importe de 20.000.000 miles de euros. Además de esta dotación, un suplemento de crédito aprobado mediante Real Decreto-ley 6/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado aumentó la dotación presupuestaria inicial en 17.817.735 miles de euros. Las aportaciones patrimoniales previstas en la LPGE de 2015 y en el suplemento de crédito fueron desembolsadas a lo largo de 2015 y, en enero de 2016, el remanente restante.

**2.41.** En 2016, la dotación presupuestaria fue de 25.000.000 miles de euros. A fin de ejercicio, quedaron obligaciones pendientes de pago por 2.200.000 miles de euros. Estas obligaciones fueron anuladas en septiembre de 2018.

#### II.1.2.3. RECURSOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DE NUEVAS OPERACIONES

**2.42.** En los dos años, los recursos procedentes de las amortizaciones de las operaciones de crédito con cargo al FFPP y al Fondo de Liquidez Autonómico, pendientes de ingreso en el Tesoro Público, fueron destinados a financiar nuevas operaciones de crédito a suscribir con las Comunidades Autónomas. Tales importes fueron de 1.051.265 miles de euros en febrero de 2015 y de 8.008.355 miles de euros en septiembre de 2016.

**2.43.** Además de los recursos procedentes de las operaciones, el FFCCAA en 2016 dispuso del remanente derivado del exceso de fondos recibidos en 2015 así como de recursos que no fueron dispuestos por las Comunidades Autónomas a las que se habían asignado. El total de estos recursos alcanzó el importe de 1.114.280 miles de euros y fue destinado a nuevas asignaciones.

**2.44.** El único reintegro de recursos de operaciones a Tesoro se produjo por un importe de 64.603 miles de euros por Acuerdo de la CDGAE de 23 de julio de 2015.

**2.45.** Las diferentes fuentes de financiación destinadas a la financiación del FFCCAA excedieron las operaciones concertadas con las Comunidades Autónomas durante los ejercicios, tal y como se expone en el cuadro siguiente:

**Cuadro 7: Financiación del FFCCAA**  
(miles de euros)

|   | 2015       | 2016       |
|---|------------|------------|
| Dotación de Presupuestos Generales de Estado                                      | 20.000.000 | 25.000.000 |
| Suplemento de crédito aprobado por Real Decreto-ley 6/2015                        | 17.817.735 | 0          |
| Amortizaciones del FFPP destinadas a financiar nuevas operaciones                 | 1.051.265  | 3.063.519  |
| Amortizaciones del FLA 2012 y 2013 destinadas a financiar nuevas operaciones      | 0          | 4.944.835  |
| Remanente de ejercicio anterior destinado a nuevas operaciones en septiembre 2016 | 0          | 1.114.280  |
| Total de recursos   | 38.869.000 | 34.122.634 |
| Recursos sin desembolsar en 2016  | 0          | 2.200.000  |
| Total desembolsado a favor del FFCCAA   | 38.869.000 | 31.922.634 |
| Recursos revertidos al Tesoro   | 64.603     | 0          |
| Total recursos desembolsados y destinados a nuevas operaciones                    | 38.804.397 | 31.922.634 |
| Operaciones formalizadas en cada ejercicio con las Comunidades Autónomas          | 37.876.479 | 31.373.010 |
| Exceso de recursos  | 927.918    | 549.624    |

Elaboración propia

**2.46.** Los importes asignados por los Acuerdos de la CDGAE y recogidos en los contratos son el máximo disponible por las Comunidades Autónomas. Los importes realmente dispuestos no agotaron el máximo disponible y fueron inferiores. El resumen de las disposiciones y su saldo es objeto de siguiente cuadro:

**Cuadro 8: Recursos sin disponer por las Comunidades Autónomas**  
(miles de euros)

|  | 2015       | 2016       |
|--|------------|------------|
| Operaciones formalizadas en cada ejercicio con las Comunidades Autónomas | 37.876.479 | 31.373.010 |
| Recursos dispuestos por las Comunidades Autónomas                        | 37.780.855 | 31.181.370 |
| Recursos sin disponer  | 95.624     | 191.640    |

Elaboración propia a partir de la información suministrada por Ministerio de Hacienda e ICO

**2.47.** En conclusión, hubo un exceso de recursos abonados al FFCCAA ya que los desembolsos superaron las operaciones formalizadas. El exceso de recursos desembolsados en 2016 fue inferior al de 2015. Esta situación evidencia la necesidad de un mayor seguimiento de las necesidades.

### II.1.3. Análisis de la dotación presupuestaria y su ejecución

#### II.1.3.1. CÁLCULO DE LA DOTACIÓN

**2.48.** Para el cálculo de la aportación patrimonial inicial del Real Decreto-ley 17/2014, las posibles necesidades de todas las Comunidades Autónomas, incluidas la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, fueron estimadas. Estas dos Comunidades no formalizaron operaciones con el FFCCAA durante el periodo fiscalizado. La previsión recogida en los Presupuestos del Estado fue minorada en 2.111.260 miles de euros como consecuencia de la aplicación del límite establecido por la Dirección General de Tesoro conforme a la estrategia de endeudamiento del Reino de España. La estimación utilizada para establecer la dotación presupuestaria de 2016 incluyó una previsión de necesidades de financiación de estas dos Comunidades citadas, pero no fueron incluidas en la dotación definitiva en los Presupuestos de 2016.

**2.49.** Las dotaciones presupuestarias atribuyeron fondos a los tres tramos de vencimientos, liquidaciones negativas y objetivo de déficit del año en curso y, además, incluyeron otro epígrafe, para 2015, "Déficits de años anteriores" y para 2016, "Otros conceptos".

**2.50.** La dotación presupuestaria inicial estaba contenida en el Real Decreto-ley aprobado en diciembre de 2014 y, por tanto, anterior a la presentación de solicitudes de las Comunidades Autónomas en enero de 2015. La estimación de las necesidades de financiación requirió la utilización de la aplicación de Captura de Información Mensual de Comunidades Autónomas (CIMCA), prevista en la Orden Ministerial HAP/2105/2012, de 1 de octubre, de obligaciones de suministro de información que desarrolla la LOEPSF.

#### II.1.3.2. VENCIMIENTOS

**2.51.** La información disponible por la SGFAL sobre los vencimientos a atender por las Comunidades Autónomas proviene de la información disponible en la aplicación CIMCA.

**2.52.** El total de la estimación de las necesidades en concepto de vencimientos para 2015 fue de 23.642.930 miles de euros y la asignación en este tramo aprobada por el Acuerdo de la CDGAE de 20 de febrero de 2015 fue inferior en un 27%. Las cantidades asignadas en concepto de vencimientos no se incrementaron durante el ejercicio sino que fueron reducidas en el Acuerdo de la CDGAE de 20 de noviembre de 2015 para cuatro Comunidades en un total de 204.000 miles de euros debido a la refinanciación mediante otros medios. Esta disminución estuvo recogida en una adenda de los contratos con las Comunidades Autónomas.

**2.53.** En 2016, aunque se partió de la misma aplicación de CIMCA, las estimaciones de necesidades calculadas a partir de los datos de la aplicación fueron comparadas con las solicitudes presentadas por las Comunidades en julio de 2015. En las solicitudes, las Comunidades Autónomas cuantifican sus estimaciones. La dotación presupuestaria incluyó cuatro Comunidades que no formalizaron operaciones de crédito con el FFCAA. Las previsiones iniciales incluían la refinanciación de los vencimientos de los extintos FFPP y los de FLA 2012 y 2013 durante 2016 y la dotación estaba minorada por ese importe. Los Acuerdos de la CDGAE fueron cuatrimestrales. El total de los recursos asignados en este tramo hasta diciembre de 2016 fueron superiores a las previsiones. Analizado cada caso, hubo dos Comunidades cuya asignación definitiva superó la estimación (en un caso, en 577.490 miles de euros, esto es, un 9% superior y en el otro, 519.820 miles de euros, un 3% más), y otra que tuvo una asignación inferior (en 104.430 miles de euros, un 7% menos).

#### II.1.3.3. LIQUIDACIONES NEGATIVAS

**2.54.** Las previsiones de liquidaciones negativas fueron idénticas a las cantidades destinadas en los contratos y su ejecución no tuvo modificaciones en ninguno de los ejercicios fiscalizados. La única diferencia se produce por falta de adhesión de las Comunidades.

#### II.1.3.4. OBJETIVO DÉFICIT DEL AÑO

**2.55.** Respecto al objetivo déficit del ejercicio en curso, en su cálculo se aplicó el porcentaje a la estimación del PIB Regional según las estadísticas elaboradas por el INE, esto es, el 0,7% para 2015 y el 0,3% para el 2016. Los porcentajes aplicados eran conformes con los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas para 2015-2017 aprobados por Acuerdo de la CDGAE en septiembre de 2014. En 2015, la estimación a lo largo del año no varió como tampoco lo hicieron los recursos asignados en este concepto. En 2016, el incremento del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del subsector autonómico que pasó del 0,3 al 0,7% del PIB mediante Acuerdo de la CDGAE de diciembre de 2016 tuvo su reflejo en la asignación de objetivo de déficit que fue incrementado un 0,4% del PIB regional mediante un Acuerdo de la CDGAE, siendo adoptados los dos en el mismo día. A su vez, estos Acuerdos ponían en marcha otros adoptados previamente en aplicación de la LOEPSF.

**2.56.** Las asignaciones iniciales de febrero de 2015 representaron el 72% de la estimación definitiva en diciembre de 2015. El grado de ejecución de las previsiones reflejó la falta de concertación de operaciones por parte de varias Comunidades Autónomas.

#### II.1.3.5. DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES U OTROS CONCEPTOS

**2.57.** La dotación en este apartado para 2015 incluyó la financiación del resto de déficit no financiado y anterior a 2013 y otros conceptos relacionados con el endeudamiento de 2012 y de operaciones de factoring. El déficit de 2014 no estuvo incluido en la estimación de la dotación.

**2.58.** Para 2016, la dotación incluía un epígrafe genérico de "Otros conceptos" en el que se recogían las necesidades de financiación correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar. El cálculo incluyó las desviaciones de 2014, pero no las de 2015. En sus alegaciones la Secretaria de Estado de Hacienda puso de manifiesto que las desviaciones del objetivo de déficit del ejercicio de 2014 y de 2015 se conocieron en octubre de 2015 y de 2016, respectivamente, siendo esta la razón de la falta de inclusión de una previsión de la financiación requerida. Si bien es cierto que los datos definitivos fueron conocidos posteriormente, el cumplimiento de las obligaciones de suministro de información adoptadas en desarrollo de la LOEPSF, y cuyo cumplimiento es condición para la disposición de recursos, previó el suministro mensual de datos de ejecución presupuestaria e información actualizada de los planes de tesorería y del detalle de operaciones de deuda viva por parte de las Comunidades Autónomas obligadas a presentar un Plan de Ajuste que permitirían hacer una aproximación.

**2.59.** En 2015, la asignación inicial de los fondos repartidos en este concepto representó solo el 53% de su dotación presupuestaria. En una posterior asignación, el Acuerdo de noviembre 2015 atribuyó fondos para financiar la desviación del objetivo del déficit de 2014 por 6.889,17 millones de euros y para otras necesidades de financiación por déficits de ejercicios anteriores a 2015 por 1.000 millones de euros. La asignación de noviembre de 2015, por un importe global de 7.889,17 millones, representó el 21% del total asignado por los compartimentos de Fondo de Liquidez Autonómico y de Facilidad Financiera. Tras esta asignación definitiva, el total de los recursos destinados a la financiación de desviaciones de años anteriores alcanzó el 37% del total de los recursos.

**2.60.** En 2016, los Acuerdos para asignar recursos adicionales para financiar la desviación del objetivo de déficit de 2015 adoptados en junio y diciembre de 2016 distribuyeron un total de 7.011,73 millones de euros solo a las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico. Las Comunidades Autónomas adheridas al compartimento de Facilidad Financiera no recibieron financiación por este concepto. La asignación destinada a la financiación de la desviación del déficit de 2015, según los datos del cuadro definitivo y resumen de toda la financiación distribuida durante 2016 e incluido en el Acuerdo de la CDGAE de diciembre 2016, representó un 19,3% del total de la liquidez asignada.

**2.61.** Como conclusión, en los dos ejercicios comprendidos en la fiscalización, hubo Comunidades Autónomas que optaron por no adherirse y esos fondos se destinaron a la financiación de la desviación de déficit del ejercicio inmediato, siendo el epígrafe con una mayor diferencia entre las previsiones y la ejecución.

#### II.1.3.6. FONDO SOCIAL

**2.62.** En el cálculo de los recursos para el Fondo Social se preveía unas necesidades de 1.000.000 miles de euros que excedieron ampliamente las necesidades reales.

### II.1.3.7. LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA CUBRIR EL OBJETIVO Y LA DESVIACIÓN DEL DÉFICIT DE 2015 Y 2016

**2.63.** De acuerdo con el Real Decreto-ley 17/2014, los recursos asignados no podrán exceder las necesidades financieras con los límites establecidos en el mismo y en los Acuerdos de la CDGAE.

**2.64.** Los contratos firmados en 2015 contenían la cláusula según la cual cuando se conocieran los datos de déficit definitivos del año 2014, si se detectase un exceso de financiación de las desviaciones de años anteriores a 2014 a través de los importes asignados con dicha finalidad se regularizarían. Los datos de déficits definitivos hicieron necesario el reparto de nuevos fondos en noviembre 2015 por un importe de 6.889,17 millones de euros. En el cálculo del déficit no financiado, además del propio déficit, se tuvieron en cuenta otros factores, como el margen de objetivo de deuda, corregido por la variación de factoring y, para determinar la distribución de la financiación adicional, se consideraron los datos de deuda financiera y no financiera. Hubo dos Comunidades que no tuvieron desviaciones negativas de déficit sobre el objetivo. La regularización no se produjo aunque tampoco se les distribuyeron nuevos fondos en noviembre de 2015. La cláusula contractual desapareció de los contratos formalizados en 2016. En sus alegaciones, la Secretaria de Estado hizo referencia a esta situación. Sus explicaciones no eran completas al no mencionar la totalidad de los repartos efectuados y no aportaron explicación a la falta de aplicación de esta cláusula.

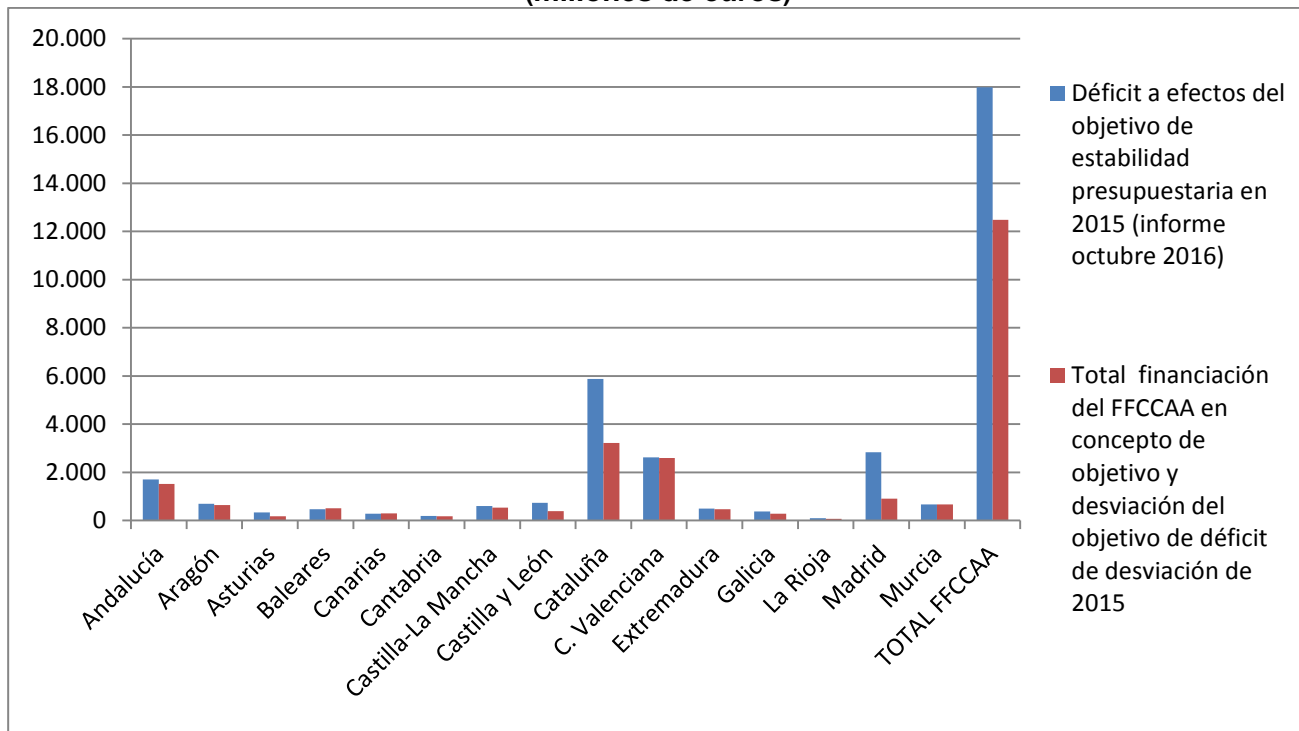
**2.65.** En 2015, en la asignación de recursos para financiar las necesidades derivadas de déficit público de cada ejercicio, la CDGAE tomó la referencia de los objetivos de déficit del PIB regional calculados para el año. Durante el ejercicio 2016, también se adoptaron Acuerdos de reparto de recursos adicionales para la financiación del déficit de 2015. Para estos repartos, no existió una solicitud de las Comunidades Autónomas, como la de adhesión a la Facilidad Financiera en la que estas deben aportar una estimación de necesidades de liquidez o esa estimación sin solicitud por parte de las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez.

**2.66.** La determinación de esos recursos en 2016 se hizo tomando en cuenta el importe de la desviación de déficit de 2015. Los Acuerdos de reparto se adoptaron en junio y diciembre de 2016. En diciembre de 2016, se consideraron las desviaciones del objetivo establecidas en los informes previstos en el artículo 17 de la LOEPSF. En la fijación de estas cantidades, el déficit de desviación fue incrementado o reducido por el margen de deuda y la situación de la deuda no financiera fue valorada. No se consideró la situación de dos Comunidades Autónomas cuyas asignaciones previas superaron el objetivo de déficit.

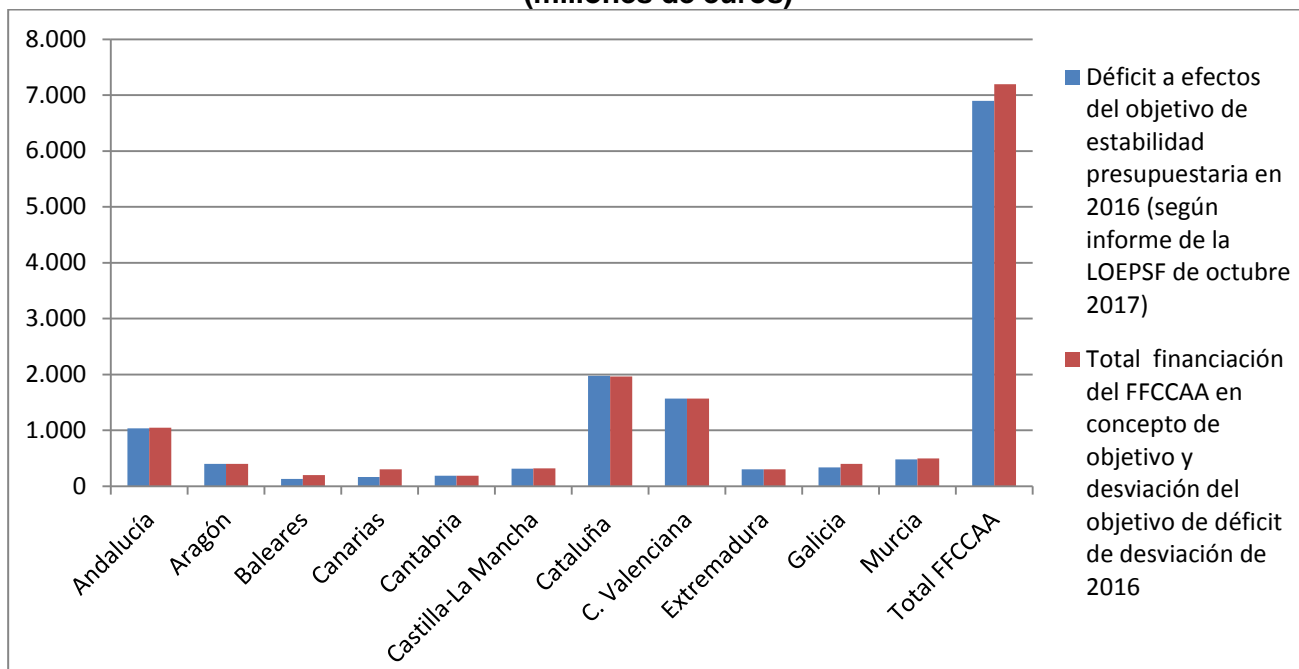
**2.67.** La misma situación se produjo en la financiación del objetivo de déficit de 2016 al que le fueron asignados recursos en 2016 en concepto de “objetivo de 2016” y de “desviaciones del objetivo de déficit de 2016” durante 2017. Sin embargo, en los Acuerdos de reparto durante 2017 no se consideró el margen de deuda ni la situación de la deuda, demostrando variaciones del cálculo para una misma variable.

**2.68.** El cuadro resumen de la financiación obtenida para 2015 y 2016 en concepto de objetivo durante el año en curso y su desviación en el año posterior se expone en sendos gráficos 1 y 2 y ponen de manifiesto que algunas Comunidades Autónomas recibieron unas cantidades superiores al concepto de déficit del objetivo de estabilidad presupuestaria de los informes previstos en la LOEPSF. La información de estos gráficos está desglosada en los Anexos III y IV.

**Gráfico 1: Comparación del déficit del informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit en 2015 (millones de euros)**



**Gráfico 2: Comparación del déficit del informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit en 2016 (millones de euros)**



Elaboración propia

**2.69.** En 2015, fueron dos las Comunidades que recibieron una financiación en concepto de objetivo y déficit que superaba las necesidades de financiación de déficit señalado en el informe de 2015 publicado en octubre del año siguiente; en 2016 fueron siete. La diferencia de financiación fue de 297.960 miles de euros en 2016. En esta situación se encuentran tanto Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera como las adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico.

### II.1.3.8. MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA DEVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE LIQUIDEZ

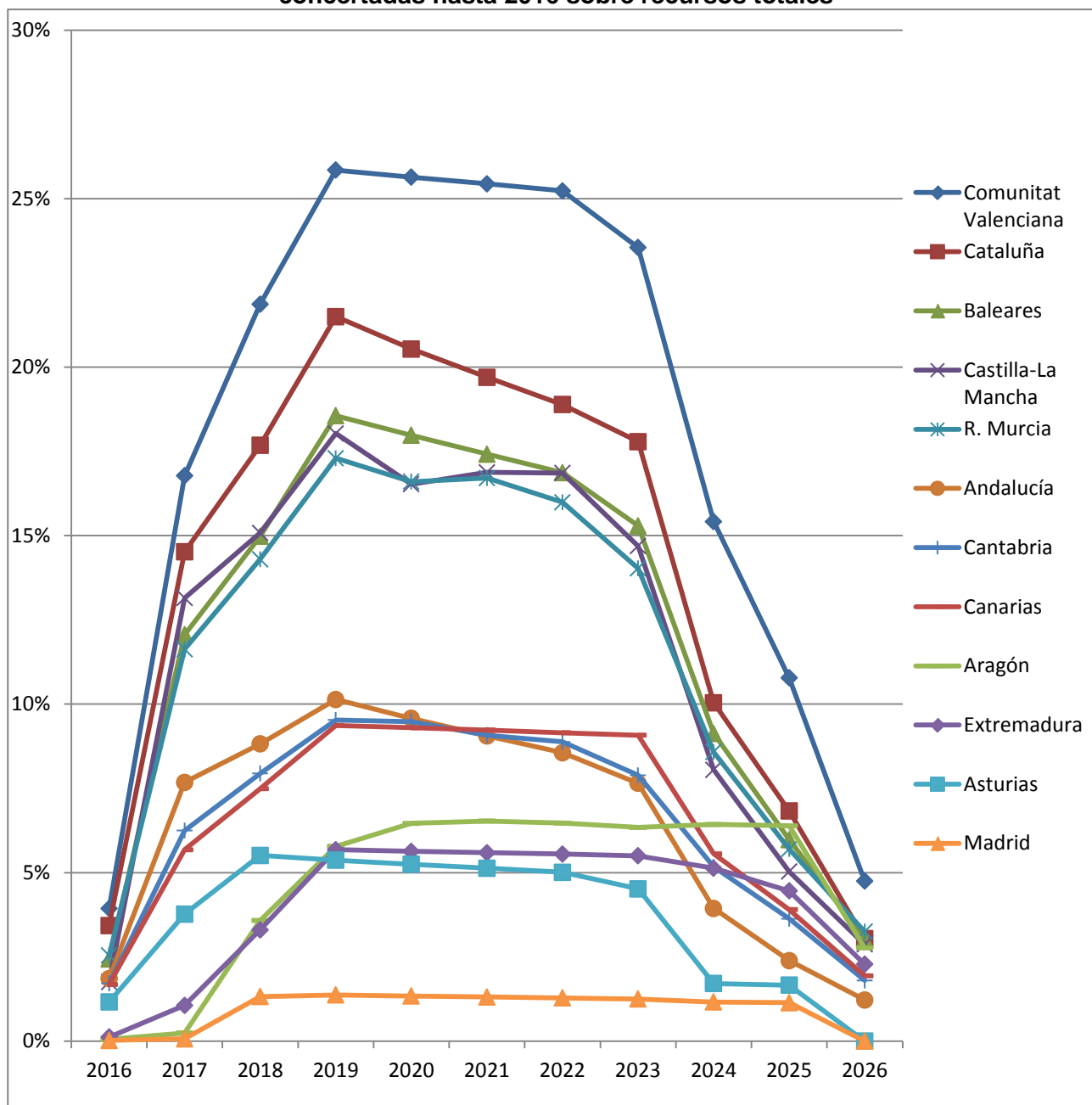
**2.70.** El Real Decreto-ley 17/2014 establece que los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, adheridas o que se adhieran a los compartimentos del Fondo responderán de las obligaciones contraídas con el Estado de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

**2.71.** Las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico asumieron unas condiciones financieras y fiscales. Respecto a las condiciones fiscales, las Comunidades Autónomas han de presentar un plan de ajuste consistente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública. La presentación de un plan económico-financiero está prevista en caso de incumplimiento de objetivos. Este debe asegurar el reembolso de las cantidades aportadas por el FFCCAA. Si una Comunidad Autónoma tuviera obligaciones pendientes de pago con el Fondo de Liquidez Autonómico extinguido con la creación del FFCCAA, la Comunidad Autónoma debe cumplir con su plan de ajuste. Los planes de ajuste han de ser objeto de modificación con el acuerdo del Ministerio de Hacienda, para el cumplimiento de los nuevos compromisos.

**2.72.** El plan de ajuste es objeto de un seguimiento por el Ministerio de Hacienda. Este seguimiento es objeto de publicación que se inició en junio 2016. Con fecha de 1 de enero de 2017, se presentaron informes de seguimiento de doce Comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana. Estos informes estaban referidos a la situación al cierre del tercer trimestre de 2016 y en ellos se analizaban las medidas para garantizar la devolución al Estado de los préstamos del mecanismo de liquidez. Las medidas consistieron en la comparación entre los recursos totales de la entidad, en la que se ha incluido la previsión de recursos obtenidos mediante refinanciación de préstamos, con los gastos estimados en amortización del préstamo y sus intereses vivos en el momento de la elaboración del informe. Los criterios de elaboración de las estimaciones de los ingresos no han podido ser analizados y se trata de previsiones realizadas por las Comunidades Autónomas. El análisis del esfuerzo que representa la amortización de los préstamos del mecanismo de liquidez con respecto a los recursos totales es objeto del siguiente gráfico:



**Gráfico 3: Porcentaje de los recursos necesarios para la devolución de las operaciones concertadas hasta 2016 sobre recursos totales**



Elaboración a partir de datos de los informes de seguimiento referidos a la situación del tercer trimestre 2016.

**2.73.** En los informes de seguimiento posteriores, la información sobre las medidas para garantizar la devolución al Estado de los préstamos del mecanismo de liquidez desapareció.

**2.74.** La conclusión según los informes es que los recursos requeridos para atender las cuotas de amortización e intereses superarán el 20% de la estimación de ingresos totales de la Comunidad Valenciana en 2018 y más del 25% desde 2019 a 2022. Otras Comunidades con porcentajes elevados son la de Cataluña con el 21% en 2019 y superiores al 18% para Baleares, Castilla La Mancha y la Región de Murcia. Estos cálculos no tienen en cuenta la evolución real del PIB de las Comunidades Autónomas en 2017 y 2018 ni tampoco la formalización de otras operaciones de crédito desde su elaboración que conlleven unas mayores necesidades derivadas de su amortización. Este endeudamiento, más acusado en algunas Comunidades Autónomas, también es puesto de manifiesto por el Banco de España en informes en los que se analiza, entre otros, el nivel de endeudamiento sobre el PIB.

## II.1.4. Gestión financiera

### II.1.4.1. COMPOSICIÓN DE TESORERÍA Y SALDOS

**2.75.** La tesorería del Fondo ha estado compuesta por nueve cuentas bancarias, cinco cuentas abiertas en el Banco de España y otras cuatro abiertas en el ICO en 2015 y 2016. En el balance, los saldos de las cuentas abiertas en el Banco de España aparecen con la rúbrica de Fondos cedidos al Tesoro y la fecha contable de esta cesión fue de 31 de diciembre de cada año, revirtiendo el 1 de enero del siguiente ejercicio.

**2.76.** Las dotaciones presupuestarias a favor del Fondo fueron ingresadas en cuentas del Banco de España, que conforman posición con los fondos del Tesoro Público, y desde estas cuentas se tramitaron los pagos a proveedores y acreedores o se remitieron a cuentas abiertas al ICO. Las cuentas abiertas en el ICO fueron cuentas operativas desde las que se atendieron los vencimientos de deuda financiera. Ninguna de estas cuentas estuvo remunerada.

**2.77.** La comunicación del calendario de pagos se efectuó a Tesoro semanalmente por el ICO. Esta comunicación se refirió a los pagos a efectuar la semana siguiente. No existió un documento con una previsión de disposiciones de fondos en un escenario más amplio. El ICO transfirió los fondos entre las cuentas.

**2.78.** Los saldos a fin de ejercicio de estas cuentas fueron distribuidos:

**Cuadro 9: Saldos de las cuentas de tesorería  
(miles de euros)**

|                          | A 1 de enero de 2015 | A 31 de diciembre de 2015 | A 31 de diciembre de 2016 |
|--------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|
| Fondos cedidos al Tesoro | 2.089.621            | 1.301.138                 | 2.046.876                 |
| Cuentas en ICO           | 100                  | 136                       | 196                       |
| <b>TOTAL</b>             | <b>2.089.721</b>     | <b>1.301.274</b>          | <b>2.047.072</b>          |

**2.79.** Este cuadro sin embargo, no representa adecuadamente la situación de tesorería del FFCCAA y el saldo medio certificado de esas cuentas se refleja en el cuadro siguiente:

**Cuadro 10: Saldos medios de las cuentas durante los ejercicios 2015 y 2016  
(miles de euros)**

|                                     | 1/1/2015 a 31/12/2015 | 1/1/2016 a 31/12/2016 |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Cuentas abiertas en Banco de España | 2.355.757             | 4.471.401             |
| Cuentas en ICO                      | 33.634                | 16.088                |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>2.389.391</b>      | <b>4.487.489</b>      |

Elaboración propia a partir de los certificados emitidos por el BdE e ICO

**2.80.** Los saldos medios son demasiado elevados para las necesidades del FFCCAA, ya que no existen ningún supuesto de pagos imprevistos porque los contratos contuvieron cuadros de los vencimientos a financiar y los tramos II y III fueron abonados según calendarios. Una planificación adecuada de la gestión de tesorería puesta a disposición del FFCCAA que tuviera en cuenta el calendario efectivo de pagos a atender evitaría esta situación. En sus alegaciones, el Presidente del ICO señaló la falta de responsabilidad de la entidad que él preside. Y las alegaciones de la Secretaria de Estado en este punto y referidas a las recomendaciones 4.8 y 4.14, fueron explicaciones insuficientes aunque estimó la nueva aplicación informática, de la que se tratará posteriormente, permitiría corregir esta situación.

**2.81.** En los expedientes de apertura de las cuentas en el Banco de España tramitados durante el periodo fiscalizado, hubo autorización de la SGFAL pero no hay constancia de la autorización

previa por escrito emitida por Tesoro pese a que las excepciones legales no incluyen la apertura de cuentas a favor de los fondos sin personalidad jurídica.

#### II.1.4.2. REGULACIÓN EN EL REAL DECRETO-LEY 17/2014 Y CUMPLIMIENTO

**2.82.** Los rendimientos generados por las operaciones del Fondo atienden los gastos de gestión propios del FFCCAA. Estos gastos están formados por la compensación económica a favor del ICO y los de servicios bancarios prestados por entidades financieras, en relación a la actividad y gestión de las operaciones previstas en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero; el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo; la Ley 11/2013, de 26 de julio; y el Real Decreto-ley 8/2013 de 28 de junio.

**2.83.** Los rendimientos generados por el FFCCAA, una vez deducidos los gastos de gestión derivados de la comisión del ICO y de las entidades financieras, son ingresados en el Tesoro Público anualmente tras decisión de la CDGAE al respecto. Tales Acuerdos fueron adoptados en febrero de 2015 para los rendimientos de 2014 y en septiembre de 2016 para los de 2015, por unos importes de 1.610.695 miles de euros y 777.306 miles de euros, respectivamente. La razón de la disminución de los rendimientos fue la rebaja del tipo de interés estipulado para el ejercicio 2015 mediante Acuerdo de la CDGAE y las disposiciones transitorias del Real Decreto-ley 17/2014. El Real Decreto-ley no preveía pagos a cuenta de esos rendimientos y el ingreso de los rendimientos en 2016 fue adoptado en el tercer trimestre. En 2017, los Acuerdos de la CDGAE de junio, septiembre y noviembre de 2017 decidieron ingresos a cuenta de los rendimientos obtenidos durante el primer, segundo y tercer trimestre por un importe total de 305.656 miles de euros.

**2.84.** Los recursos procedentes de la amortización de operaciones han de ser ingresados anualmente en el Tesoro. En este caso, la reversión se produce tras decisión de la CDGAE. El único caso de Acuerdo expreso de la CDGAE requiriendo la reversión de fondos en el periodo fiscalizado fue adoptado el 23 de julio de 2015 por un importe de 64.603 miles de euros. Durante 2015 y 2016, se acordó que los recursos procedentes de las amortizaciones fuesen reutilizados en nuevas operaciones. Respecto a los saldos en cuentas abiertas en el BdE, se ha constatado la reversión de los fondos al Tesoro con fecha contable del último día del ejercicio y su traspaso a las cuentas abiertas a nombre del FFCCAA el 1 de enero de año siguiente, con un cumplimiento literal del precepto.

**2.85.** Las condiciones de las operaciones con las Comunidades Autónomas son establecidas por la CDGAE. El procedimiento se inicia con una solicitud de adhesión a Facilidad Financiera de las Comunidades Autónomas en condiciones de adherirse en el mes de julio del año anterior, (antes del 20 de enero de 2015 para la financiación solicitada para ese año, dado el régimen transitorio aplicable) y la CDGAE debería adoptar el Acuerdo de distribución de recursos antes del 31 de diciembre. Para las adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico, la adhesión no requiere una solicitud sino la presentación de una estimación de necesidades y no está establecido un plazo para la distribución de recursos por parte de la CDGAE.

**2.86.** En los dos años de la fiscalización, los Acuerdos de asignación de recursos han sido adoptados el mismo día para los dos compartimentos. En 2015 hubo un Acuerdo inicial en febrero de 2015; y en noviembre de 2015 se adoptó un segundo Acuerdo de asignación de recursos adicionales para cubrir necesidades de financiación derivadas de déficits de ejercicios anteriores. En 2016, hubo un total de siete Acuerdos. La asignación de la dotación anual fue trimestral, el primero en febrero de 2016 para el primer trimestre; en marzo, junio y septiembre para los siguientes trimestres; hubo dos Acuerdos complementarios de asignación de recursos adicionales para cubrir objetivo de déficit de 2015 en junio y diciembre de 2016 y otro de asignación de recursos por ampliación del objetivo para 2016 en diciembre de ese año. El total de los Acuerdos de distribución de recursos en 2015 fue el mismo que para los contratos formalizados; pero en 2016 las asignaciones fueron 35.029.930 miles de euros aunque los contratos formalizados fueron inferiores y alcanzaron los 31.373.010 miles de euros.

**2.87.** La fecha de los Acuerdos de asignación de los recursos supuso que la formalización de los préstamos no se produjo antes del mes de marzo o abril del ejercicio. Se ha constatado que en 2016 y ejercicios siguientes, los vencimientos de los mecanismos del FFPP o del Fondo de Liquidez Autonómico hasta la formalización de los préstamos del ejercicio no han sido atendidos en plazo por algunas Comunidades Autónomas. La primera vez ocurrió en 2016. El importe que no fue atendido en la fecha de vencimiento fue de 1.741.728 miles de euros. En 2016, los intereses de demora previstos contractualmente fueron liquidados y pagados.

**2.88.** Los Acuerdos de la CDGAE de 9 de septiembre y 22 de diciembre de 2016 convinieron que en el caso de que los vencimientos del Fondo de Liquidez Autonómico o del Fondo en liquidación de los Pagos a los Proveedores no pudieran ser atendidos en su fecha de vencimiento por no estar disponibles los recursos asignados por el Fondo, en virtud del Acuerdo de la CDGAE, en la fecha de su vencimiento, el retraso de la Comunidad no generará intereses de demora<sup>1</sup>.

**2.89.** Esta disposición ha sido incluida en los contratos suscritos desde 2017. La falta de pago en plazo de algunas amortizaciones se repitió en 2017 y 2018 y el retraso llegó a alcanzar los tres meses en algunas ocasiones. Aunque la finalidad de esta disposición sea facilitar la financiación de las amortizaciones hasta la disponibilidad de los recursos asignados en el ejercicio de la amortización, la operación sigue siendo la de un préstamo remunerado; pero no hubo intereses liquidados por el plazo de tiempo entre el vencimiento y la regularización y, por tanto, por ese periodo el capital de las amortizaciones no fue remunerado. Esta situación favoreció a las Comunidades Autónomas que no atendieron sus vencimientos mientras que el Estado hubo de atender el coste de esa financiación.

#### II.1.4.3. LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL ICO Y ENTIDADES FINANCIERAS

**2.90.** La gestión financiera del Fondo es atribuida al ICO e incluye la formalización de las pólizas de crédito en nombre y representación del Gobierno español en las condiciones de la instrucción recibida de la CDGAE; prestará servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador, seguimiento y todos aquellos de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al FFCAA. Esta prestación de servicios es retribuida mediante la compensación anual de los costes en que incurra en el desarrollo y ejecución de esta función.

**2.91.** La contabilidad del Fondo atribuida al ICO fue objeto de un contrato con una empresa privada para la prestación de este servicio para los dos ejercicios de la fiscalización. Se trata de un contrato de dos años no renovable. Para los ejercicios posteriores a 2016, el ICO contrató con empresa privada distinta. La formulación de las cuentas anuales de 2015 y 2016 correspondió a la Secretaría de Estado competente.

**2.92.** La formulación de las cuentas anuales se produjo el 27 de mayo de 2016 y el 29 de junio de 2017 respectivamente; y por tanto, fuera del plazo establecido en la LGP. La formulación de cuentas anuales de 2017 también se produjo fuera de plazo, el 29 de julio de 2018.

**2.93.** EL ICO es también el agente financiero de otros fondos sin personalidad jurídica como el Fondo para la Internacionalización de la Empresa, creado por Ley 11/2010, de 28 de junio o el Fondo para la Promoción del Desarrollo, creado por Ley 36/2010, de 22 de octubre. En ambos casos, el criterio de establecimiento de la remuneración de sus servicios es la compensación de los costes. Estos fondos utilizaron criterios basados en contabilidad analítica para la determinación de la misma.

**2.94.** La remuneración establecida a favor del ICO por la gestión financiera del FLA y FFPP en 2013 fue de 30.738 miles de euros y en 2014 de 5.000 miles de euros. Por Acuerdo de la CDGAE de 23 de julio de 2015 se estableció una compensación conjunta de la gestión financiera del

---

<sup>1</sup> En las alegaciones de la Secretaría de Estado se menciona que esta cláusula está contenida en el Acuerdo de 9 de septiembre de 2016. Sin embargo, la cláusula se encuentra en los dos Acuerdos.

FFCCAA y FFEELL en 25.000 miles de euros a distribuir entre los dos Fondos en función del saldo vivo de los préstamos otorgados a 31 de diciembre de cada ejercicio. En los informes adicionales a las cuentas anuales desde 2015, la IGAE puso de manifiesto la falta de relación de la remuneración acordada con los costes de los recursos empleados sin que se hayan adoptado medidas para corregir la situación. En 2018, relativo a las cuentas de 2017, la IGAE reiteró la observación.

**2.95.** La remuneración acordada representó el 63,7% de los gastos de administración y amortización del ICO de 2015 y del 64,6% de 2016, según datos de la memoria de las cuentas anuales del ICO de esos ejercicios. Estos hechos justifican la fijación de la retribución conforme a contabilidad analítica, dado que los recursos empleados en la gestión de los Fondos por el ICO no alcanzaron esas cuotas<sup>2</sup>.

**2.96.** Para el desarrollo de la actividad y gestión de las operaciones previstas en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, la Ley 11/2013, de 26 de julio y el Real Decreto-ley 8/2013 de 28 de junio se recurrió a entidades financieras dada la dispersión geográfica de las Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Entidades Locales que podían solicitar su adhesión a estos mecanismos. Durante el periodo fiscalizado, no se concertaron nuevas operaciones con entidades financieras y la remuneración a estas entidades deriva de los contratos firmados previamente a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014.

**2.97.** Los servicios derivados de los contratos se prolongan durante toda la vida de las operaciones de crédito y la remuneración de los mismos se prorratea de acuerdo con las estipulaciones contractuales. La aplicación del Acuerdo de la CDGAE de julio 2014 y de régimen transitorio del Real Decreto-ley 17/2014, que amplió en un año el plazo de amortización con carencia de amortización de capital durante el mismo, requirió la modificación de las condiciones contractuales con las entidades financieras. Las modificaciones introducidas conllevaron ajustes contables en las cuentas del FFCCAA a instancias del auditor en las cuentas anuales del ejercicio 2016.

**2.98.** El Informe Adicional al de Auditoría de Cuentas del ejercicio 2013 del FFPP, realizado por la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General del Estado, de 14 de enero de 2015, señala un exceso de gastos satisfechos por el FFPP en concepto de comisiones de corretaje y sus intereses devengados y satisfechos a una entidad financiera y que debieron haber dado lugar a la amortización anticipada del préstamo. Al estar el FFPP adscrito a la SEAP, esta Secretaría tenía competencia para su reclamación y según criterio de la Abogacía del Estado de dicha Secretaría de Estado, las actuaciones materiales de tal reclamación debían ser llevadas a cabo por el ICO en su condición de administrador y gestor del Fondo. Dada la transmisión patrimonial a favor del FFCCAA, esos derechos pasaron a ser asumidos por este Fondo.

**2.99.** Esta cuantía ha sido objeto de una valoración posterior en 2017 y objeto de una reclamación extrajudicial por un importe de 10.939 miles de euros que no ha sido atendida. Están pendiente nuevas actuaciones de reclamación sin que se haya iniciado acciones judiciales.

## II.2. PROCEDIMIENTO

**3.1.** El procedimiento de adhesiones a los distintos compartimentos está regulado exclusivamente en el Real Decreto-ley 17/2014. La adhesión a los compartimentos de Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez es excluyente y la adhesión al Fondo Social solo estaba prevista para el año 2015, y entró automáticamente en fase de liquidación.

**3.2.** La adhesión al compartimento de Facilidad Financiera o de Fondo de Liquidez tiene como consecuencia la aplicación de condiciones financieras diferentes, más beneficiosas para la Facilidad Financiera. Además, la adhesión al compartimento Fondo de Liquidez Autonomico

---

<sup>2</sup> El Presidente del ICO defendió la remuneración al ICO basándose en argumentos que no se apoyan en el criterio señalado en el Real Decreto-ley 17/2014 para establecer su remuneración y en ningún momento ofreció una valoración de los costes directos e indirectos imputables a tal actividad.

conlleva la aceptación de unas condiciones fiscales con la aprobación de un plan de ajuste y su seguimiento. En 2016, el compartimento de Facilidad Financiera no financió desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar.

**3.3.** La gestión de la SGFAL en el procedimiento de adhesión no es objeto de un manual en el que se describan plazos o comprobaciones materiales a efectuar sobre las solicitudes o propuestas de pago.

### **II.2.1. Solicitud de adhesión y su aceptación**

**3.4.** El procedimiento se inició en el compartimento de Facilidad Financiera, en 2015 y 2016, y en el Fondo Social en 2015, con una solicitud formulada por la Comunidad Autónoma al compartimento correspondiente. Para las adhesiones al Fondo de Liquidez Autonómico de 2015, todas las Comunidades Autónomas debían presentar solicitud de adhesión, pero en los años posteriores, se estableció la regla de la adhesión automática de las Comunidades Autónomas adscritas al mismo, por lo que han de presentar una estimación de necesidades de liquidez para atender. Las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera en 2015 presentaron una solicitud de adhesión al Fondo de Liquidez Autonómico en 2016 en aquellos casos en los que no reunían las condiciones para adherirse a Facilidad Financiera.

#### **A) Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico**

**3.5.** La adhesión a la Facilidad Financiera requiere el cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y un periodo medio de pago a proveedores que no exceda el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se constata mediante el informe previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril y el periodo medio de pago mediante los datos publicados en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas.

**3.6.** Los informes previstos en la LOEPSF hacen un seguimiento de las posibles desviaciones del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. La Ley prevé dos informes elaborados por el Ministerio de Hacienda y destinados al Gobierno. El primero, antes del 15 de abril de cada año y el segundo, antes del 15 de octubre. Los informes se refieren al grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial. Para la elaboración de este informe se tiene en cuenta la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y la información actualizada remitida por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda.

**3.7.** Respecto al periodo medio de pago a proveedores, de acuerdo con los datos publicados en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas no puede exceder en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

**3.8.** Al cierre del plazo de presentación de las solicitudes para 2015, el último informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda y de la regla de gasto fue el emitido en octubre de 2014 correspondiente al ejercicio 2013. En este informe, se constataba el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra y el objetivo de deuda de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha y de la Comunidad Foral de Navarra.

**3.9.** Las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico en 2015 fueron Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia y Región de Murcia. La Comunidad Foral de

Navarra presentó una solicitud de adhesión, pero el procedimiento quedó sin finalizar y no se adhirió. Esta distribución de las Comunidades derivó de las disposiciones de puesta en marcha del FFCCAA.

**3.10.** Por una parte, el Real Decreto-ley 17/2014 establecía que las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico del Real Decreto-ley 21/2012 quedaban inmediatamente adscritas al compartimento Fondo de Liquidez Autonómico. Estas Comunidades Autónomas eran la de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Valencia y la Región de Murcia. Sin embargo, las Comunidades de Andalucía, Canarias, Extremadura e Islas Baleares adheridas al extinto Fondo de Liquidez Autonómico se adhirieron al compartimento de Facilidad Financiera al cumplir los objetivos de estabilidad y deuda y periodo de pago anteriormente mencionados.

**3.11.** Por otra parte, las Comunidades Autónomas que no estuvieran ya adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico a 31 de diciembre de 2014 podrían solicitar su adhesión al compartimento Facilidad Financiera en 2015 sin necesidad de cumplir los requisitos de cumplimiento de objetivos de estabilidad y deuda pública y del periodo medio de pago, como las Comunidades de Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia y Madrid.

**3.12.** Para determinar el cumplimiento de dicho periodo medio de pago, se atenderá a los datos publicados en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas. Ese incumplimiento permite al Ministerio de Hacienda la proposición de entrada en el Fondo de Liquidez Autonómico a la Comunidad Autónoma cuyo plazo rebase el periodo medio legal de pago. En la página web del Ministerio de Hacienda son publicadas las comunicaciones dirigidas a las Comunidades Autónomas que durante el periodo fiscalizado registraron incumplimiento del periodo medio o a las que se dirigieron requerimientos de información. Esos escritos fueron dirigidos a Comunidades Autónomas ya adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.13.** El Real Decreto-ley 17/2014 establece que las Comunidades Autónomas que incumplan los requisitos a lo largo del ejercicio podrán ser requeridas por el Ministerio de Hacienda a adherirse al Fondo de Liquidez Autonómico. Esta posibilidad no fue aplicada durante los años de la fiscalización aunque el siguiente informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda y de la regla de gasto emitido en abril de 2015 ponía de manifiesto el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, La Rioja y Madrid y además de las señaladas en el informe anterior, es decir, Comunidad Autónoma de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Cantabria, Región de Murcia y Valencia. Las Comunidades que no cumplieron el objetivo de deuda pública, Aragón, Castilla y León, Cataluña, y La Rioja. No se produjeron requerimientos de adhesiones al compartimento de Fondo de Liquidez Autonómico en 2016.

**3.14.** Otro supuesto de adhesión al Fondo de Liquidez Autonómico es el de falta de presentación de solicitud. Esta adhesión es de carácter automático y las Comunidades Autónomas, en dicho caso, han de presentar la estimación de las necesidades de liquidez que han de atender. En 2016, las Comunidades Autónomas adheridas en 2015 al Fondo de Liquidez no presentaron solicitud de adhesión.

**3.15.** En los dos años fiscalizados, hubo tres Comunidades Autónomas que presentaron solicitudes, una en 2015 y dos en 2016 y que no llegaron a formalizar operaciones de préstamo. En los tres casos, los Acuerdos de la CDGAE les asignaron recursos.

**3.16.** La solicitud debe ir acompañada de una estimación de las necesidades de liquidez de la Comunidad Autónoma para atender en el ejercicio siguiente, detallando la relación de obligaciones pendientes de pago asociadas a vencimiento de deuda pública y el volumen de la financiación destinado a cubrir el déficit público. Los vencimientos son objeto de una relación en la que constarán sus datos principales. Para la valoración del volumen de financiación destinado a cubrir el déficit público, las Comunidades Autónomas que realizaron una valoración en términos

monetarios utilizaron la estimación del 0,3% del PIB regional calculado por el INE; otras hicieron una referencia genérica al límite del 0,3% mencionado.

**3.17.** Tras la recepción de la solicitud, se produjo una revisión por parte de la SGFAL de los vencimientos incluidos en la solicitud.

**3.18.** Entre los vencimientos incluidos en las estimaciones en 2015, dos Comunidades Autónomas incluyeron vencimientos de operaciones de mecanismos de años anteriores, Fondo de Liquidez Autonómico y el Fondo en liquidación para la Financiación de los pagos a los Proveedores, y once en 2016. Estos vencimientos no estaban incluidos en el ámbito objetivo definido por el Real Decreto-ley 17/2014 o por los Acuerdos de la CDGAE en 2015 dada la carencia de amortización de capital de las disposiciones transitorias del Real Decreto-ley y del Acuerdo de la CDGAE de 2014. Los vencimientos de estos mecanismos de liquidez se incluyeron en el ámbito objetivo del FFCCAA por Acuerdo de la CDGAE en febrero de 2016. El volumen de la refinanciación solicitada en el periodo fiscalizado se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11: Solicitudes de refinanciación  
(miles de euros)**

|  | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|--|-------------|-------------|
| Número de Comunidades que solicitaron la refinanciación  | 2           | 11          |
| Importe de la estimación   | 1.300.202   | 7.880.322   |
| Proporción de la refinanciación solicitada sobre el total de las necesidades en concepto de vencimientos | 8%          | 40%         |

Elaboración propia.

**3.19.** Una vez recibida la solicitud, se produce la aceptación del Ministerio de Hacienda mediante respuesta de la SGFAL. Las solicitudes de adhesiones de 2015, fueron respondidas en un periodo que en la mayoría de los casos no superó una semana para todos los compartimentos. Para las de 2016, cuyo plazo de presentación finalizó en julio de 2015, la mayor parte de las respuestas se produjo el 15 de septiembre de 2015. La aceptación de la solicitud por el Ministerio no incluyó una comunicación de una previsión de condiciones de la operación a suscribir con el Estado, cuya aprobación corresponde al Acuerdo de la CDGAE.

**3.20.** Para los años posteriores, el plazo de presentación de la solicitud de adhesión a Facilidad Financiera finaliza en el mes de julio del año anterior. En caso de solicitudes presentadas fuera de plazo, pueden ser aceptadas en función de las disponibilidades presupuestarias y de la situación financiera de la Comunidad Autónoma. Las solicitudes presentadas fuera de plazo en los ejercicios de la fiscalización fueron aceptadas sin reducción del importe asignado.

## **B) Fondo Social**

**3.21.** La solicitud de adhesión al Fondo Social no requirió el cumplimiento de condiciones específicas como las previstas para las adhesiones a Facilidad Financiera. Este compartimento tuvo un ámbito objetivo reservado a las obligaciones pendientes de pago, vencidas, líquidas exigibles, derivadas de convenios suscritos en materia social entre una Comunidad Autónoma y una Entidad Local, así como de otras transferencias en materia de gasto social de la Comunidad Autónoma a la Entidad Local. Las obligaciones de pago anteriores al ejercicio 2014 habían de estar incluidas en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de 2013 y las del ejercicio 2014 contabilizadas en los datos de cierre comunicados al Ministerio con anterioridad al 31 de enero de 2015.

**3.22.** La presentación de las solicitudes se produjo en el plazo de hasta el 20 de enero, común a los otros compartimentos. El programa para la aplicación de compartimento Fondo de Liquidez Autonómico para 2015 estableció que para las obligaciones pendientes de pago por transferencias a Entidades Locales anteriores a 2014 y que no pudieron ser objeto de integración en el Fondo



Social, el Ministerio de Hacienda acordaría el importe de financiación con cargo al tramo II de liquidaciones negativas de 2008 y 2009 mediante pago directo a las Entidades Locales.

**3.23.** Para ejercicios siguientes, no estuvo prevista la apertura de plazos para la presentación de nuevas solicitudes en años siguientes, por lo que en la actualidad solo gestiona la amortización de los vencimientos de los recursos asignados en 2015. Todas las transferencias a Entidades Locales pendientes y anteriores al 31 de diciembre de 2015 han sido financiadas con cargo al tramo II según el programa para la aplicación del compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico para 2016.

**3.24.** Tras la presentación de la solicitud, se produjo la aceptación del Ministerio de Hacienda y esta tuvo lugar en un plazo inferior a los 10 días desde la presentación de la solicitud.

## **II.2.2. Procedimiento previo a la formalización de los contratos**

### **A) Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico**

**3.25.** Por parte de la Comunidad Autónoma, con posterioridad a la presentación de la solicitud de adhesión, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma hubo de adoptar un Acuerdo en el que quedase constancia de su voluntad de adhesión al compartimento, el compromiso de destinar los fondos a las necesidades de financiación aprobadas por la CDGAE y el compromiso de cumplir con lo previsto en el Real Decreto-ley 17/2014, las disposiciones y Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la CDGAE, y con los principios de prudencia financiera, objeto de desarrollo mediante resoluciones del Tesoro y los programas de aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del FFCCAA para el ejercicio de que se trate. Los programas para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico se aprobaron anualmente para 2015 y 2016, y el texto del programa hubo de adjuntarse como anexo a dicho Acuerdo.

**3.26.** Previamente a la suscripción de la operación financiera, las Comunidades Autónomas adheridas a los compartimentos de Facilidad Financiera o Fondo de Liquidez Autonómico de 2015 debieron remitir al Ministerio de Hacienda, copia de haber suscrito el acto de adhesión a la plataforma Emprende en 3 y del acto de adhesión al Punto General de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado. La plataforma Emprende en 3 fue prevista en Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013 y el Punto General de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado, (FACe) previsto en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. La remisión de la copia de estas adhesiones también era condición necesaria para beneficiarse de la mejora de las condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico del Acuerdo de la CDGAE de 31 de julio de 2014 por lo que esta cláusula solo afectó a las Comunidades Autónomas que previamente no estaban adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico de 2012, 2013 y 2014. Estas Comunidades Autónomas remitieron antes el Acuerdo de sus Consejos de Gobierno que la documentación acreditativa del cumplimiento de esta condición de adhesiones mencionadas.

**3.27.** La adhesión al compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico conlleva la condición de la presentación de un plan de ajuste consistente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública de la Comunidad Autónoma y que aseguren el reembolso de las cantidades aportadas por el FFCCAA. Este plan es objeto de acuerdo con el Ministerio de Hacienda. Esta obligación, en principio también es de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera que tuvieran obligaciones pendientes de reembolso con el Fondo de Liquidez Autonómico a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014. El plan será único con independencia del compartimento del que traiga causa y su falta de remisión o valoración desfavorable dan lugar a la inadmisión al compartimento. El plazo de presentación del mismo es de siete días naturales desde la aprobación del Acuerdo de Consejo de Gobierno. Este plazo no ha sido respetado por varias Comunidades sin consecuencias previstas para este supuesto. En ningún

caso, se produjo la formalización del préstamo sin la presentación previa del plan de ajuste o su actualización.

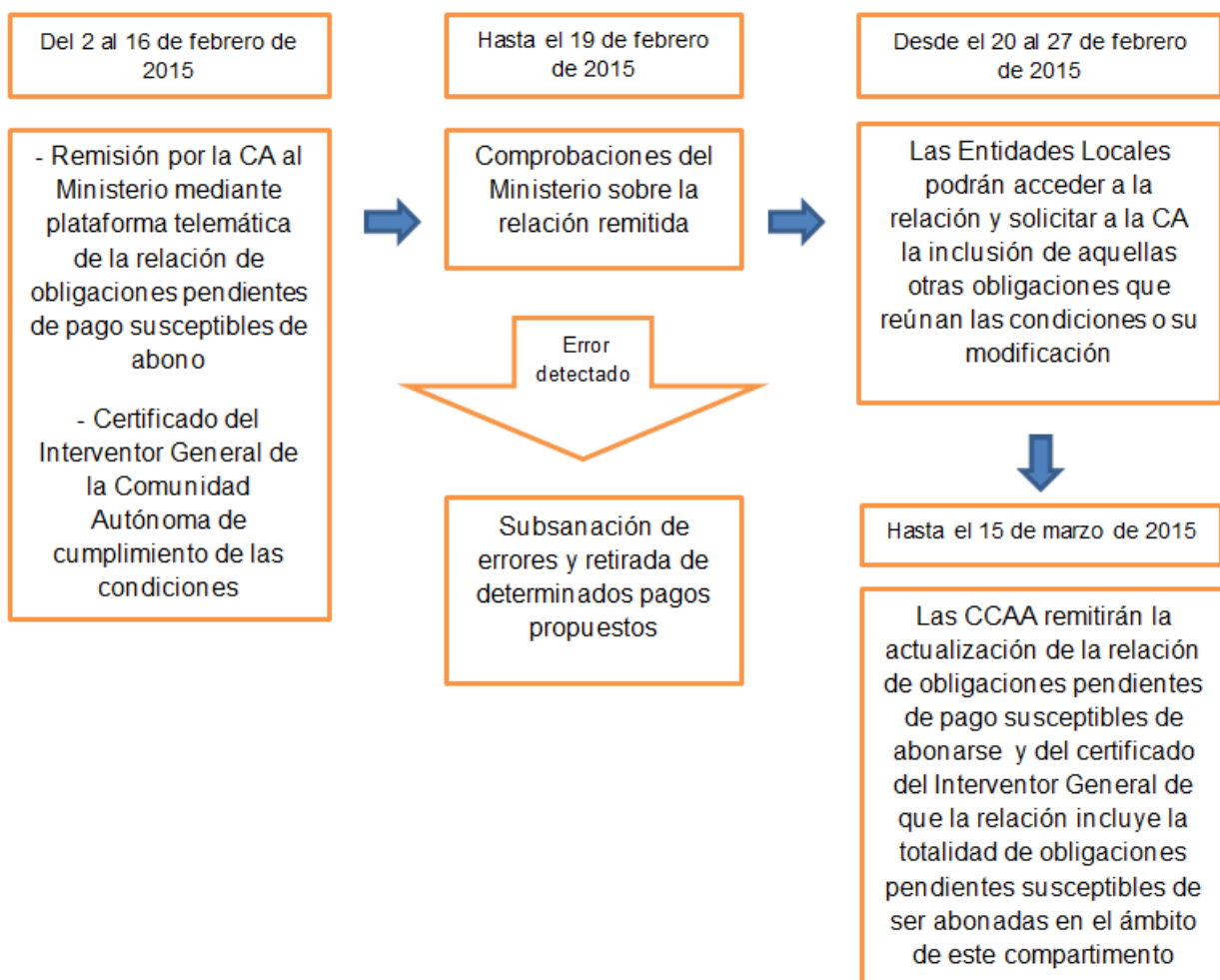
## B) Fondo Social

**3.28.** La Comunidad Autónoma debió remitir a través de la Intervención General, el Acuerdo de su Consejo de Gobierno en el que constase su solicitud de adhesión y el compromiso de cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 17/2014 y en sus disposiciones y acuerdos de desarrollo. Esta remisión no tuvo establecido un plazo. Tres Comunidades Autónomas enviaron el Acuerdo antes de la aceptación del Ministerio; e incluso dos adoptaron el Acuerdo con anterioridad a la presentación de las solicitudes. En los demás casos, la remisión se produjo tras el inicio del proceso de suministro de información.

**3.29.** Este procedimiento de suministro de información, exclusivo para este compartimento, tiene como finalidad la determinación e identificación de obligaciones pendientes que reúnen las condiciones del ámbito objetivo del compartimento y cuya regulación se encuentra en el propio Real Decreto-ley 17/2014.

**3.30.** El esquema del proceso de suministro de información se refleja en el gráfico 4:

**Gráfico 4: Procedimiento para el suministro de información para el pago de obligaciones pendientes del Fondo Social**



**3.31.** La comunicación de la apertura de la plataforma se produjo con una antelación de una semana. En esa comunicación se remitieron las instrucciones a seguir por las Comunidades Autónomas y la mención de los datos obligatorios tendentes a la identificación de la Entidad Local y de la obligación con dicha Entidad incluida en la relación. La remisión de datos se realizó mediante la plataforma electrónica alojada en la AEAT y utilizada para la remesa de propuestas de pagos de facturas por el Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.32.** Al final del procedimiento de suministro de información, todas las Comunidades Autónomas habían remitido el certificado de las obligaciones pendientes de pago. Solo el certificado actualizado, tras la revisión del Ministerio de Hacienda, debía consignar que la relación remitida comprendía la totalidad de obligaciones pendientes de pago susceptibles de ser abonadas en el ámbito objetivo del compartimento. Los certificados de varias Comunidades fueron enviados fuera de plazo. En un caso, el envío se produjo el mismo día de la adopción del Acuerdo de la CDGAE de distribución de recursos. En ese caso, a consecuencia de la revisión del Ministerio, el importe del certificado era inferior al del Acuerdo y la operación de préstamo fue formalizada por el importe certificado.

**3.33.** Respecto a las Comunidades Autónomas que no presentaron su adhesión al compartimento, existió un procedimiento para la determinación de obligaciones incluidas en el ámbito objetivo del Fondo Social. Solo hubo una Comunidad Autónoma que certificó la existencia de estas obligaciones. En su caso, un procedimiento de suministro de información idéntico al de las Comunidades Autónomas con solicitud está previsto en la normativa pero con la finalidad de determinar el importe susceptible de retención de los recursos del sistema de financiación. En un segundo certificado y con fecha de 9 de abril de 2015, esta Comunidad Autónoma declaró el pago de las mismas paralizando el procedimiento de retención de recursos previsto en el Real Decreto-ley 17/2014.

### **II.2.3. Condiciones de las operaciones y el Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016**

#### **1) Los Acuerdos de la CDGAE**

**3.34.** La aceptación de la solicitud no implicó la atribución de cantidades ya que la distribución de la dotación por compartimentos y de los importes máximos a formalizar en operación de préstamo con cada Comunidad Autónoma quedó sujeta a la aprobación de la CDGAE. Los Acuerdos establecieron las condiciones para la concertación de operaciones de crédito de los compartimentos y repartieron los fondos entre los tramos de los compartimentos de Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico. La financiación finalmente acordada fue superior a las solicitudes prácticamente en casi todos los tramos por los que los importes solicitados no supusieron un límite a la financiación asignada. Las razones de la diferencia entre las solicitudes y las cantidades asignadas se encuentran en los criterios utilizados por parte de las Comunidades Autónomas y la asignación de recursos para atender desviaciones de ejercicios anteriores. Las solicitudes de las Comunidades Autónomas carecen de uniformidad que permita su comparación completa y exhaustiva.

**3.35.** Según el Real Decreto-ley 17/2014, el Acuerdo de la CDGAE de distribución de recursos entre las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera se ha de producir antes de 31 de diciembre del año anterior. Para el reparto de 2016, el primer Acuerdo no se adoptó en diciembre de 2015 sino en febrero de aquel año y su contenido se limitó al primer trimestre, con el consecuente retraso en la formalización de las operaciones. La asignación de recursos para el resto del año tuvo lugar mediante Acuerdos de la CDGAE, con fecha de 31 de marzo, 8 de junio y 29 de septiembre de 2016 para el segundo, tercer y cuarto trimestre. Todos los Acuerdos fueron comunicados de forma individual a las Comunidades Autónomas.

**3.36.** Hubo una Comunidad Autónoma adherida al Fondo de Liquidez Autonómico y otras tres Comunidades Autónomas adheridas al compartimento de Facilidad Financiera cuyos Acuerdos por el Consejo de Gobierno se produjeron antes de la adopción del Acuerdo de la CDGAE de febrero

de 2015 por lo que su adhesión al compartimento se produjo sin conocer tales condiciones aprobadas en el mismo.

**3.37.** Respecto a las condiciones acordadas por la CDGAE para los vencimientos, su financiación estuvo comprendida en el tramo I pero los intereses en el tramo III. Se previeron limitaciones respecto al importe de los intereses, al no poder superar el 15% del tramo III, así como la determinación de las operaciones cuyos intereses pueden ser financiados. Los acreedores de la Comunidad Autónoma fueron los perceptores directos de los vencimientos con carácter general; y para la ejecución de los pagos, la Comunidad Autónoma debió remitir tanto una relación identificativa y detallada como documentación acreditativa de las obligaciones pendientes de pago.

**3.38.** Los Acuerdos estipularon la posibilidad de compensar a las Comunidades Autónomas de pagos realizados con anterioridad a la suscripción de la operación de crédito y efectuados directamente y de los vencimientos de un importe inferior a 100.000 euros. Los intereses de estas dos operaciones no pudieron ser atendidos por el compartimento. Los vencimientos de un importe inferior a 100.000 euros habían de ser objeto de certificado por parte del Interventor General de la Comunidad. Estuvo previsto que las disposiciones de operaciones formalizadas con el Banco Europeo de Inversiones para financiar operaciones cuya financiación estuviera prevista financiar con operaciones del FFCAA reducirían los importes a satisfacer con cargo al dicho Fondo.

**3.39.** En 2016, algunos Acuerdos de la CDGAE, contratos y posteriores adendas fueron adoptados y formalizados después del inicio del trimestre natural. Los vencimientos anteriores a los contratos y sus adendas fueron abonados por las Comunidades Autónomas y compensados posteriormente. Los abonos directos a Comunidades Autónomas por este concepto alcanzó los 4.088.063 miles de euros, lo que representa el 21% de las disposiciones de ese año por vencimientos. Dado que la presentación de las solicitudes por las Comunidades Autónomas se produjo en julio, el retraso de las formalizaciones de los contratos y las adendas supusieron una dificultad para la financiación de esos vencimientos.

**3.40.** Según los Acuerdos de febrero de 2015 y 2016, en la financiación con cargo al FFCAA (ya sea a través del Fondo de Liquidez Autonómico o de Facilidad Financiera) las cantidades asignadas en el tramo II, liquidaciones negativas, serían abonadas con carácter general a las respectivas Comunidades Autónomas, mensualmente, en los primeros 15 días naturales de cada mes a partir de la efectiva implantación del mecanismo para cada Comunidad. Esta disposición fue matizada en los propios Acuerdos de la CDGAE y la misma limitación recogida en el programa para la aplicación para establecer las condiciones de abonos directos a los acreedores de las Comunidades Autónomas en el caso de operaciones formalizadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.41.** Los Acuerdos también contenían las disposiciones aplicables a supuestos de regularizaciones en los casos de devoluciones de transferencias o de importes no dispuestos, que habían de efectuarse mediante un pago en diciembre o en los primeros meses del año inmediato posterior.

**3.42.** De las cantidades asignadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico en 2015, las Comunidades Autónomas dispusieron cerca del 2% de los recursos efectivamente atribuidos en enero y febrero de 2016. Respecto a los recursos de Facilidad Financiera 2015, las disposiciones reales de fondos en enero y febrero representaron casi el 6% del total dispuesto. Por Comunidades Autónomas, hubo cuatro que dispusieron entre el 10% y el 17% de los fondos asignados en ese periodo.

**3.43.** En 2016, las disposiciones en enero y febrero de 2017 de las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera en 2016 supusieron el 6% y de las adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico, el 4,5% de estas disposiciones se efectuó en esos meses. Casi el 90% de esas disposiciones en 2017 por Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico fueron de los recursos distribuidos en los Acuerdos de la CDGAE del mes de diciembre de 2016.

**3.44.** Los tipos de interés de las operaciones fueron establecidos mediante Acuerdos de la CDGAE. La modificación de esta condición ha sido objeto de Acuerdos posteriores e incluso las disposiciones del Real Decreto-ley 17/2014 también los actualizaron. Estas decisiones fueron en beneficio de las Comunidades Autónomas y se iniciaron con el Acuerdo de 31 de julio de 2014 para los préstamos formalizados con el Fondo de Liquidez Autonómico anterior a 2014. Otras condiciones adoptadas fueron la ampliación en un año del plazo y del periodo de carencia de las operaciones con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico de 2012.

**3.45.** Respecto a los préstamos formalizados con cargo al FFPP antes del 31 de diciembre de 2014, el Real Decreto-ley 17/2014 acordó la carencia de capital durante 2015, prolongó un año el plazo de amortización y se estableció un tipo de interés del 0% igualando las condiciones de carencia y duración del préstamo a las operaciones formalizadas con el Fondo de Liquidez de años anteriores e igualando el tipo de interés de todas las operaciones formalizadas antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014.

**3.46.** El Acuerdo de febrero de 2015 igualó el tipo de interés aplicable desde el 1 de enero de 2016 a las operaciones con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico hasta el año 2014 y al Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas al aplicable a las operaciones de los compartimentos del FFCAA cuyo tipo de interés no fuera 0% desde esa fecha.

**3.47.** Para las operaciones concertadas en 2015, el Real Decreto-ley 17/2014 estableció el tipo de interés del 0% hasta el primer vencimiento del periodo de interés de 2016 para las operaciones formalizadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico y del 0% hasta el vencimiento del primer periodo de intereses de 2018 para las operaciones formalizadas con cargo a Facilidad Financiera.

**3.48.** A las operaciones formalizadas en 2016, el Acuerdo de febrero de 2016, modificado por el de marzo siguiente, estipuló la aplicación del mismo tipo de interés fijo equivalente al rendimiento medio de la Deuda Pública del Estado a plazo equivalente. Para el Fondo de Liquidez Autonómico, este tipo de interés fue calculado cada trimestre e hizo necesario el establecimiento de un tipo de interés único para cada Comunidad Autónoma aplicable a todas las disposiciones y equivalente a la media ponderada de los tipos aplicables a las disposiciones. Este cálculo se hizo por el ICO.

**3.49.** Para las operaciones formalizadas con cargo a Facilidad Financiera, el Acuerdo de 31 de marzo de 2016 estipuló el 0% como el tipo de interés aplicado a estas operaciones en el ejercicio 2016 y hasta el 31 de enero de 2019. El 31 de enero de 2017 se calculó un tipo medio ponderado conforme a las reglas aplicables para las operaciones con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico 2016 y aplicable a partir del 31 de enero de 2019.

**3.50.** El tipo de intereses de las operaciones con cargo al Fondo Social fue del 0% hasta el 31 de enero de 2016 y a partir de entonces un interés equivalente al rendimiento medio de la Deuda Pública del Estado a plazo equivalente aplicable a 31 de enero de 2016; este tipo no fue objeto de modificación.

**3.51.** Además de los Acuerdos mencionados, hubo otro en noviembre de 2015 y otros con fecha de 8 de junio y 22 de diciembre de 2016 en los que se distribuyeron recursos adicionales destinados a cubrir necesidades de financiación derivadas de déficit de ejercicios anteriores en 2015, y del objetivo déficit 2015 en 2016, respectivamente. Estos Acuerdos completaron los repartos de recursos anteriores y financiaron, en unos casos parcialmente, en otros completamente, el déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria de cada año<sup>3</sup>.

**3.52.** La distribución de recursos del Fondo Social se produjo en el Acuerdo adoptado con fecha de 9 de abril de 2015 con la asignación de un máximo disponible. Las condiciones financieras aplicables a estas operaciones de crédito fueron las establecidas por el Acuerdo de la CDGAE de

<sup>3</sup> En las alegaciones, la Secretaría de Estado ha manifestado el tratamiento según criterios homogéneos a las Comunidades Autónomas. Ese punto no se cuestiona en este apartado.

19 de febrero de 2015. La suscripción de las operaciones se efectuó, una vez que el Ministerio de Hacienda verificó el cumplimiento de los requisitos necesarios para su formalización.

2) El programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico

**3.53.** El programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del FFCCAA para cada ejercicio, elaborado en el Ministerio de Hacienda, recogió disposiciones cuyo contenido desarrollaron las previsiones del Real Decreto-ley y extendió sus previsiones a aspectos del funcionamiento del Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.54.** Los programas diferenciaron la tramitación de pagos de vencimientos e intereses de la de pagos de necesidades de financiación del déficit público vinculado a proveedores y determinadas transferencias. Por tanto, los programas trataron de forma conjunta las disposiciones de vencimientos e intereses cuando estos últimos constituyeron necesidades de financiación del tramo III.

**3.55.** Los programas tuvieron un contenido que ampliaba la normativa del Real Decreto-ley 17/2014 y los Acuerdos de la CDGAE al establecer, entre otra, una prelación en los pagos de necesidades de financiación en función de la naturaleza de la operación, unas cuantías mínimas de las propuestas de pagos en determinados conceptos, limitaciones en caso de operaciones entre entidades integrantes de cada comunidad, principios que la amortización del principal ha de respetar, disposiciones relacionadas con las condiciones fiscales y particulares, así como la condicionalidad reforzada, supuestos, procedimiento y finalización.

**3.56.** Para Facilidad Financiera, la resolución de 24 de febrero de 2015 de la SEAP, por la que se establece el procedimiento y condiciones de financiación de desviaciones en el déficit público de años anteriores al 2015 pendientes de financiar en el compartimento Facilidad Financiera del FFCCAA estipuló las condiciones que eran similares a las previstas en el programa para la aplicación de este tramo para el Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.57.** El programa para la aplicación del compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico fue adaptado cada año con ciertas variaciones respecto al del ejercicio anterior. Sin embargo, este procedimiento de actualización no fue completo ya que el programa incluía previsiones que no siempre eran de aplicación. Así, en los pagos de necesidades de financiación del déficit público vinculado a proveedores, el programa estableció condiciones como la remisión de una relación con firma electrónica autorizada de las facturas u obligaciones pendientes de pago así como la presentación de la totalidad de las facturas o documentos acreditativos de la obligación pendiente de pago existente. La práctica ha sido el depósito de los datos de las facturas en una plataforma informática alojada en los servidores de la AEAT. La Secretaria de Estado alegó que en el momento de la remisión de los datos de las facturas se genera un Código Seguro de Verificación (CSV) que debería de sustituir a la relación de facturas con firma electrónica a enviar por la Comunidad Autónoma. Indicar que el CSV solo acredita la integridad de las cargas practicadas, con un máximo de 1.000 facturas cada vez y representa un recibo de presentación como reconoce la alegación. Por tanto, para acreditar cualquier otro extremo, el CSV es insuficiente. También alega que del texto de este informe parece desprenderse la estipulación de la presentación física de la totalidad de facturas o documentos acreditativos. A esta alegación hay que responder que el texto del informe es transcripción literal del programa para la aplicación del compartimento y que tal alegación refuerza la necesidad de una revisión y actualización de la normativa aplicable de la que se trató en otros puntos de este informe y a la que se refiere la conclusión 4.26 y 4.27 y de forma indirecta los otros párrafos mencionados.

**3.58.** El procedimiento diseñado descansó en la acreditación del cumplimiento de las condiciones requeridas por las Comunidades Autónomas mediante certificados emitidos por los Interventores Generales de la Comunidad Autónoma. En los certificados remitidos, los Interventores Generales acreditaron los extremos por ellos conocidos en el ejercicio de sus funciones y algunos se limitaron a certificar la información conocida en el ejercicio de la función interventora. En el caso de

entidades cuyo régimen legal sea diferente, no hubo una alternativa en el programa que se acomodase a sus condiciones. Este punto fue alegado declarando la utilización de una fórmula específica por los Interventores Generales de la Comunidades Autónomas en el caso de las entidades no sometidas a función interventora. Se ha comprobado que esa fórmula sólo fue utilizada en tres ocasiones en 2015 y por una única Comunidad Autónoma aunque no se descarta la necesidad de una cláusula similar. Otra Comunidad Autónoma aportó en una ocasión un certificado del representante legal de la entidad. Este certificado emitido por el responsable legal también es una posibilidad aunque el Interventor General de la Comunidad Autónoma está revestido de mayor independencia.

**3.59.** Otras previsiones del programa fueron contradictorias como la exigencia de que las obligaciones fueran vencidas, líquidas y exigibles consignadas en los presupuestos o estados contables, no pudiéndose hacer efectivas mediante este mecanismo obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y a continuación, establecer el procedimiento aplicable a aquellas que estuvieran pendientes de aplicar a presupuesto. En este punto la alegación defendió que las obligaciones contabilizadas en acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto cumplirían el requisito de estar aplicados a presupuesto. Esta alegación vuelve a poner de manifiesto la necesidad de actualización de la redacción del programa para que se acomode a la práctica que en sí misma no es objeto de objeción.

**3.60.** Otras estuvieron sin desarrollar o poner en práctica, como el establecimiento de modelos de certificado por parte del Ministerio a remitir por la Intervención o la posibilidad de solicitar documentación necesaria para la realización de actuaciones de comprobación que puedan efectuarse con carácter previo o posterior al momento de la tramitación de la propuesta de pago. La alegación a este apartado sugirió que el modelo de certificado del Interventor General de la Comunidad Autónoma previsto en el programa es optativo para el Ministerio. De la redacción del programa no se desprende tal valoración y dado que el certificado es la única garantía del cumplimiento de las condiciones por la propuesta de pago, se mantiene la necesidad de establecer un modelo de texto del certificado que acredite los puntos esenciales.

**3.61.** Sobre los modelos, el programa solo exigió que en el certificado constase el importe de los pagos propuestos y los embargos comunicados por la Comunidad Autónoma. El peso real de estos certificados haría insuficiente ese contenido que no acreditaría el cumplimiento de las condiciones establecidas en el programa.

**3.62.** De todo ello, se deduce la necesidad de un desarrollo reglamentario del Real Decreto-ley 17/2014, en el que, partiendo de una experiencia adquirida durante estos años, se contemple una regulación adecuada y con garantías para los intereses de cada parte.

3) Los Acuerdos de la CDGAE de 31 de marzo y de 8 de junio de 2016

**3.63.** Como consecuencia de la declaración de existencia de déficit excesivo iniciado en 2009 y la ampliación del plazo para la corrección de dicho déficit excesivo hasta 2016, por recomendación del Consejo de 2013 la Comisión evaluó las medidas adoptadas de conformidad y recomendó, el 9 de marzo de 2016, mediante la utilización de instrumentos preventivos y correctivos previstos en la Ley de Estabilidad, la adopción de medidas para controlar las desviaciones de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto a nivel de las administraciones locales y autonómicas. Esta Recomendación Autónoma de la Comisión a España conllevaba la obligación de informar de las medidas adoptadas antes del 30 de abril de 2016 en la actualización del Plan Presupuestario para 2016 o en una sección específica del siguiente Programa de Estabilidad.

**3.64.** Asimismo, la Intervención General de la Administración del Estado elaboró los datos de contabilidad nacional de 2015 en la que mostraba una desviación en la ejecución del presupuesto de las Comunidades Autónomas de alrededor de un punto porcentual, es decir, una desviación que representaba un déficit superior al estimado por la Comisión Europea. Esa desviación también se constataba en el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015 previsto en el artículo 17.2 de la LOEPSF y elaborado en abril de 2016<sup>4</sup>. En este informe, el déficit del subsector Comunidades Autónomas se cifró en el 1,66% del PIB nacional, equivalente a 17.923 millones de euros, cuando el objetivo fijado para dicho año era del 0,7% PIB nacional, lo que supone un incumplimiento de los objetivos de estabilidad fijados en 2015 de las Comunidades Autónomas equivalente al 0,96% o del PIB nacional, esto es, una desviación de 10.354 millones de euros. En el informe sobre el grado de cumplimiento del ejercicio inmediato anterior previsto en el artículo 17.3 de la LOEPSF, la desviación alcanzó los 18.683 millones.

**3.65.** El importe de las desviaciones del objetivo de déficit del año 2015 pendientes de financiarse en junio de 2016 de las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico ascendió a un importe de 7.163,78 millones de euros, esto es el 69,2 % de la desviación de déficit detectada en 2016. La financiación a cargo del FFCCAA a las Comunidades adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico en 2016, repartida mediante Acuerdos de la CDGAE de 8 de junio y de 22 de diciembre de 2016, alcanzó un importe total de 7.011,73 millones de euros.

**3.66.** Además de la financiación acordada, el Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 estableció medidas dirigidas a las Comunidades Autónomas que hayan incumplido el objetivo de déficit de 2015, y cuyo incumplimiento acarrea necesariamente el incumplimiento de su plan de ajuste. Estas condiciones son aplicables a la disposición de fondos del reparto correspondiente al segundo trimestre y siguientes. Estas Comunidades fueron Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y Región de Murcia.

**3.67.** Las medidas se clasifican por su contenido en:

A. Medidas económico-financieras y entre ellas:

- La adhesión al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las Comunidades Autónomas, previsto en el artículo 113 de la Ley 14/1996, de 25 de abril, General de Sanidad y que requiere la adopción de un Acuerdo de su Consejo de Gobierno en el que conste su compromiso de adhesión al instrumento y de cumplir lo previsto en el título VII de la Ley General de Sanidad.
- La firma del protocolo de colaboración suscrito entre la Administración General del Estado y Farmaindustria con fecha de 4 de noviembre de 2015.
- Acuerdos de no disponibilidad en aplicación de la disposición adicional primera y el artículo 25 de la LOEPSF.

**3.68.** Los acuerdos de no disponibilidad redujeron los créditos del capítulo sexto de inversiones reales de casi todas las Comunidades o del tercero de gastos financieros en un caso concreto. Las Comunidades Autónomas no dispusieron de los fondos asignados con posterioridad al Acuerdo de 31 de marzo de 2016 hasta que no adoptaron el acuerdo de no disponibilidad con las dos excepciones de Andalucía y Baleares cuya evolución financiera determinó el reconocimiento de la falta de necesidad de estos acuerdos que no fueron presentados<sup>5</sup>.

B. Medidas de adhesión a las plataformas telemáticas de tramitación administrativa:

- Conexión de los registros contables con FACe. La Comunidad Autónoma deberá conectar su registro contable con el FACe para remitir información de todas las facturas presentadas

<sup>4</sup> La alegación propone modificar el texto para hacer referencia al informe del artículo 17.3 elaborado en octubre y no al 17.2 elaborado en abril. Sin embargo, la cita es correcta y no se modifica.

<sup>5</sup> Dada la documentación remitida por la Secretaria de Estado en el trámite de alegaciones, el texto inicial fue modificado.



en papel o en formato electrónico e informar diariamente desde el registro contable a FACe del estado de tramitación de cada factura recibida en el registro contable.

- Firma del Convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de Administración Electrónica:
  - Adhesión al Registro Electrónico de Apoderamientos.
  - Adhesión al Servicio de Gestión de Archivo Electrónico.
  - Integración con el Sistema de Intercambio de Registros.
  - Uso de los Servicios de la Plataforma de Intermediación e integración en la plataforma de los certificados gestionados por la Comunidad Autónoma.
  - Adhesión al Punto de Acceso General Personalizado.

**3.69.** Estas adhesiones supusieron una ventaja y aspecto positivo del FFCCAA, que aun no estando inicialmente prevista, habrían de permitir la mejora en materia de eficiencia, administración electrónica, transparencia y racionalización del gasto público, tal y como describe el Programa Nacional de Reformas de España de 2017. El seguimiento de estas condiciones fue realizado por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dependiente de la Secretaría de Estado de Función Pública, y ajena a la SGFAL que seguía manteniendo sus competencias respecto al FFCCAA. La comunicación del cumplimiento de estas condiciones a la SGFAL se realizó mediante correo electrónico.

**3.70.** El Acuerdo de la CDGAE de 8 de junio reforzó el cumplimiento de las obligaciones de información previstas en la Orden HAP/2015/2012 y en la Ley 14/1986, General de Sanidad previo a la disposición de fondos. Se trata de una reiteración de las obligaciones ya previstas en la normativa anterior y dio lugar a la modificación de los contratos de las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico.

**3.71.** El Acuerdo estableció la obligación de remisión, por el Interventor General de las Comunidades Autónomas que han incumplido el objetivo de déficit de 2015 y estén adheridas al compartimento de Fondo de Liquidez Autonómico de 2016, esto es, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Cantabria, Murcia, Extremadura y Valencia, antes del día 30 de cada mes, de un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, así como sobre los riesgos y circunstancias que pudieran dar lugar al incumplimiento de dichos objetivos. Estos informes pueden ser consultados en la página web del Ministerio de Hacienda. Su remisión fuera de plazo, en algunas ocasiones, no afectaba a las disposiciones de fondo. Esta condición sigue vigente para todas las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo en 2018 hasta que cumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública.

#### **II.2.4. Formalización de las operaciones**

**3.72.** La gestión financiera atribuida al ICO incluyó la formalización y en nombre y representación del Gobierno y por cuenta del Estado, de las correspondientes pólizas de préstamo a suscribir con las Comunidades Autónomas, en virtud de la preceptiva instrucción de la CDGAE, a propuesta del Ministerio de Hacienda. Por parte de las Comunidades Autónomas, fueron formalizadas por representantes en materia de Hacienda.

**3.73.** Los contratos iniciales adjuntaban como anexos los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad, la instrucción al ICO por el Ministerio de Hacienda para la formalización de la operación de préstamo, el modelo de relación identificativa de vencimientos de la Comunidad

Autónoma y la comunicación del tipo de interés para la operación y fueron objeto de adendas en las que se modificaba el importe y otras disposiciones relacionadas.

**3.74.** El Real Decreto-ley 17/2014 no prevé la asignación trimestral de recursos y por tanto, tampoco requiere la presentación o actualización de documentación acreditativa ya presentada.

**3.75.** El Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 requería el cumplimiento de determinadas condiciones previas al acceso a los fondos desde el segundo trimestre. El plazo de formalización de la adenda correspondiente a este Acuerdo superó los dos meses desde la adopción del Acuerdo para todas las Comunidades Autónomas con una única excepción. Los siguientes Acuerdos fueron materializados en sendas adendas en un plazo máximo de dos semanas desde la adopción del Acuerdo.

**3.76.** Los Acuerdos de modificación del reparto, en los que la CDGAE distribuyó recursos adicionales una vez determinados los déficits del ejercicio inmediato anterior, (2014 en 2015 y 2015 en 2016), no conllevan solicitud presentada por las Comunidades Autónomas, sino que el importe de la financiación distribuida se refiere a los resultados de los informes de la LOEPSP mencionados, ponderados por el cumplimiento del objetivo de deuda con el margen de deuda y teniendo en cuenta las deudas financieras y no financieras a cierre de ejercicio en 2015 pero no así en 2016, ejercicio en el que no se practicó la ponderación practicada en 2015. Estos Acuerdos se adoptaron en noviembre de 2015 por lo que las adendas de los contratos no se firmaron hasta mediados de diciembre de 2015. Los Acuerdos adoptados con fecha de 8 de junio de 2016 y 23 de diciembre de 2016 fueron formalizados en la adenda que recogía la segunda y última adenda.

**3.77.** En los dos ejercicios objeto de la fiscalización, las obligaciones de los prestatarios fueron objeto de modificación. En 2015, la actualización tuvo lugar en la adenda que instrumentalizó el Acuerdo de distribución de recursos adicionales destinados a cubrir necesidades de financiación derivadas de déficits de ejercicios anteriores; y en 2016 tras la distribución para el tercer trimestre. Las nuevas obligaciones requirieron el cumplimiento previo de obligaciones legales ya existentes y, en otros casos, reforzaron el respeto de condiciones establecidas en Acuerdos de la CDGAE adoptados con posterioridad a la formalización y reiteraron, en definitiva, obligaciones de cumplimiento de los mismos ya previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 y reconocidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

**3.78.** Pese a esta experiencia, el modelo de contrato utilizado en 2017 no contenía referencia a la presentación del Plan Económico-Financiero incorporado en los dos años ni a otras obligaciones de información incluidas en la modificación durante el ejercicio. El programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico para 2017, por su parte, determinó que el Plan de ajuste contendría el compromiso de la Comunidad Autónoma sobre las condiciones previstas en el Acuerdo de 31 de marzo de 2016<sup>6</sup>.

**3.79.** En el Fondo Social, pese a la existencia de un procedimiento de suministro de información previo al Acuerdo de la CDGAE en el que las Comunidades Autónomas aportaron la identificación de obligaciones pendientes que reuniesen las condiciones del ámbito objetivo del compartimento, la asignación de fondos a las Comunidades Autónomas por la CDGAE tuvo como base las solicitudes iniciales. Con anterioridad a la formalización de los contratos, se produjo la comprobación del cumplimiento de las condiciones previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 con la baja de algunas de ellas por no tratarse de obligaciones derivadas de convenios o transferencias en materia de gasto social. En el momento de la formalización del contrato, las obligaciones a financiar ya estaban identificadas y verificadas aunque no eran objeto de una relación en el contrato.

---

<sup>6</sup> Redacción modificada por la alegación de la Secretaria de Estado aunque no coincidente con la misma.

## II.2.5. Disposición de recursos

**3.80.** En la gestión de las disposiciones dentro de la SGFAL participaron dos Subdirecciones Generales de la SGFAL. La Subdirección General de Relaciones Financieras con las Comunidades Autónomas en lo relativo a los vencimientos y sus intereses, incluidos en el tramo de necesidades de financiación; y la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Organización Institucional del sector público autonómico en lo relativo a las propuestas de pago vinculadas a proveedores tanto relacionadas con el Fondo Social, como con el tramo II de liquidaciones negativas, si se dan las condiciones de control reforzado y o con el tramo III de necesidades de financiación del compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico, excluidos los intereses. Esta Subdirección gestionó las propuestas y pagos a proveedores para atender desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar del compartimento de Facilidad Financiera en 2015<sup>7</sup>.

**3.81.** Los pagos efectivos fueron atendidos desde la cuenta abierta en el ICO para los vencimientos de deuda financiera en los plazos señalados por las Comunidades Autónomas y actualizados periódicamente durante el año. Los pagos a proveedores y acreedores fueron atendidos desde cuentas abiertas en el BdE. En cuentas abiertas en el BdE se recibieron las aportaciones patrimoniales.

**3.82.** El ICO concilió regularmente los pagos con todas las entidades afectadas, previa y posteriormente al momento efectivo de la disposición.

**3.83.** Tanto las comunicaciones con Tesoro relativas a las necesidades de liquidez para atender los pagos, como el envío de las órdenes de pago al BdE también entraron dentro de las competencias del ICO.

### A) Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez

**3.84.** El procedimiento se reguló parcialmente en los Acuerdos de la CDGAE, en los contratos y en el programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del FFCAA para cada ejercicio.

**3.85.** Algunos aspectos de este procedimiento fueron la práctica desarrollada por la SGFAL, que no estuvo contemplada en un manual interno. El desembolso de cada pago estuvo condicionado al cumplimiento de las condiciones financieras y fiscales y de las obligaciones de suministro de información previstas<sup>8</sup>.

**3.86.** El contrato estipuló que los vencimientos de deuda pública e intereses fueran objeto de una instrucción Ministerio de Hacienda al ICO en la que se determinaran las condiciones de desembolso. El contrato también incluyó un cuadro de los desembolsos previstos en concepto de vencimientos e intereses. La financiación de las cantidades asignadas en el tramo II, fueron abonadas a las respectivas Comunidades Autónomas mensualmente por doceavas partes; en caso de retención por el Ministerio de Hacienda a las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico, se abonarían a los acreedores de la Comunidad Autónoma.

**3.87.** Las necesidades de financiación fueron atendidas por doceavas partes según un calendario de pagos establecido de acuerdo con lo previsto en la instrucción del Ministerio de Hacienda para la formalización de la operación de crédito. Para determinar los importes del calendario, del importe

<sup>7</sup> Redacción modificada por la alegación de la Secretaria de Estado.

<sup>8</sup> La Secretaria de Estado de Hacienda entendió que los Acuerdos de la CDGAE, las instrucciones al ICO, los contratos formalizados y los programas para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico y la resolución de la Secretaria de Estado para la financiación de desviaciones en el déficit público de años anteriores al 2015 pendientes de financiar constituyen una regulación completa y no son necesarios ni desarrollo normativo ni manuales internos. Esta alegación no fue coherente con las alegaciones a los puntos 2.21 y 2.22. Se mantiene la valoración de tratarse de textos incompletos. A modo de ejemplo, no hay mención a plazos del procedimiento o a las comprobaciones a efectuar por la Subdirección que asuma la gestión de las propuestas de pagos a proveedores. También se mantiene la valoración de no tener rango normativo adecuado para abordar todas las materias tratadas por el mismo.

total asignado se detraerían los intereses inicialmente comunicados y que formen parte del importe total vencido de la deuda financiada. Estas cantidades fueron abonadas en la segunda quincena del mes en el caso de las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera y a finales de mes en el de las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez.

#### a) Vencimientos

**3.88.** En el momento de la solicitud, las Comunidades Autónomas enviaron un anexo en el que se relacionaron los vencimientos. En el Acuerdo de la CDGAE, los recursos fueron distribuidos por Comunidad Autónoma y en el contrato, los cuadros de los vencimientos con los datos del anexo aportados por cada Comunidad Autónoma estuvieron incluidos. Las adendas de 2016 también incluyeron los cuadros trimestrales. Estas asignaciones de financiación fueron modificadas a lo largo del año dando lugar a alteraciones en nuevos Acuerdos de distribución.

**3.89.** La Comunidad Autónoma se obligó contractualmente a enviar al ICO una relación identificativa y detallada de las certificaciones y documentos acreditativos de las obligaciones pendientes de pago en el momento de la ejecución de los pagos. En el manual relativo a las operaciones del FFCAA del ICO, no hay referencias a remesa de documentación acreditativa de estas operaciones y en las revisiones practicadas, este Tribunal ha podido comprobar que los envíos de las relaciones no se acompañó de certificaciones ni documentos acreditativos por parte de las Comunidades Autónomas.

**3.90.** Los vencimientos, en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma, han sido gestionados con cargo al crédito concedido mediante el pago a las cuentas comunicadas por la Comunidad deudora al ICO. Los pagos se han efectuado mediante transferencia desde cuentas abiertas en el propio ICO. Los vencimientos se han abonado directamente a los acreedores con determinadas excepciones, como los supuestos de vencimientos por importes inferiores a 100.000 euros o los vencimientos producidos con anterioridad a la suscripción de la operación, en cuyo caso el abono era recibido por la Comunidad Autónoma.

**3.91.** La remisión de la comunicación al ICO del importe y domicilio de pago de acuerdo con el contrato debería efectuarse con una antelación de siete días naturales a la fecha del pago para poder proceder a procesos de validación internos. Este plazo no ha sido respetado en todas las ocasiones y la relación con modificaciones ha llegado a enviarse el mismo día de la orden de pago. Aunque el ICO no tuviera obligación de atender esos vencimientos comunicados con tan escasa antelación, no dejó de efectuarlos.

**3.92.** La admisión de estos datos en el día del pago suponen una debilidad en tanto en cuanto puede hacer imposible la ejecución de todas las comprobaciones previstas. El caso extremo se ha dado con una Comunidad Autónoma que modificó importes que debían ser pagados en concepto de intereses en un momento posterior al pago. La comunicación de los excesos en algunos casos, provino de comunicaciones de las entidades financieras y, en otros, de la Comunidad Autónoma. Aunque los excesos fueron devueltos, esta situación, si bien excepcional, tampoco ha sido única y representa las consecuencias de esa debilidad de control interno. Esta casuística no ha modificado el procedimiento de estos vencimientos ni ha establecido procedimientos adicionales de control hasta la fecha.

#### b) Liquidaciones negativas

**3.93.** Las disposiciones de fondos para atender las liquidaciones negativas del sistema de financiación y necesidades de financiación de déficit han sido únicas cada mes. En el primer mes en que se hicieron efectivos los pagos, se abonaron las mensualidades correspondientes a los meses anteriores.

**3.94.** Los pagos estaban previstos a favor de las Comunidades Autónomas, pero el Ministerio de Hacienda ejerciendo la potestad, a tal efecto prevista, estableció y comunicó al ICO retenciones para las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico, en cuyo caso los

abonos por el importe de las liquidaciones negativas se pagaron el penúltimo día de cada mes a otros acreedores de la Comunidad Autónoma por el ICO. Y su tramitación se realizó al mismo tiempo que el tramo de necesidades de financiación. En el mes de diciembre se produjo una regularización en caso de diferencias entre los pagos comunicados por la Comunidad Autónoma y los satisfechos.

c) Necesidades de financiación

**3.95.** En el concepto de necesidades de financiación se han incluido los conceptos de déficit de objetivo del año como de desviaciones de años anteriores.

**3.96.** Los pagos para atender el déficit de objetivo del año se abonaron directamente a las Comunidades Autónomas adheridas a Facilidad Financiera. Los pagos con cargo al crédito concedido para los tramos de necesidades de financiación y tramo de liquidaciones negativas, una vez retenidos los pagos, para las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico y para el tramo de desviaciones de años anteriores de necesidades de financiación de las adheridas a Facilidad Financiera en 2015 fueron directos a proveedores de facturas o documentos acreditativos de obligaciones de pago. Los pagos se efectuaron de acuerdo con un calendario de pagos conforme a lo previsto en la instrucción del Ministerio de Hacienda.

**3.97.** Los pagos directos a proveedores fueron clasificados por el año de contabilización en el cuadro siguiente<sup>9</sup>:

**Cuadro 12: Año de contabilización de los proveedores  
(miles de euros)**

| AÑO          | 2015             |                   |            | 2016             |                   |            |
|--------------|------------------|-------------------|------------|------------------|-------------------|------------|
|              | Número facturas  | Importe en miles  | %          | Número facturas  | Importe en miles  | %          |
| 2002         | 2                | 121               | 0          | 0                | 0                 | 0          |
| 2007         | 1                | 3                 | 0          | 0                | 0                 | 0          |
| 2008         | 111              | 370               | 0          | 0                | 0                 | 0          |
| 2009         | 117              | 508               | 0          | 0                | 0                 | 0          |
| 2010         | 201              | 3.965             | 0          | 16               | 81                | 0          |
| 2011         | 664              | 35.582            | 0          | 20               | 139               | 0          |
| 2012         | 3.392            | 112.680           | 1          | 36               | 1.299             | 0          |
| 2013         | 55.183           | 268.377           | 2          | 137              | 1.237             | 0          |
| 2014         | 480.993          | 4.027.826         | 24         | 42.061           | 59.231            | 0          |
| 2015         | 913.416          | 12.198.138        | 73         | 273.863          | 1.257.093         | 12         |
| 2016         | 0                | 0                 | 0          | 1.037.971        | 9.400.136         | 88         |
| <b>TOTAL</b> | <b>1.454.080</b> | <b>16.647.570</b> | <b>100</b> | <b>1.354.104</b> | <b>10.719.216</b> | <b>100</b> |

Elaboración propia a partir de los datos del Zújar FLA

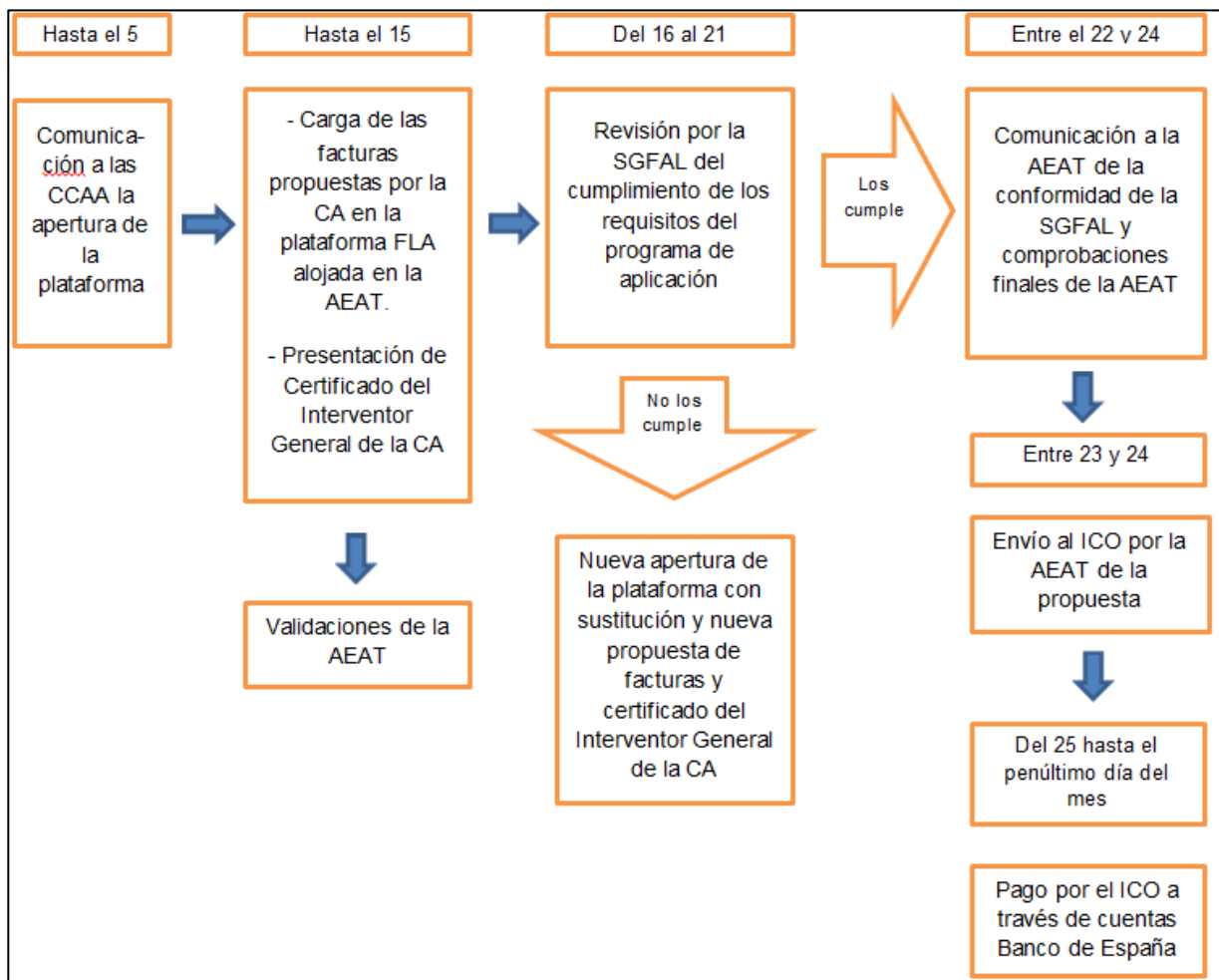
**3.98.** De acuerdo con el programa para la aplicación para el compartimento del Fondo de Liquidez, en la puesta en marcha del pago de las cuantías para atender las necesidades de financiación, la relación de facturas o documento acreditativo de pago a remitir por la Comunidad Autónoma debía incluir la mención del importe y de la fecha de la factura. Este Tribunal ha comprobado la inexistencia de un campo en el que consignar este dato en la plataforma informática utilizada para la remisión de esta información<sup>10</sup>.

**3.99.** Tanto los abonos derivados de las liquidaciones negativas como de las necesidades de financiación fueron objeto de embargo en los casos legalmente previstos.

**3.100.** La tramitación de las disposiciones de fondos de liquidaciones negativas objeto de retenciones y las necesidades de financiación siguieron un calendario aproximado, con el esquema que a continuación se detalla:

<sup>9</sup> Este cuadro fue corregido dado el error de elaboración advertido por las alegaciones de la Secretaria de Estado de Hacienda.

<sup>10</sup> La Secretaria de Estado ha alegado que son las fechas de entrada y las fechas de inicio del pago las que podrían tener relevancia para su gestión y no la fecha de la factura. Esta alegación vuelve a poner de relieve la necesidad de revisión y actualización del programa para la aplicación ya tratada.

**Gráfico 5: Esquema del procedimiento de propuesta, revisión y pago a proveedores**

Elaboración propia

**3.101.** En esta fase, las comprobaciones efectuadas durante la fiscalización se dirigieron, tanto a revisar el contenido del procedimiento de revisión, como al análisis de las herramientas informáticas utilizadas. Los resultados de la revisión informática ha sido objeto de un apartado independiente. El resultado de la revisión no detectó errores relevantes, sin perjuicio de que deban ponerse de manifiesto observaciones a determinados aspectos.

**3.102.** La Subdirección General de Análisis Presupuestario y Organización Institucional del sector público autonómico, tras la carga en la plataforma y después de la primera revisión efectuada por la AEAT, hizo comprobaciones específicas en las que herramientas informáticas específicas no fueron utilizadas. En el periodo fiscalizado, el número de facturas cargado con este procedimiento superó los dos millones ochocientos mil. Dado el volumen de trabajo, la falta de herramientas apropiadas supone una debilidad por la sobrecarga de trabajo en momentos puntuales, la imposibilidad de verificaciones automáticas y por la eventual comisión de errores. Según el esquema propuesto, en caso de ser necesarias una segunda apertura de la plataforma, el plazo para las revisiones es reducido. Pese a la falta de medios, el control efectuado ha sido notable y solo se han detectado incidencias menores.

**3.103.** Las relaciones de facturas han de ir acompañadas de un certificado firmado electrónicamente por el Interventor General de la Comunidad acreditativo del cumplimiento por las facturas de las condiciones requeridas. El Ministerio debería haber establecido un modelo pero, en la actualidad, ese modelo no existe y los certificados emitidos no tienen, por tanto, homogeneidad. Sin la emisión del certificado, la orden de pago quedaría paralizada.

**3.104.** El sistema descansa en la credibilidad de los certificados de los Interventores Generales. Sin embargo, se ha comprobado que algunos Interventores limitaron sus certificados a las circunstancias conocidas en el ejercicio de sus funciones interventoras por lo que para otros casos, debería existir una opción adecuada al régimen de las entidades a las que no es de aplicación ese control interno de la actividad económico-financiera.

**3.105.** Las comprobaciones efectuadas por la SGFAL durante el periodo fiscalizado fueron modificadas en 2016, ampliando determinados aspectos y dejando constancia del análisis de los certificados de los Interventores. El análisis incluyó los aspectos más relevantes, pero fue incompleto al no cubrir todos los requisitos exigidos en el programa, y la detección de incoherencias no siempre conllevó la sustitución de la propuesta efectuada. Así, en la revisión efectuada por este Tribunal de la muestra seleccionada se comprobaron incidencias puntuales como la existencia de pagos a entidades financieras sin que constasen los datos de cesiones de créditos. Esta situación detectada por la SGFAL en su revisión no conllevó una solicitud de retirada y sustitución de esos registros.

**3.106.** En ningún caso se han realizado previas o posteriores comprobaciones que incluyeran solicitudes de documentación, sino meras ampliaciones de información por parte de la Comunidad Autónoma.

## **B) Fondo Social**

**3.107.** La operación concertada con cargo al compartimento Fondo Social no podía superar los recursos necesarios para atender las obligaciones pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de los convenios y transferencias en materia de gasto social. Los recursos obtenidos por la Entidad son recursos afectados a los fines que constituyen el objeto del convenio o transferencia y el Real Decreto-ley 17/2014 establece el orden de prelación de las utilizaciones de esos recursos, aunque no hay comprobaciones previstas sobre el destino efectivo dado a los recursos.

**3.108.** En la gestión del Fondo Social, el procedimiento de suministro de información previo al Acuerdo de la CDGAE, tratado en los puntos 3.27 y siguientes, produjo la depuración de obligaciones y la eliminación de aquellas que no reunían las condiciones objetivas. Tras la adopción del Acuerdo de la CDGAE y las comprobaciones del Ministerio de Hacienda, desde el Ministerio se procedió al envío del fichero definitivo de las obligaciones a atender. Al día siguiente, se formalizaron los contratos de préstamo. Antes del pago desde cuenta del BdE, el ICO confirmó con las Comunidades Autónomas las cantidades a satisfacer.

**3.109.** Para todos los compartimentos, en caso de pagos que no pudieran llegar a su destinatario, el ICO fue el encargado de ponerlo en conocimiento de la AEAT para tramitar la incidencia como una devolución. Después de efectuado el pago, el ICO envió un correo a la Comunidad Autónoma con el detalle de los pagos efectuados, y con copia a la SGFAL.

### **II.2.6. El Acuerdo de la CDGAE de 20 de noviembre de 2015**

**3.110.** La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el 20 de noviembre de 2015, aprobó un Acuerdo sobre medidas para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general. Mediante este Acuerdo, se establecieron condiciones adicionales a las previstas en otros Acuerdos como en el programa para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico con el fin de garantizar que la liquidez proporcionada por el Estado a través de mecanismos adicionales de financiación se destinara a la financiación de los servicios públicos y por tanto que los ciudadanos tengan igual acceso a los servicios públicos, independientemente de su territorio de residencia.

**3.111.** Los motivos aludidos en la exposición del Acuerdo son tres: el primero, el empeoramiento de la calificación crediticia de la Comunidad por parte de las agencias privadas de calificación y

restricción de acceso a los mercados; el segundo, el afloramiento de más de 1.300 millones de euros de gasto, con un impacto negativo en el déficit de la Comunidad Autónoma en 2015, en términos de contabilidad nacional, con las consecuencias en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas en su conjunto. La verificación y el contraste de la información económico-financiera facilitada por la Comunidad fue atribuida al Comité Técnico de Cuentas Nacionales, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Al Ministro de Hacienda le correspondió informar de su resultado a la CDGAE. El último motivo fue las manifestaciones de representantes de instituciones declarando el impago de la deuda con las farmacias expresando públicamente su voluntad de incumplimiento de las leyes.

**3.112.** Las condiciones a las que se someten el acceso de los recursos son su destino a la atención de servicios públicos fundamentales y la remisión por parte del Interventor General de la Comunidad sobre el estado de ejecución de presupuestos del ejercicio corriente, de los gastos pendientes de pago registrados en cuentas no presupuestarias, de otros gastos y sus pagos.

**3.113.** Sobre el destino de los recursos, el Acuerdo de la CDGAE establece que los recursos asignados a la Comunidad Autónoma en Tramo de necesidades de financiación de déficit vinculado a proveedores y transferencias, tramo III, y excluyendo la financiación destinada a intereses, se desembolsarán directamente en favor de sus acreedores, exclusivamente para pagar los gastos que correspondan a servicios públicos fundamentales, definidos en los programas presupuestarios recogidos en anexo I del Acuerdo y que corresponden con los programas presupuestarios en materia de política de protección social, sanidad y educación de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015. El Acuerdo define en un anexo III una relación de programas y gastos clasificados como otros servicios públicos prioritarios y establece la posibilidad de destinar recursos a estos programas de los otros servicios públicos prioritarios aunque supeditada a la petición y concesión previa de autorización por el Ministerio de Hacienda en cada caso concreto. El Acuerdo no establece los programas que se hayan de atender con la anualidad correspondiente a las liquidaciones negativas, tramo II.

**3.114.** Las categorías de gastos definidos como otros servicios públicos prioritarios del anexo III son definidas por su naturaleza económica con independencia de la clasificación funcional de los mismos, entre los que se encuentran, las remuneraciones del personal de la Generalitat y dependientes, el gasto corriente de la Generalitat y sus entes dependientes que sean servicios básicos de funcionamiento, los intereses y vencimientos financieros, las transferencias a Entes Locales y las inversiones financiadas con fondos europeos, así como los programas de las políticas de justicia, seguridad y protección civil, transporte y los programas de Administración de las finanzas de la Generalitat, Empleabilidad de la política de fomento de la ocupación, Infraestructura y gestión de tratamiento de residuos, participación de los Entes locales en los ingresos del Estado y Deuda pública según Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

**3.115.** En diciembre de 2015 y junio de 2016 y tras los Acuerdos de la CDGAE con el objeto de asignar recursos adicionales destinados a cubrir necesidades de financiación derivadas de déficits de ejercicios anteriores, mediante petición del Interventor, la Comunidad solicitó autorización para atender gastos definidos como otros servicios públicos prioritarios. Las solicitudes no incluían relaciones de facturas, sino que definían cantidades destinadas a entidades que por sus características no correspondían al anexo I. La autorización definitiva requería el examen del Ministerio de Hacienda y por los plazos se entiende que las autorizaciones definitivas en los dos casos fueron tácitas y realizadas en el momento del envío al ICO de las instrucciones de pago, al no haber una declaración incondicional y expresa en ese sentido.

**3.116.** En las autorizaciones, la Comunidad Autónoma solicitó una modificación de la prelación de facturas, tal y como contempla el programa para la aplicación del Fondo. También instó la autorización del abono de facturas cuyo deudor era la Administración General, el Servicio Catalán



de Salud o el Instituto Catalán de Salud pero cuyos programas no eran de protección social, educación o sanidad, con un máximo a abonar en este concepto. Y por último, pidió la autorización de facturas de determinados entes, sin indicación del programa a financiar. Las facturas aceptadas por el Ministerio en diciembre de 2015 y junio 2016, finalmente abonadas, no excedían el importe para el que se solicitó autorización y correspondieron a entidades gestoras de programas relacionados con sanidad y/u otros servicios públicos prioritarios.

**3.117.** En el caso de gastos de naturaleza económica de otros servicios públicos prioritarios, en diciembre de 2015, las facturas de una entidad pública cuya actividad está relacionada con telecomunicaciones y tecnologías de la Información, alcanzaron los 270.212 miles de euros y no correspondían a programas presupuestarios de otros servicios público prioritarios. Para acreditar la naturaleza de los servicios prestados a la entidad y su relación con servicios públicos susceptibles de ser financiados, el representante legal de la entidad certificó que las actuaciones de la entidad, y por tanto las de sus proveedores a financiar, podían estar relacionados con esos servicios. Otros certificados aportados fueron emitidos por los propios proveedores. Los proveedores emitieron certificados que representan el 69% del total de las facturas abonadas. Los certificados que relacionan facturas incluidas en la base de datos Zújar-FLA ascendieron a un importe de 50.849 miles de euros. Otros diez proveedores, por importe de 96.506 miles de euros, certificaron relaciones de contratos y no de facturas, no habiendo sido posible verificar las facturas de esos proveedores con los datos de la base Zújar-FLA. Un importe de 84.447 miles de euros no es objeto de certificación específica por parte de los proveedores y por tanto no fue posible vincularla a facturas o contratos concretos.

**3.118.** No se aportaron facturas o documento acreditativo de las obligaciones a pagar, pese a estar previsto en el programa para la aplicación. Esta documentación debería haber sido aportada en lugar de los certificados de los proveedores.

**3.119.** En el análisis de las partidas presupuestarias a las que las facturas estaban vinculadas, este tribunal apreció, en diez entidades públicas, el incumplimiento de la condición de declaración de la partida presupuestaria válida y/o cuenta contable, condición exigida por el programa para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico y que el Acuerdo no exonera de cumplimiento. Esta circunstancia se apreció en facturas cuyo deudor eran consorcios y fundaciones sin presupuesto limitativo y en las que solo constaba la clasificación orgánica y funcional, pero no la económica cuando por su naturaleza, la clasificación económica era la fácil de obtener<sup>11</sup>.

**3.120.** A partir de los registros de facturas depositados por la Comunidad desde diciembre 2015 se ha comprobado que las políticas presupuestarias financiadas correspondían, fundamentalmente, a las de protección social, sanidad y educación pero, también en diciembre de 2015, incluyó gastos corrientes de servicios por un importe de 279.598 miles de euros y otras políticas como Justicia, Seguridad y protección civil, Transporte, por 375.904 miles de euros. En 2016 gastos corrientes financiados fueron por 149.454 miles de euros y programas presupuestarios de políticas de Justicia, Seguridad y protección civil por 176.881 miles de euros. Las facturas atendidas en el tramo por liquidaciones negativas correspondían a programas o gastos de naturaleza económica definidos como servicios públicos fundamentales u otros servicios públicos prioritarios de los anexos. El desglose e importe de las facturas abonadas se incluye en los dos cuadros siguientes.

---

<sup>11</sup> La alegación reconoce que la corrección del dato no es validada por el sistema.

**Cuadro 13: Resumen y desglose de las facturas depositadas en diciembre de 2015 y 2016**  
(miles de euros)

|   | Diciembre 2015 |                  |                  | Diciembre 2016 |                  |                  |
|---|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|
|   | Tramo II       | Tramo III        | TOTAL            | Tramo II       | Tramo III        | TOTAL            |
| I. Servicios públicos fundamentales (anexo I)         | 5.235          | 2.483.024        | 2.488.259        | 0              | 2.841.392        | 2.841.392        |
| II. Otros servicios públicos prioritarios (anexo III) | 5.230          | 655.502          | 660.732          | 124.793        | 326.335          | 451.128          |
| - II.a. Gastos por naturaleza económica               | 5.230          | 279.598          | 284.828          | 124.651        | 149.454          | 274.105          |
| - II.b. Programas presupuestarios                     | 0              | 375.904          | 375.904          | 142            | 176.881          | 177.023          |
| <b>TOTAL I y II</b>                                   | <b>10.465</b>  | <b>3.138.526</b> | <b>3.148.991</b> | <b>124.793</b> | <b>3.167.727</b> | <b>3.292.520</b> |

Elaboración propia a partir de los datos de la plataforma FLA.

**Cuadro 14: Resumen de la naturaleza económica de las facturas**  
(miles de euros)

| CAPÍTULOS                     | 2015           |                  | 2016           |                  |
|-------------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                               | FACTURAS       | IMPORTE          | FACTURAS       | IMPORTE          |
| I REMUNERACIONES DEL PERSONAL | 0              | 0                | 1              | 1                |
| II GASTOS CORRIENTES          | 101.259        | 1.939.343        | 199.602        | 2.321.813        |
| III GASTOS FINANCIEROS        | 26             | 5.601            | 22             | 1.115            |
| IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES  | 134.310        | 754.615          | 66.639         | 679.484          |
| VI INVERSIONES REALES         | 2.426          | 158.024          | 1.955          | 89.559           |
| VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 367            | 65.002           | 721            | 119.894          |
| GASTOS SIN ASIGNACIÓN         | 33.711         | 226.406          | 28.044         | 80.654           |
| <b>TOTALES</b>                | <b>272.099</b> | <b>3.148.991</b> | <b>296.984</b> | <b>3.292.520</b> |

Elaboración propia a partir de los datos de la plataforma FLA.

**3.121.** La remisión de información económico-financiera era la otra condición establecida en el Acuerdo. La información era objeto de un certificado normalizado mediante modelo previamente enviado por el Ministerio de Hacienda. La información a remitir afectaba al sector público autonómico dependiente de la Generalitat. Se ha apreciado variaciones en las entidades incluidas en diferentes inventarios utilizados por el Ministerio durante el periodo fiscalizado y que fueron facilitados durante la ejecución de los trabajos de la presente fiscalización. Las entidades incluidas en los inventarios pueden variar de 306 a 390, con un incremento sostenido sin haber hallado una razón justificativa<sup>12</sup>.

**3.122.** El plazo para enviar el certificado según el Acuerdo, sin excepciones, finaliza el quince de cada mes y la información ha de estar referida al mes anterior al de la emisión del certificado. En los pagos de 2015, el certificado se refería a la situación a 45 días y no a 15 como señala el Acuerdo. Los de agosto de 2016 y enero 2017 tampoco fueron remitidos con la anterioridad requerida<sup>13</sup>. En las alegaciones, la Secretaria del Estado de Hacienda manifestó que todos los pagos se efectuaron posteriormente a la recepción del certificado y sin embargo, en el mes de septiembre de 2016 cuando el certificado con los datos de agosto fue recibido, su pago se había efectuado a finales agosto. La vinculación entre certificado y pago se hizo por la SGFAL a instancias de este Tribunal. Esta incidencia, dado su importe, no fue considerada inicialmente relevante.

<sup>12</sup> Modificado conforme a la alegación de la Secretaria de Estado de Hacienda ya que el Acuerdo de la CDGAE menciona a las entidades dependientes y no a las sectorizadas como sector autonómico.

<sup>13</sup> La alegación de la Secretaria de Estado aludió a que solo se atendió una propuesta de pago a proveedores con los recursos del Fondo del Liquidez Autonómico en 2015, cuando de la documentación remitida hubo tres y los tres certificados tuvieron el retraso mencionado.

**3.123.** El contenido del certificado se refería al estado de ejecución del presupuesto corriente de gasto de diferentes Entidades; por una parte, aquéllas que forman parte del sector público autonómico; también, aquellas entidades que no formaban parte del sector público administrativo pero integradas en el presupuesto general de la Generalitat y por último, las entidades dependientes no integradas en el presupuesto general de la Generalitat. Por tanto, la información a remitir está referida a la ejecución presupuestaria por entidades sujetas a un régimen de contabilidad pública como a entidades con un régimen de contabilidad privada y/o con presupuesto limitativo o estimativo. Esta información era complementaria a la facilitada por otros medios.

**3.124.** A partir de una muestra de certificados seleccionados, se apreció que tanto el número de entidades que no formaban parte del sector público administrativo, pero integradas en el presupuesto general de la Generalitat, como el de entidades dependientes no integradas en el presupuesto general de la Generalitat incluidas en el certificado fue aumentando pero en ningún mes, superó el 50%. Los consorcios y fundaciones incluidos en las dos categorías mencionadas fueron las que menos respuesta prestaron. Estos datos fueron obtenidos por el recuento de los certificados objeto de la muestra ejecutada<sup>14</sup>.

**3.125.** El certificado inicial fue objeto de una evaluación inicial comunicada a la Intervención de la Comunidad en la que se pusieron de manifiesto diferentes carencias al remitirse información incompleta y no incluir todas las entidades obligadas. El desembolso de cada tramo está condicionado a la verificación por parte del Ministerio de Hacienda del cumplimiento de las condiciones del Acuerdo. Las deficiencias detectadas en el certificado no se han considerado que supusieran un incumplimiento de la obligación de información, ya que se estimó válida la alegación de la Intervención de la Comunidad de la falta de disponibilidad de la misma, bien por el régimen legal de las entidades, bien por falta de remisión de la información requerida a entidades que debieron de proporcionarla. La aceptación de estas alegaciones no supuso el cambio del formulario de la información a remitir. No hubo informes de evaluación posteriores al inicial<sup>15</sup>.

**3.126.** Las certificaciones posteriores enviadas durante el periodo de fiscalización repetían la mayor parte de los errores detectados. La remisión de información por parte de la Generalitat fue objeto de varias Órdenes del Ministerio de Hacienda y Función Pública en 2017 y la corrección de parte de estos errores detectados, según la SGFAL, no se ha producido hasta febrero de 2018.

**3.127.** A este Acuerdo, se sumó el otro Acuerdo adoptado de la CDGAE de 20 de noviembre de 2015 por el que se modificó el reparto de recursos del FFCCAA 2015 con el objeto de asignar recursos adicionales destinados a cubrir necesidades de financiación derivadas de déficits de ejercicio. En esta ocasión, la CDGAE estableció que a fin de que puedan exceptuarse de los límites de deuda fijados para el ejercicio 2015 y, en su caso, para el ejercicio 2016, el interventor de la Comunidad Autónoma debería certificar antes del 15 de diciembre de cada uno de dichos ejercicios que las disposiciones de las asignaciones acordadas por el Acuerdo citado en ese tramo no hubieran contribuido a aumentar el déficit de cada uno de los respectivos ejercicios, sin perjuicio de los gastos del ejercicio 2015 derivados de los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la Hepatitis C crónica, cuyo importe debería ser también certificado por el interventor. Las certificaciones enviadas por la Comunidad correspondientes a las disposiciones de los fondos asignados en ese Acuerdo hicieron una mención en ese sentido<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> La alegación hacía referencia a una conclusión cuyo contenido no estaba relacionada con este punto. Sin embargo, el texto definitivo ha sido modificado en el sentido indicado.

<sup>15</sup> La Secretaria de Estado alegó que las observaciones no fueron admitidas y que fueron enviados requerimientos en ese sentido. Tales requerimientos no fueron remitidos y por tanto no se modificó el texto.

<sup>16</sup> Texto modificado por los certificados aportados en alegaciones.

## **II.2.7. Resultados de la verificación de las aplicaciones y herramientas informáticas utilizadas en la gestión del FFCCAA**

### **II.2.7.1. HERRAMIENTAS UTILIZADAS POR LA SGFAL**

**3.128.** Las solicitudes de adhesión al compartimento se presentaron mediante registro. Está previsto el diseño, desarrollo e implantación de un sistema de información para la gestión del FFCCAA, para lo cual, el documento de licitación ya ha sido redactado. Este sistema tiene como objetivo facilitar, entre otros, la presentación de adhesiones a los compartimentos o el cálculo de las estimaciones de necesidades financieras. El sistema permitirá tener constancia fehaciente de esas gestiones mediante firma electrónica y acceder a la captura de los datos presentados relativos a vencimientos. También tendrá un módulo para la gestión de los Acuerdos de la CDGAE y un sistema de intercambio de información con terceros para compartir subconjuntos de información de la base de datos. La fecha inicial de entrega de este sistema fue el 15 de noviembre de 2018.

**3.129.** La carencia percibida por la SGFAL intenta ser subsanada con esta iniciativa pero se trata de un sistema incompleto por no implicar una gestión de los datos diferente de la realizada en la actualidad. La función fundamental de la herramienta es la de comunicación con terceros, pero en fases concretas<sup>17</sup>.

**3.130.** Para la puesta en marcha de los pagos directos a proveedores, los datos son cargados en aplicaciones de la AEAT y posteriormente, capturados y tratados por la SGFAL. Las verificaciones efectuadas por la SGFAL partieron de los datos extraídos de un Repositorio de AEAT denominado Zújar. Dada la magnitud de los datos mensuales, no fue posible realizar una única extracción de todos los registros al mismo tiempo por lo que fue necesario fragmentarlos. Una vez descargados los datos, no son volcados en una base de datos, sino tratados con herramientas ofimáticas<sup>18</sup>.

**3.131.** Las verificaciones de la existencia de duplicados se hicieron sobre un código de factura creado y asignado por la Comunidad Autónoma. Se ha constatado la ausencia de controles por parte de la AEAT o la SGFAL para determinar posibles repeticiones de una combinación de NIF de un proveedor y número de factura según proveedor, en la propuesta tratada o en una base histórica. La falta de esta prueba es la que permite la existencia de pagos duplicados a la que se refieren los informes anuales de fiscalización de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de los ejercicios 2014 y 2015 del Tribunal de Cuentas. Pese a la ausencia de esta verificación, se ha comprobado la ausencia de duplicados en el periodo fiscalizado. Se trata pues de una debilidad y no de una incidencia que afectase a los pagos a proveedores y que efectivamente se haya producido<sup>19</sup>.

**3.132.** En la actualidad, las comunicaciones y las transferencias de datos de la SGFAL tanto con las Comunidades Autónomas como con el ICO se desarrollan mediante teléfono o correo electrónico.

### **II.2.7.2. APLICACIONES PREVISTAS POR LA AGENCIA TRIBUTARIA**

**3.133.** En los programas para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico estaba previsto que, para las disposiciones de fondos para atender las necesidades de financiación de déficit público, la Comunidad Autónoma debía remitir una relación, con firma electrónica

<sup>17</sup> La alegación reconoce que la aplicación no abarcará todas las fases de gestión.

<sup>18</sup> Según la alegación de la Secretaría de Estado de Hacienda, la fórmula utilizada es la oportuna pese a reconocer en la alegación siguiente que manejó cinco millones de registros con 81 datos cada uno.

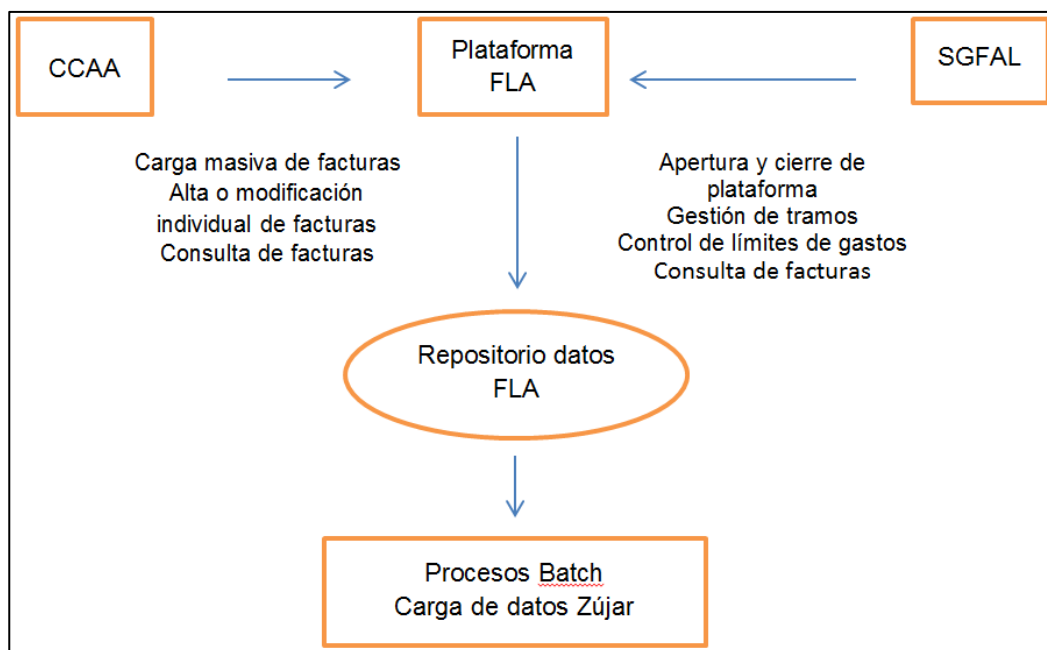
<sup>19</sup> Hay que aclarar que las alegaciones del Director de la Agencia hacen referencia a este punto del informe como conclusión 4.40, pese a que este punto le fue enviado. El contenido de las alegaciones de la Secretaría de Estado y del Director de la Agencia coincidió y describió dos validaciones sobre el número de identificación de la Comunidad Autónoma que es la entendida como insuficiente para evitar facturas duplicadas y la debilidad del control. El Director de la Agencia reconoció la inexistencia del control propuesto.

autorizada, de las facturas u obligaciones. Para el Fondo Social, el Real Decreto-ley 17/2014 prevé el uso de una plataforma telemática habilitada.

**3.134.** La actuación de la AEAT fue un encargo materializado en convenio de 2012 entre la SGFAL y la AEAT en relación con el Fondo de Liquidez Autonómico. El convenio aportado carece de relación de requisitos o de verificaciones a cumplir por la Agencia<sup>20</sup>.

**3.135.** El esquema de esta plataforma es el descrito en el gráfico siguiente:

**Gráfico 6: Esquema de funcionamiento del FLA**



Fuente AEAT

**3.136.** Las dos aplicaciones, el Repositorio datos FLA y el Repositorio FLA están alojados en los servidores de la AEAT. Son bases de datos operativas.

**3.137.** La apertura de la plataforma ha sido y es competencia de la SGFAL. La Subdirección de Análisis de la Información e Investigación del Fraude, especializada en embargos de deudas tributarias, gestionó la plataforma y realizó una primera validación en la que se incorporaron determinados datos que obraban en los censos de la propia Agencia y se comprobó la existencia de embargos pendientes sobre los proveedores cuyo pago estaba en tramitación. Los resultados de las comprobaciones efectuadas por la AEAT no son recogidos en un informe.

**3.138.** El acceso a la plataforma ha sido limitado por la SGFAL mediante la apertura y cierre de la misma. Los usuarios, apoderados por la Comunidad Autónoma, solo pudieron cargar facturas en la plataforma si estaban habilitados para ese acceso. La habilitación se produjo mediante apoderamiento de los usuarios por parte de la Comunidad Autónoma, siendo responsabilidad de la misma tanto los apoderamientos como el uso que se haga de la plataforma.

**3.139.** Las Comunidades Autónomas realizaron la propuesta de pago mediante cargas individuales o masivas de facturas con un máximo de 1000 cada vez. Durante el periodo fiscalizado, el número de facturas cargado fue de 2.808.186. En el momento de la carga de facturas, se generó un Código Seguro de Verificación que permitió identificar las facturas cargadas. Estos certificados estuvieron a disposición de las Comunidades Autónomas y de la SGFAL. Las comprobaciones sobre los registros se efectuaron tanto por la AEAT como por la SGFAL. Los datos de los registros cargados

<sup>20</sup> Modificado en virtud del convenio relativo al Fondo de Liquidez Autonómico aportado en alegaciones.

no pudieron ser consultados por los proveedores. En el caso del Fondo Social, las Entidades Locales tuvieron acceso a la plataforma para su consulta de la inclusión de las obligaciones pendientes o su modificación.

**3.140.** Diariamente se ejecutaron procesos de actualización de los datos del Repositorio de Datos de FLA en el Repositorio de Zújar. En este punto no se realizó ningún tipo de validación. Una vez actualizados los datos en el Repositorio de Zújar, los usuarios de Zújar, (usuarios de la SGFAL) pudieron consultar las facturas que habían cargado las Comunidades Autónomas. La consulta requirió una autorización de acceso y permitió también la modificación de los registros de campos obligatorios como la partida contable, cuya carga había sido efectuada por las Comunidades Autónomas. Esas modificaciones se produjeron a petición de la propia Comunidad Autónoma.

**3.141.** Se han detectado varias deficiencias en el diseño de la plataforma. En el programa para la aplicación, se requirieron datos como la fecha de la factura o del documento acreditativo de la obligación del pago que no pueden ser consignados en la propuesta de pago por la Comunidad Autónoma. De la revisión efectuada por el Tribunal, destacan dos observaciones a efectuar sobre los datos de la plataforma. La primera, se refiere a los Números de Identificación Fiscal de los proveedores cuyas facturas se iba a atender. Se comprobó que la AEAT, tras la carga de esos datos, categorizó dicho dato pero que la plataforma no fue capaz de hacer esa comprobación en todos los casos y, sin embargo, el registro no fue corregido. A este respecto el Director General de la Agencia señaló la validación realizada en la plataforma pero sin quedar aclarado el hecho de la falta de categorización de esos NIF. Y otros que, siendo obligatorios, como la partida presupuestaria o cuenta contable, pudieron quedar en blanco o con datos inexistentes a pesar de lo cual, la carga se efectuó. Se trata de entidades que no declararon la aplicación presupuestaria, por tratarse de entidades del sector empresarial pero que no consignaron tampoco una cuenta contable. Las alegaciones de la Secretaria de Estado de Hacienda y del Director de Hacienda coincidieron en que la comprobación se limitó a la verificación de la inexistencia de datos en blanco y no de la coherencia de los mismos.

**3.142.** En caso de que una factura no reuniese las condiciones establecidas en el programa para la aplicación, la SGFAL pudo requerir la sustitución de tales facturas por otras. En ese caso, el acceso a la plataforma hubo de ser abierto de nuevo por la SGFAL y la Comunidad Autónoma no pudo registrar los datos en la plataforma sino cuando dicha plataforma estuvo abierta. Con la nueva apertura, la Comunidad Autónoma requerida pudo cambiar cualquier factura cargada con anterioridad y no solo aquellas cuya sustitución fue requerida. Asimismo, solo queda constancia de la última modificación. Estas posibilidades forzaron la nueva revisión del total de las facturas. Aunque la Secretaria de Estado de Hacienda alegó la posibilidad de obtener la modificación desde una fecha, el Director de la Agencia en el periodo fiscalizado indicó que la base de datos ha sido modificada para reflejar todas las modificaciones solventando esta cuestión.

**3.143.** De las verificaciones efectuadas en la AEAT o en la SGFAL, se ha podido comprobar que el plazo para efectuar las comprobaciones es muy breve debido al diseño del procedimiento descrito y sin que se utilicen controles automatizados que darían robustez al procedimiento o la puesta en conocimiento del Ministerio de todas las modificaciones introducidas en caso de apertura para sustituir las facturas.

**3.144.** Tras las comprobaciones efectuadas por la AEAT y por la SGFAL, la propuesta ha sido enviada al ICO para proceder a su pago. En caso de no poder efectuar el pago, se trató como devolución.

**3.145.** Se ha constatado un número elevado de modificaciones de los registros con los datos de los proveedores y de registros no devueltos, en unos plazos muy posteriores al envío al ICO. La consulta de esas modificaciones, justificación, plazo u otros datos ha de hacerse de forma manual. La base de datos solo guarda algunos datos de la última modificación y no hay una base de datos de todas las anteriormente practicadas. Como se ha señalado en el punto 3.142, el director de la

Agencia en el periodo fiscalizado señaló en las alegaciones que el sistema ya ha sido modificado para registrar todas las modificaciones pero sin aclarar si su búsqueda sigue siendo manual.

#### II.2.7.3. HERRAMIENTAS UTILIZADAS POR EL ICO

**3.146.** Las aplicaciones utilizadas por el ICO son las comunes a otras ramas de su negocio, como Plataforma de Gestión de Préstamos o Banca ICO.

**3.147.** La recepción de las relaciones identificativas de vencimientos y de las propuestas de pagos a proveedores se hizo por correo electrónico. Solo en el caso de las propuestas de pagos a proveedores, se utilizaron medidas de seguridad, pero que no permitieron asegurar la integridad y trazabilidad de la información recibida. En el proyecto de sistema de información para la gestión del FFCCAA se incluirá un módulo para el intercambio de información con terceros que debería ser utilizado para corregir esta situación.

**3.148.** En el momento de la recepción de la propuesta de pago, tras las validaciones de la SGFAL y de la AEAT, el ICO hizo las validaciones propias y necesarias, utilizando controles manuales, para comprobar que los límites de las cuantías a disponer no fueron excedidos. El resultado de las validaciones fue comunicado a la SGFAL. En el control del ICO, se utilizaron herramientas ofimáticas, así como en las comunicaciones con la AEAT y la SGFAL.

**3.149.** En caso de pagos que no puedan llegar a su destinatario, el ICO lo puso en conocimiento de la AEAT y de la Comunidad Autónoma con el detalle de los pagos efectuados. De este correo, se mandó copia a la SGFAL. El módulo del sistema de información previsto debería de incluir esta información a la que debería de tener acceso la Comunidad Autónoma afectada. En las alegaciones a la conclusión de estos puntos, el Presidente del ICO manifestó su acuerdo con el informe pero señaló que las condiciones del canal de comunicación eran determinadas por el Ministerio y que se habían iniciado trabajos con la Agencia para mejora del canal de intercambio de información con terceros para dejar de utilizar el correo electrónico.

#### II.2.7.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

**3.150.** La SGFAL no dispuso de sistemas de aplicación por lo que no le fue de aplicación el Esquema Nacional de Seguridad y la AEAT no aplicó unas medidas específicas distintas a las previstas con carácter general en su actividad.

**3.151.** El cumplimiento de la legalidad en este punto por parte de ICO fue analizada en el informe de fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (ICO), ejercicio 2016. En ese informe se señalaba que el ICO se encuentra en el ámbito de aplicación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Una auditoría del estado de cumplimiento de las medidas de seguridad incluidas en el ENS durante 2014 detectó nueve salvedades y veintisiete no conformidades. Una nueva auditoría de seguimiento de la implantación del ENS en 2017, con fecha de 15 de enero de 2018, contiene un dictamen favorable con cuatro no conformidades calificadas como menores. En ese informe, se determinó el cumplimiento de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, Orgánica de Protección de Datos de carácter personal y de su Reglamento de desarrollo.

#### II.2.8. Indicadores y evaluación del FFCCAA elaborada por el Ministerio de Hacienda

**3.152.** El programa presupuestario que financia las aportaciones patrimoniales al FFCCAA incluye unos objetivos e indicadores que no son exclusivos de la actividad realizada en relación con el FFCCAA. No es posible determinar la contribución al cumplimiento de esos objetivos e indicadores. La SGFAL propuso en alegaciones que lo tendría en cuenta para los próximos Presupuestos Generales del Estado.

**3.153.** La actividad de los mecanismos de financiación a Comunidades Autónomas fue objeto de dos informes elaborados por el Ministerio de Hacienda. El primero, "Informe sobre los mecanismos de financiación. Balance 2012-2016" desglosó las cifras por cada uno de los mecanismos creados desde 2012. La información en este informe relativa al FFCCAA fue tratada tanto de forma conjunta para el FFCCAA como desglosada por cada compartimento y tramo, y tanto relativa a cada año como acumulada. El informe facilita información del número de facturas abonadas, la naturaleza del servicio prestado y la finalidad del gasto, la distribución geográfica del gasto y otros datos extraídos de los consignados por las Comunidades en la plataforma.

**3.154.** El Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, periodo 2012-2016, estimó el ahorro en intereses para las Comunidades Autónomas por adherirse a los mecanismos adicionales de financiación. La metodología de este cálculo fue expuesta teniendo en cuenta la diferencia entre los tipos de interés aplicados y los calculados para operaciones similares, la falta de aplicación de coste de riesgo de crédito de las Comunidades Autónomas prestatarias, que para 2015 y 2016 fue de 0%, las posteriores medidas de reducción de tipos de interés aplicadas tras la formalización de las operaciones del préstamo, la carencia de amortización de capital de las operaciones formalizadas o la ampliación del plazo de reintegro de las liquidaciones negativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 120 a 240 mensualidades desde el 1 de enero de 2015 dada la ausencia de la necesidad de refinanciación por parte de las Comunidades Autónomas, o por último, la concesión de incentivos que se tradujeron en subvenciones para las Comunidades Autónomas que no estuvieron adheridas al Fondo de Liquidez y se adhirieron a Facilidad Financiera cumpliendo los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda.

**3.155.** De acuerdo con el informe, estos ahorros en concepto de interés sin embargo, no han estado distribuidos de forma lineal para todas las Comunidades Autónomas sino que se concentraron en aquellas con mayores saldos pendientes, a saber, Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana.

**3.156.** En lo que respecta a la estimación en ahorros en intereses, el cálculo se refirió a todos los mecanismos de liquidez creados desde 2012 y al ahorro anual que su puesta en marcha representaba para estas Comunidades Autónomas beneficiarias. Según los cálculos del informe, más del 75% de dichos beneficios derivados de condiciones más favorables se concentraron en las Comunidades Autónomas mencionadas. El cuadro resumen por Comunidades Autónomas más beneficiadas es el siguiente:

**Cuadro 15: Ahorros anuales derivados de los mecanismos de financiación a Comunidades Autónomas**  
(millones de euros)

|                                    | 2015         | 2016         |
|------------------------------------|--------------|--------------|
| Andalucía                          | 1.238        | 1.166        |
| Cataluña                           | 2.616        | 2.605        |
| Comunidad Valenciana               | 1.764        | 1.674        |
| Resto de las Comunidades Autónomas | 1.875        | 1.688        |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>7.493</b> | <b>7.133</b> |

Fuente: Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, periodo 2012-2016

**3.157.** Por último, el informe realiza una estimación del total de ahorros de financiación de los mecanismos formalizados hasta 2016 o en otras medidas adoptadas que pueden afectar en la determinación del déficit alcanzando un total 48.489 millones de euros y cuya distribución es resumida en el cuadro siguiente:



**Cuadro 16: Estimación del total de los ahorros derivados de los mecanismos de financiación  
(millones de euros)**

|                                    | <b>Total ahorros estimados</b> |
|------------------------------------|--------------------------------|
| Andalucía                          | 7.459                          |
| Cataluña                           | 18.229                         |
| Comunidad Valenciana               | 11.375                         |
| Resto de las Comunidades Autónomas | 11.426                         |

Fuente: Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, periodo 2012-2016

**3.158.**<sup>21</sup>

**3.159.** El total de los ahorros derivados de los mecanismos de financiación junto con la financiación en sí misma, según el informe, alcanzó los 202.894,1 millones de euros. De este total, el 31% ha beneficiado a Cataluña, el 24% a la Comunidad Valenciana y el 15% a Andalucía.

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

**4.1.** En la valoración de la creación del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCCAA) ha de tenerse en cuenta que el mecanismo sirvió a las finalidades declaradas en 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, como la puesta en marcha de medidas que garanticen la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, prioricen la atención del gasto social, sigan ayudando a las Administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsen a las que han conseguido superarlas y como medida de reducción y simplificación de los mecanismos- (punto 2.3). Pero también ha permitido incentivar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y disminuir el periodo medio de pago a proveedores al ofrecer unas medidas más favorables de financiación a las Comunidades Autónomas adheridas a la Facilidad Financiera (punto 3.45 y 3.46), refuerza el cumplimiento de obligaciones de transparencia y suministro de información por las Comunidades Autónomas (punto 2.18), la disciplina presupuestaria de aquellas Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico, se encuentra entre las medidas adoptadas dentro del marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, y es un incentivo a la adhesión a plataformas telemáticas de tramitación administrativa (punto 3.65).

**4.2.** El Real Decreto-ley 17/2014 carece de desarrollo reglamentario. La aprobación de un desarrollo reglamentario daría publicidad y transparencia a la regulación del Fondo de Liquidez Autonómico que, en la actualidad, es objeto de una regulación parcial mediante el programa anual para la aplicación del compartimento pero comunicado a las Comunidades Autónomas posteriormente a la adopción del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) (punto 2.20).

**4.3.** La Secretaría General de Financiación Autonómica y Local carece de manuales internos necesarios para un control interno apropiado. La redacción del desarrollo reglamentario y manuales internos debería ser conforme a la experiencia adquirida y ajustarse a las posibilidades reales de actuación (punto 2.21).

<sup>21</sup> Sin contenido por la alegación de la Secretaría de Estado de Hacienda.

**4.4.** En los dos ejercicios de la fiscalización, los saldos se incrementaron ya que fueron suscritas nuevas operaciones de préstamo. En 2015, no se produjeron amortizaciones de los préstamos suscritos desde la puesta en marcha de mecanismos de liquidez de años anteriores. En 2016, los vencimientos de las operaciones anteriormente formalizadas son refinanciados por un total de 7.857.494 miles de euros con nuevas disposiciones del año en que se produce el vencimiento. Las únicas Comunidades Autónomas que reembolsaron sus vencimientos sin refinanciación fueron las que en 2016 no estaban adheridas. También, los intereses de los préstamos fueron financiados por el FFCCAA en un 42% (puntos 2.26 a 2.30)<sup>22</sup>.

### **III.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN**

**4.5.** El FFCCAA se financió con el patrimonio transferido del Fondo de Liquidez y del Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2 (FFPP2), extinguidos tras esa cesión. El primer cobro de créditos del FFPP2 se produjo en cuentas del Fondo de Financiación a Entidades Locales (FFEELL) en enero de 2015 y no fue transferido completamente a las cuentas de FFCCAA hasta octubre de 2015 (punto 2.36 a 2.38).

**4.6.** Las aportaciones patrimoniales superaron las necesidades reales del FFCCAA como pone de manifiesto la existencia de un remanente de la dotación presupuestaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 por importe de 2.200.000 miles de euros contraído en cuentas en ese año cuya situación no ha sido regularizada hasta finales de septiembre de 2018 mediante su anulación (punto 2.41).

**4.7.** Hubo un exceso de recursos aportados al FFCCAA dado que las aportaciones efectivamente desembolsados superaron las operaciones firmadas con las Comunidades Autónomas en 927.918 miles de euros en 2015 y en 549.624 miles de euros en 2016. Los recursos sin disponer por las Comunidades Autónomas fueron 91.614 miles en 2015 y 191.640 en 2016 (puntos 2.45 y 2.46).

**4.8.** Los hechos descritos así como el examen de los saldos medios de las cuentas bancarias (punto 2.78) durante los ejercicios de la fiscalización evidencian la falta de una gestión adecuada de la tesorería (punto 2.47).

### **III.3. ANÁLISIS DE LA DOTACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU EJECUCIÓN**

**4.9.** La dotación presupuestaria no incluyó fondos con los que atender necesidades de financiación derivadas del déficit del ejercicio inmediato anterior aunque posteriormente los Acuerdos de la CDGAE les destinaron recursos. Así, los recursos para financiar la desviación del objetivo del déficit de 2014 alcanzó un importe de 6.889,17 millones de euros en 2015 y la financiación del déficit de 2015, 7.011,730 millones de euros en 2016, lo que represento un 21% y un 19% del total de los recursos asignados durante cada año (puntos 2.59 y siguientes).

**4.10.** En 2015, la previsión de adhesión de las Comunidades Autónomas no se realizó y el tramo de vencimientos no llegó a ejecutarse. En 2016, la financiación destinada a vencimientos fue inferior a la distribuida y la estimación del Instituto Nacional de Estadística utilizada para el cálculo del objetivo de déficit del año fue corregida al alza y, asimismo las necesidades de financiación también. En este ejercicio, hubo cuatro Comunidades Autónomas que optaron por no adherirse (puntos 2.52 y 2.53).

**4.11.** La financiación recibida en concepto de objetivo de déficit de año y de las desviaciones de déficit acordadas en el ejercicio inmediatamente posterior superó las cifras definitivas de desviaciones de déficit del objetivo de estabilidad presupuestaria del informe elaborado en virtud de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para dos Comunidades Autónomas en 2015 y para siete en 2016. El exceso de financiación en 2016 fue de 297.960 miles de euros (punto 2.69).

<sup>22</sup> La alegación presentada por la Secretaria del Estado es una aclaración que no contradice el texto.

**4.12.** El método de cálculo de la financiación destinada a desviaciones del ejercicio inmediatamente anterior no está definido pese a los importes distribuidos y sufrió variaciones en los dos años de la fiscalización al ser considerados el margen del objetivo de deuda o el importe de deuda no financiera en un ejercicio pero no en el siguiente (puntos 2.59, 2.66 y 2.67).

**4.13.** Los planes de ajuste que forman parte de las condiciones fiscales que conlleva la adhesión al compartimento Fondo de Liquidez Autonómico, son objeto de un seguimiento por el Ministerio de Hacienda. En los informes referidos a la situación de cierre del tercer trimestre se analizaban y comparaban, como garantía de la devolución al Estado de los préstamos del mecanismo de liquidez, los recursos totales de la Comunidad Autónoma, incluyendo endeudamiento con los gastos derivados de la amortización; capital e intereses. Esta situación ha sido objeto de examen en el gráfico 3. El análisis del esfuerzo pone de manifiesto la situación desigual de las Comunidades Autónomas aunque algunas presentan porcentajes elevados (punto 2.72).

### **III.4. GESTIÓN FINANCIERA**

**4.14.** La tesorería está formada por nueve cuentas, cinco abiertas en el Banco de España y cuatro en el Instituto de Crédito Oficial (ICO). Estas cuentas no están remuneradas. Las dotaciones presupuestarias son ingresadas en las cuentas del Banco de España y desde estas cuentas se atienden pagos a proveedores y acreedores o se transfieren fondos a las cuentas abiertas en el ICO. La comunicación del calendario de pagos se efectúa semanalmente al Tesoro por el ICO. El saldo medio de las cuentas abiertas fue de 2.389.391 miles de euros en 2015 y de 4.487.489 miles de euros en 2016. Estos saldos medios son elevados y una planificación adecuada de tesorería podría haber evitado esta situación (puntos 2.75 a 2.80)<sup>23</sup>.

**4.15.** Los rendimientos obtenidos en 2014 por el Fondo fueron transferidos a Tesoro en febrero de 2015 y los obtenidos durante 2015 en septiembre de 2016. El Real Decreto-ley 17/2014 no preveía pagos a cuenta de esos rendimientos. En 2017, los Acuerdos de la CDGAE de junio, septiembre y noviembre de 2017 decidieron ingresos a cuenta de los rendimientos obtenidos durante el primer, segundo y tercer trimestre por un importe total de 305.656 miles de euros. Durante los dos años solo se ha producido un Acuerdo de reversión de fondos por la CDGAE (puntos 2.83 y 2.84).

**4.16.** El Acuerdo de la CDGAE de distribución de recursos de Facilidad Financiera no se produjo en el mes de diciembre del año anterior sino el 11 de febrero de 2016 y fue trimestral. No hay previsión legal que establezca un plazo para la adopción del Acuerdo de reparto de fondos para el Fondo de Liquidez Autonómico aunque los repartos de distribución del Fondo de Liquidez Autonómico son simultáneos. Además, se produjeron Acuerdos de asignación de recursos adicionales en los dos años. En total, en 2015 hubo dos Acuerdos de la CDGAE sobre la asignación de recursos y en 2016 siete (puntos 2.85 y 2.86).

**4.17.** Dadas las fechas de adopción de los Acuerdos, la formalización de los préstamos se produjo en el mes de marzo o abril. Los vencimientos de los mecanismos del Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas o del Fondo de Liquidez Autonómico hasta la formalización de los préstamos del ejercicio no han sido atendidos en plazo por algunas Comunidades Autónomas. En 2016, los intereses de demora contractuales fueron liquidados y pagados (punto 2.87).

**4.18.** Los Acuerdos de la CDGAE de 9 de septiembre y de 22 de diciembre de 2016 convinieron que “en caso de los vencimientos del Fondo de Liquidez Autonómico o del Fondo en liquidación de los Pagos a los Proveedores no pudieran ser atendidos, parcial o totalmente en su fecha de vencimiento, por no estar disponibles los recursos asignados por el Fondo en virtud de este Acuerdo en la fecha del correspondiente vencimiento, el retraso de la Comunidad en atender estos vencimientos afectados no generará intereses de demora.” Los Acuerdos facilitan la financiación de las amortizaciones hasta la disponibilidad de los recursos asignados en el ejercicio de la

<sup>23</sup> Dado que el texto no ha sido modificado, las alegaciones fueron tratadas en el punto 2.80 de los resultados.

amortización, pero en la actualidad esos recursos no son objeto de remuneración al Estado desde el momento del vencimiento hasta su reintegro. La demora en el reintegro alcanzó los tres meses. El resultado es que las Comunidades Autónomas se ven favorecidas por la falta de pago en el vencimiento y el Estado ha de atender el coste financiero de esa financiación (puntos 2.88 y 2.89).

**4.19.** El ICO ha de ser compensado anualmente por los costes en que incurra en el desarrollo y ejecución de la función encomendada. La compensación anual acordada por la CDGAE para el ejercicio 2015 y siguientes no fue establecida mediante criterios propios de contabilidad analítica sino a un tanto alzado por un importe de 25.000 miles de euros cada año y correspondió a los servicios de gestión financiera del FFCCAA y el FFEELL. El importe acordado, sin atender costes reales, representó entre el 63,7% y el 64,6% de los gastos totales de administración y amortización del ICO de los ejercicios de la fiscalización (puntos 2.94 y 2.95).

**4.20.** En el Informe Adicional al de Auditoría de Cuentas del ejercicio 2013 del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores se puso de manifiesto por la Intervención General de la Administración del Estado un exceso de gastos satisfechos por el dicho mecanismo a determinadas entidades financieras. La reclamación extrajudicial se produjo en 2017 sin resultado y está pendiente el inicio de otras actuaciones tendentes a la recuperación (puntos 2.98 y 2.99).

### III.5. PROCEDIMIENTO

**4.21.** Las condiciones de adhesión se regulan en el Real Decreto-ley 17/2014. La gestión de la Secretaría General de Financiación Autonómica en el procedimiento de adhesión no es objeto de un manual en el que se describan plazos o comprobaciones materiales a efectuar sobre las solicitudes o propuestas de pago (puntos 3.1 y 3.3).

**4.22.** La distribución de las Comunidades Autónomas en los compartimentos de Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez en el primer año del FFCCAA siguieron las reglas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 que permitieron las adhesiones al compartimento de Facilidad Financiera. Los años siguientes, la adhesión a la Facilidad Financiera requiere el cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y un periodo medio de pago a proveedores que no exceda el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad previstos en dicha norma. El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se constata mediante el informe previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril y el periodo medio de pago mediante los datos publicados en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas (puntos 3.5 y siguientes).

**4.23.** La adhesión al compartimento de Facilidad Financiera o de Fondo de Liquidez, tras la aprobación del Acuerdo de la CDGAE de marzo de 2016, tiene como consecuencia la aplicación de condiciones financieras diferentes, más beneficiosas para la Facilidad Financiera. Además, la adhesión al compartimento Fondo de Liquidez Autonómico conlleva la aceptación de unas condiciones fiscales con la aprobación de un plan de ajuste (puntos 3.27, 3.47 y 3.49).

**4.24.** En los procedimientos de Facilidad Financiera y de Fondo de Liquidez Autonómico, las condiciones financieras de las operaciones son comunicadas a las Comunidades Autónomas con la aprobación del Acuerdo de distribución de recursos por la CDGAE (punto 3.34).

**4.25.** El retraso en la adopción del Acuerdo de distribución de recursos para la Facilidad Financiera, cuyo plazo es antes del 31 de diciembre, la adopción de tal Acuerdo con respecto al Fondo de Liquidez Autonómico el 11 de febrero de 2016 así como la adopción del Acuerdo de distribución de segundo trimestre el 31 de marzo han representado la necesidad de financiar por parte de las Comunidades Autónomas vencimientos por un importe de 4.088.063 miles de euros. Esta cifra representa el 21% del total de la financiación en concepto de vencimiento de 2016. Este hecho dificulta la consecución de la finalidad de ayudar a las Administraciones con dificultades de financiación (punto 3.39).

**4.26.** Un programa para la aplicación del compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico es aprobado anualmente. Su contenido desarrolla aspectos del Real Decreto-ley 17/2014 y de los Acuerdos de la CDGAE. Sin embargo, ha de ser objeto de una revisión y actualización. El objeto de esta actualización queda de manifiesto en el texto del informe como en las alegaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda que ponen de manifiesto la existencia de cláusulas cuya aplicación no se acomoda a la práctica, datos a consignar en la plataforma sin valor para la gestión o la documentación justificativa de la relación presentada (puntos 3.53, 3.55 y 3.57 y siguientes).

**4.27.** El programa para la aplicación no debe sustituir a un desarrollo reglamentario ni a un manual de procedimiento interno, en el que se concreten las actuaciones a llevar a cabo por la Secretaría General de Financiación Autonómica, ya que suponen medidas necesarias para el control interno en estas actuaciones (puntos 3.55 y 3.57 a 3.62).

**4.28.** El Fondo Social presenta peculiaridades como un procedimiento de suministro de información tras la aceptación de la solicitud. El procedimiento finaliza antes de la formalización del contrato y las obligaciones cuya financiación se solicita son objeto de revisión y aceptación por parte del Ministerio de Hacienda antes de la firma del contrato. Los datos de las obligaciones no son incluidos en el contrato (punto 3.79).

### **III.6. DISPOSICIONES DE RECURSOS**

**4.29.** La financiación obtenida superó las solicitudes de financiación. El contenido de la financiación asignada es objeto de criterios objetivos definidos en el Real Decreto-ley 17/2014 (puntos 2.11 a 2.16 y 3.34).

**4.30.** Por su contenido, el cumplimiento de las condiciones del Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 estaba atribuido a la Secretaría de Estado de Función Pública y la disposición de fondos está supeditado al cumplimiento de estas condiciones. La acreditación del cumplimiento de determinadas condiciones por parte de la Secretaría de Estado de Función Pública fue informal durante los ejercicios de la fiscalización (punto 3.69).

**4.31.** Respecto a los vencimientos, en la solicitud, las Comunidades Autónomas enviaron un anexo en el que se relacionan los vencimientos cuya financiación era solicitada. El cuadro de los vencimientos se incluyó en los contratos. El anexo es actualizado periódicamente ya que determinados vencimientos podían ser atendidos por las Comunidades Autónomas con otros medios y en otros casos, se trataba de operaciones con intereses variables. Estas modificaciones eran objeto de nuevos Acuerdos, si fuera necesario (punto 3.88).

**4.32.** Se han detectado debilidades de control en el momento del pago de los vencimientos, como la falta de remisión al ICO de documentación acreditativa por las Comunidades Autónomas o la aceptación por el ICO de modificaciones de las relaciones a abonar en el mismo día del pago. El manual del ICO no contempló la recepción de documentación acreditativa enviada por las Comunidades Autónomas. Pese a la búsqueda de flexibilidad en la actuación del ICO, la aceptación de estas modificaciones supone el riesgo de verificaciones incompletas. Se ha detectado pagos superiores a las necesidades reales. Estos pagos excesivos a las entidades financieras, aunque se hayan producido de forma puntual y hayan sido devueltos, no supusieron cambios en el control sobre estos pagos (puntos 3.89, 3.91 y 3.92).

**4.33.** Las propuestas de pago a proveedores no incluían información de todos los requisitos exigidos por el programa para la aplicación. Las verificaciones de estas propuestas de pagos realizadas por la Secretaría General de Financiación Autonómica presentaron debilidades por la ausencia de herramientas informáticas adecuadas, los breves plazos para su realización, la falta de verificación de algunas condiciones previstas para las propuestas de pago en el programa para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico. La falta de una aplicación apropiada se suple con herramientas ofimáticas que no permiten un tratamiento conjunto de toda la información de las propuestas de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas también estaban

obligadas a remitir las facturas y documento acreditativo de la obligación de pago y dicha remesa no se efectuó. Con todo, el control efectuado por la Secretaría General de Financiación Autonómica fue notable y las incidencias encontradas en el curso de la fiscalización fueron menores (puntos 3.102 y 3.105).

**4.34.** El contenido de los certificados de los Interventores Generales sobre pagos a proveedores debería ser homogenizado mediante un modelo tal y como prevé el programa para la aplicación del Fondo de Liquidez Autonómico (punto 3.103).

**4.35.** La garantía prestada por los certificados de los Interventores Generales de la Comunidad Autónoma es limitada por algunos a las entidades sometidas a función interventora. Para las demás, una garantía complementaria debería ser exigida (punto 3.104).

**4.36.** Los programas de los ejercicios estipularon la posibilidad de justificación documental de las obligaciones. Esta posibilidad no fue puesta en práctica nunca. Como justificación de la naturaleza del gasto, en un supuesto se produjo un envío de certificados aportados por los proveedores y se entiende que no debieron sustituir las facturas u otro documento acreditativo de la obligación. En la ocasión analizada en que los certificados de proveedores fueron aportados, estos certificados no aportaban justificación suficiente de reunir las condiciones requeridas por el Acuerdo de la CDGAE de 20 de noviembre de 2015. En ese supuesto también se aportó el certificado del representante legal que tampoco acreditaba suficientemente el cumplimiento de las condiciones requeridas (puntos 3.105, 3.106, 3.117 y 3.118)<sup>24</sup>.

**4.37.** La aplicación informática cuyo diseño, desarrollo e implantación están previstos se dirige a la comunicación con terceros en la fase de presentación de las solicitudes y otras gestiones puntuales. Otras fases del FFCAA también requieren el desarrollo de aplicaciones informáticas (puntos 3.128 y 3.129).

**4.38.** Dada la magnitud de los datos de las facturas cargadas en el repositorio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria debieron ser revisados de forma fragmentada. Una vez descargados los datos, no son volcados en una base de datos sino tratados con herramientas ofimáticas (punto 3.130).

**4.39.** La gestión de las propuestas de pago de proveedores hizo necesaria la colaboración de la Agencia Tributaria. La actuación de la Agencia Tributaria fue un encargo materializado en convenio entre la Secretaría General de Financiación Autonómica y la Agencia Tributaria de 2012 pero carece de relación de requisitos a cumplir por la misma (punto 3.134).

**4.40.** El diseño de la plataforma debería ser modificado para incrementar la integridad, seguridad y trazabilidad de los datos consignados, como verificaciones de duplicados, registro de todas las modificaciones o establecimientos de procesos automáticos. Los datos obligatorios deberán estar consignados en todos los supuestos y su contenido, verificado (puntos 3.131, 3.141 y siguientes).

**4.41.** Las revisiones efectuadas por la Agencia Tributaria no son incluidas en un informe a remitir a la Secretaría General de Financiación Autonómica (punto 3.137).

**4.42.** Las aplicaciones utilizadas por el ICO para la comunicación con terceros tampoco son suficientes para asegurar una adecuada integridad y trazabilidad de la información por lo que deberían ser reforzados (puntos 3.146 a 3.149). En las alegaciones a esta conclusión, el Presidente del ICO manifestó su acuerdo con el informe pero señaló que las mismas eran determinadas por el Ministerio y que se habían iniciado trabajos con la Agencia para mejora del canal de intercambio de información con terceros dejando de utilizar el correo electrónico.

---

<sup>24</sup> Los puntos del informe no fueron objeto de alegación sino directamente la conclusión. El texto ha sido aclarado para evitar la confusión señalada en las alegaciones. Esta alegación también fue tratada en el apartado de resultados.

### **III.7. EL ACUERDO DE LA CDGAE DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2015**

**4.43.** La CDGAE aprobó un Acuerdo sobre medidas para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general el 20 de noviembre de 2015. Mediante este Acuerdo, se establecieron condiciones adicionales a las previstas en otros Acuerdos con el fin de garantizar que la liquidez proporcionada por el Estado a través de mecanismos adicionales de financiación se destinase a la financiación de los servicios públicos correspondientes a los programas presupuestarios en materia de política de protección social, sanidad y educación de la Ley 2/2015 de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 y otros servicios públicos clasificados prioritarios con autorización del Ministerio de Hacienda (puntos 3.110 y 3.111).

**4.44.** Las condiciones se refieren tanto al destino de los recursos como a la presentación de un certificado emitido por el Interventor (punto 3.112).

**4.45.** Los gastos autorizados de gastos de naturaleza económica cumplían las condiciones del Acuerdo y destacan por su singularidad la autorización de gastos clasificados de otros servicios públicos prioritarios de las facturas presentadas por una entidad pública cuya actividad está relacionada con telecomunicaciones y tecnologías de la Información, por un importe de 270.212 miles de euros. Para acreditar la naturaleza de los servicios y su relación con servicios públicos susceptibles de ser financiados, el representante legal de la entidad certificó que las actuaciones de la entidad, y por tanto las de sus proveedores a financiar, podían estar relacionadas con esos servicios. Los proveedores emitieron sus certificados. Estos certificados aportados por proveedores representan el 69% del total de las facturas abonadas. No se justificó la naturaleza del gasto mediante las facturas acreditativas (puntos 3.117 y 3.118).

**4.46.** Los pagos a proveedores propuestos por diez entidades, fundaciones y consorcios, no incluían mención de la naturaleza económica del gasto, aun siendo requisito obligatorio general previsto en el programa para la aplicación la mención de una cuenta contable (punto 3.119)

**4.47.** Los certificados emitidos por el Interventor debían ser emitidos antes del quince de cada mes. Este plazo no se respetó en todos los casos (punto 3.122). Tras alegaciones, se señaló que el certificado del pago efectuado en agosto de 2016 fue recibido en septiembre. El importe no fue considerado relevante y por eso hasta la alegación no se hizo mención de esta incidencia.

**4.48.** El certificado debía de contener los datos de ejecución de presupuesto corriente de diversas Entidades del sector público autonómico. El número de Entidades incluidas en el certificado fue aumentando gradualmente pero sin superar el 50% del total de las entidades que debieron estar incluidas. La mayoría de las entidades que no facilitaron la información fueron consorcios y fundaciones (puntos 3.123 y 3.124).

**4.49.** El certificado inicial remitido presentó deficiencias puestas de manifiesto por la SGFAL. La Intervención General alegó insuficiencias de información disponible y sus alegaciones fueron aceptadas. EL certificado no llegó a modificarse y no fue objeto de evaluación posterior. Los certificados posteriores repetían la mayor parte de los errores detectados aunque de acuerdo con la SGFAL esta incidencia está en vías de ser resuelta (puntos 3.125 y 3.126).

### **III.8. INDICADORES Y EVALUACIÓN DEL FFCCAA ELABORADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA**

**4.50.** El programa presupuestario que financia las aportaciones al FFCCAA no tiene objetivos e indicadores exclusivos relacionados con esta actividad (punto 3.152).

**4.51.** La evaluación del Ministerio se realiza mediante dos informes que se pueden consultar en su página web. Los datos son expuestos anualmente y en conjunto. En el primero, "Informe sobre los mecanismos de financiación. Balance 2012-2016" consigna los datos relativos a la actividad desde

multitud de perspectivas y en el segundo, "Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, periodo 2012-2016" cuantifica los importes de los beneficios (punto 3.153).

**4.52.** En el segundo informe, se realiza una estimación en ahorros, individualizando aquellos derivados de las cláusulas de interés como de otras medidas directamente atribuibles a los mecanismos y la estimación se individualiza por Comunidad Autónoma. La conclusión que se obtiene del informe es la concentración de los beneficios en las Comunidades Autónomas más endeudadas y que, entre las tres, Andalucía, Cataluña y Valencia, obtuvieron el 75% de los beneficios estimados por los ahorros en intereses como de otro tipo. De entre las tres, Cataluña obtuvo unos ahorros, tanto en intereses como totales, que superaron al conjunto de las Comunidades que se repartieron el 25% restante (puntos 3.155 a 3.158).

## **IV. RECOMENDACIONES**

### **IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO**

**5.1.** Resultaría conveniente que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos adoptase los Acuerdos de distribución de recursos con una suficiente antelación, a fin de que las operaciones de préstamo pudieran estar formalizadas y suscritas con las Comunidades Autónomas en plazo adecuado para que éstas pudieran disponer de los recursos asignados por los mecanismos para atender sus vencimientos en fecha apropiada.

**5.2.** En caso de vencimientos del Fondo de Liquidez Autonómico o del Fondo en liquidación de los Pagos a los Proveedores o de otros mecanismos de liquidez que no fueran atendidos en su fecha de vencimiento por la falta de disponibilidad de los recursos asignados en los Acuerdos de reparto, el retraso de la Comunidad Autónoma debería ser retribuido con una compensación equivalente al coste que esa financiación tiene para el Estado. Si se estima oportuno, el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos debería evitar el devengo de la cláusula de penalización en caso de demora; pero los vencimientos deberían estar remunerados por el plazo que transcurre desde el vencimiento a la regularización.

**5.3.** Se estima adecuado que el importe asignado en concepto de necesidades de financiación del déficit público de un ejercicio, considerada como la financiación obtenida por objetivo del año junto a las desviaciones de años anteriores en el ejercicio siguiente no supere las desviaciones de objetivos de estabilidad calculados para el mismo periodo de acuerdo con la LOEPSF y en el caso de que se atendiesen otros conceptos ajenos a la financiación del déficit público, que el método para su determinación estuviera incluido en un desarrollo normativo adecuado.

**5.4.** Resultaría oportuno implementar el mismo método de cálculo de la compensación a percibir por el ICO por la realización de funciones de gestión financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas que el utilizado por otros fondos sin personalidad jurídica para los que el Instituto desempeña las mismas funciones de gestión.

### **IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE HACIENDA**

**5.5.** Se propone el desarrollo e implantación de aplicaciones informáticas que permitan el examen de la información, el tratamiento de ficheros en los procedimientos de gestión relacionados con los pagos a proveedores y que permitiesen un sistema de trabajo con adecuados niveles de seguridad, integridad y trazabilidad en el tratamiento y explotación de las bases de datos y en concreto:

- Permita canalizar todas las comunicaciones con terceros garantizando los requerimientos de las mismas (integridad, seguridad, trazabilidad y no repudio) y en las que los terceros dejaran constancia de las gestiones efectuadas.



- Una interfaz de gestión que permitiera a los usuarios con perfiles autorizados consultar y supervisar las operaciones e incrementar el grado de seguridad, integridad y supervisión.
- Sistemas que permitan la realización de verificaciones y controles automáticos de los registros aportados<sup>25</sup>.

**5.6.** Se propone el desarrollo e implantación de aplicaciones informáticas relacionadas con el pago de vencimientos que permitiese un adecuado seguimiento de las peticiones de fondos y sus modificaciones, tanto por el Ministerio como por los gestores implicados.

**5.7.** Se considera conveniente, en la medida en que el Fondo de Financiación a Comunidades continúe activo, la elaboración de un desarrollo reglamentario y de manuales internos de gestión de los procedimientos de revisión, plantillas y modelos de documentación a remitir con la finalidad de homogeneizar el contenido y asegurar que el contenido de esa documentación contenga las declaraciones oportunas respecto a los aspectos considerados.

**5.8.** Se estima acertado el establecimiento y seguimiento de un plan de tesorería que evitase saldos en cuentas bancarias abiertas en el Banco de España demasiado elevados para las necesidades reales del Fondo de Financiación.

**5.9.** Se estima oportuno que en aquellos casos en los que el certificado del Interventor General de la Comunidad Autónoma no pudiera pronunciarse inequívocamente sobre las condiciones de las facturas para las que haya sido solicitada financiación, otro método complementario al mismo estuviera previsto y puesto en práctica. La ejecución de previsión de solicitud de facturas y otra documentación acreditativas de las obligaciones a pagar podría ser especialmente adecuada a este supuesto.

**5.10.** Se sugiere diseñar e incorporar indicadores de seguimiento de objetivos en el Programa Presupuestario destinado a la financiación del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

Madrid, 20 de diciembre de 2018

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

---

<sup>25</sup> La Secretaria de Estado observó el desarrollo de una aplicación informática en ese sentido aunque sin finalizar.



**ANEXOS**



## **RELACIÓN DE ANEXOS**

ANEXO I: Desglose de la financiación por Comunidad Autónoma y mecanismo de liquidez

ANEXO II: Vencimientos no atendidos en plazo

ANEXO III: Comparación del déficit del Informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit 2015

ANEXO IV: Comparación del déficit del Informe sobre grado de cumplimiento y financiación obtenida por objetivo y déficit 2016



## FONDO DE FINANCIACIÓN CCAA

Ejercicios 2015 y 2016

## ANEXO I

**DESGLOSE DE LA FINANCIACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y MECANISMO DE LIQUIDEZ**

| PRODUCTO           | FF 2015       | FF 2016      | FLA 2012      | FLA 2013      | FLA 2014      | FLA 2015      | FLA 2016      | FONDO SOCIAL | RDL 4/2012    | RDL 4/2013 | RDL 8/2013 SUBFASE I | RDL 8/2013 SUBFASE II | Total general  |
|--------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|------------|----------------------|-----------------------|----------------|
| CANARIAS           | 1.004         | 1.008        | 793           | 737           | 817           |               |               |              |               |            | 21                   | 54                    | 4.434          |
| REGIÓN DE MURCIA   |               |              | 470           | 739           | 1.113         | 1.156         | 1.464         | 1            | 843           | 22         | 203                  | 452                   | 6.463          |
| LA RIOJA           | 273           |              |               |               |               |               |               |              |               |            |                      |                       | 273            |
| BALEARES           | 1.160         |              | 413           | 917           | 1.087         |               | 1.087         | 35           | 684           | 37         | 102                  | 313                   | 5.835          |
| ARAGÓN             | 1.469         |              |               |               |               |               | 948           | 14           |               |            |                      | 67                    | 2.498          |
| CANTABRIA          |               |              | 120           | 286           | 345           | 436           | 414           |              | 265           |            |                      |                       | 1.866          |
| CATALUÑA           |               |              | 5.832         | 9.463         | 7.913         | 11.292        | 9.393         | 397          | 1.641         | 714        | 1.303                | 2.089                 | 50.037         |
| VALENCIANA         |               |              | 3.351         | 2.729         | 6.057         | 8.640         | 6.898         | 120          | 3.535         | 68         | 814                  | 2.013                 | 34.225         |
| MADRID             | 1.846         |              |               |               |               |               |               |              |               |            | 78                   |                       | 1.924          |
| ANDALUCÍA          | 3.577         |              | 2.444         | 3.976         | 4.097         |               | 4.158         | 83           | 2.188         | 3          | 553                  | 1.474                 | 22.553         |
| CASTILLA Y LEÓN    | 2.053         |              |               |               |               |               |               |              |               |            |                      |                       | 2.053          |
| CASTILLA-LA MANCHA |               |              | 908           | 752           | 1.608         | 1.306         | 1.807         | 23           | 2.368         | 59         | 304                  | 630                   | 9.765          |
| EXTREMADURA        | 757           |              |               |               | 178           |               | 752           | 10           |               | 6          |                      | 142                   | 1.845          |
| ASTURIAS           | 561           |              | 229           | 456           |               |               |               |              | 197           |            |                      |                       | 1.443          |
| GALICIA            | 1.567         | 1.816        |               |               |               |               |               |              |               |            |                      |                       | 3.383          |
| <b>TOTAL</b>       | <b>14.267</b> | <b>2.824</b> | <b>14.560</b> | <b>20.055</b> | <b>23.215</b> | <b>22.830</b> | <b>26.921</b> | <b>683</b>   | <b>11.721</b> | <b>909</b> | <b>3.378</b>         | <b>7.234</b>          | <b>148.597</b> |

**VENCIMIENTOS NO ATENDIDOS EN PLAZO****EN MILES DE EUROS**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA                              | FECHA VENCIMIENTO | MECANISMO                         | IMPORTE DE VENCIMIENTO | IMPORTE ANUAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA |
|---|-------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| <b>2016</b>                                     |                   |                                   |                        |                                      |
| Cataluña  | 18/02/2016        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 1.351.842              | 1.351.842                            |
| Comunidad Valenciana                            | 19/02/2016        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 389.886                | 389.886                              |
|   |                   |                                   |                        |                                      |
| <b>2017</b>                                     |                   |                                   |                        |                                      |
| Cataluña  | 18/02/2017        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 1.351.842              | 1.351.842                            |
| Comunidad Valenciana                            | 19/02/2017        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 389.886                | 389.886                              |
|   |                   |                                   |                        |                                      |
| <b>2018</b>                                     |                   |                                   |                        |                                      |
| Castilla-La Mancha                              | 31/01/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2015 | 163.276                |                                      |
|   | 31/01/2018        | Fondo Social                      | 2.863                  |                                      |
|   | 19/02/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 107.488                |                                      |
|   |                   | <b>TOTAL 2018</b>                 |                        | 273.627                              |
| Cataluña  | 31/01/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2015 | 1.411.489              |                                      |
|   | 31/01/2018        | Fondo Social                      | 49.661                 |                                      |
|   | 18/02/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 1.351.842              |                                      |
|   |                   | <b>TOTAL 2018</b>                 |                        | 2.812.992                            |
| Comunidad Valenciana                            | 31/01/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2015 | 1.079.984              |                                      |
|   | 31/01/2018        | Fondo Social                      | 15.043                 |                                      |
|   | 19/02/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2013 | 389.886                |                                      |
|   |                   | <b>TOTAL 2018</b>                 |                        | 1.484.913                            |
| Extremadura                                     | 31/01/2018        | Fondo de Liquidez Autonómico 2015 | 94.639                 |                                      |
|   | 31/01/2018        | Fondo Social                      | 1.218                  |                                      |
|   |                   | <b>TOTAL 2018</b>                 |                        | 95.857                               |
| <b>TOTAL VENCIMIENTOS NO ATENDIDOS EN PLAZO</b> |                   |                                   |                        | <b>8.150.845</b>                     |



**COMPARACIÓN DEL DÉFICIT DEL INFORME SOBRE GRADO DE CUMPLIMIENTO Y FINANCIACIÓN OBTENIDA POR OBJETIVO Y DÉFICIT 2015**

|   | Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015 (informe octubre 2016) | Financiación objetivo 2015 durante 2015 | Tramo Déficit 2015 Acuerdo CDGAE 08/06/2016 | Tramo Déficit 2015 Acuerdo CDGAE 22/12/2016 | Total financiación aportada |
|---|---|---|---|---|-----------------------------|
| Andalucía                                 | (1.711)   | 1.030                                   | 321   | 170   | 1.521                       |
| Aragón                                    | (692)   | 240                                     | 327   | 79  | 647                         |
| Asturias                                  | (335)   | 155                                     | 22  | 0   | 178                         |
| Baleares                                  | (474)   | 192                                     | 200   | 118   | 510                         |
| Canarias                                  | (279)   | 294                                     | 0   | 0   | 294                         |
| Castilla y León                           | (738)   | 391                                     | 0   | 0   | 391                         |
| Extremadura                               | (491)   | 118                                     | 247   | 105   | 471                         |
| Galicia                                   | (378)   | 279                                     | 0   | 0   | 279                         |
| La Rioja                                  | (92)  | 56                                      | 19  | 0   | 76                          |
| Madrid                                    | (2.829)   | 0                                       | 914   | 0   | 914                         |
| <b>Total Facilidad Financiera</b>         | <b>(8.019)</b>  | <b>2.755</b>                            | <b>2.050</b>                                | <b>472</b>                                  | <b>5.281</b>                |
| Cantabria                                 | (195)   | 89                                      | 48  | 43  | 180                         |
| Castilla-La Mancha                        | (597)   | 278                                     | 198   | 57  | 533                         |
| Cataluña                                  | (5.879)   | 1.439                                   | 1.366                                       | 416   | 3.220                       |
| Comunidad Valenciana                      | (2.621)   | 714                                     | 1.363                                       | 525   | 2.601                       |
| Murcia                                    | (672)   | 196                                     | 346   | 126   | 668                         |
| <b>Total Fondo de Liquidez Autonómico</b> | <b>(9.964)</b>  | <b>2.716</b>                            | <b>3.321</b>                                | <b>1.167</b>                                | <b>7.202</b>                |
| <b>TOTAL FFCCAA</b>                       | <b>(17.983)</b>   | <b>5.471</b>                            | <b>5.373</b>                                | <b>1.639</b>                                | <b>12.483</b>               |

**COMPARACIÓN DEL DÉFICIT DEL INFORME SOBRE GRADO DE CUMPLIMIENTO Y  
FINANCIACIÓN OBTENIDA POR OBJETIVO Y DÉFICIT 2016**

|                                   | Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016 (según informe de la LOEPSF de octubre 2017) | Asignación de fondos definitiva tramo III 2016 de la CDGAE 23.12.16 (1) | Asignación de fondos CDGAE 5.10.2017 (2) | Total parcial (1)+(2) | Asignación de fondos CDGAE noviembre 2017 (3) | Total de fondos asignados en objetivo 2016 durante los ejercicios 2016 y 2017 (1)+(2)+(3) |
|-----------------------------------|---|---|--|-----------------------|---|---|
| Andalucía                         | (1.037)   | 1.049   | 0  | 1.049                 | 0   | 1.049   |
| Aragón                            | (399)   | 244   | 98                                       | 342                   | 57  | 399   |
| Baleares                          | (131)   | 199   | 0  | 199                   | 0   | 199   |
| Cantabria                         | (188)   | 88  | 72                                       | 160                   | 28  | 188   |
| Castilla-La Mancha                | (313)   | 273   | 0  | 273                   | 46  | 319   |
| Cataluña                          | (1.974)   | 1.480   | 363                                      | 1.843                 | 121   | 1.964   |
| Extremadura                       | (301)   | 127   | 95                                       | 222                   | 82  | 304   |
| Murcia                            | (480)   | 200   | 213                                      | 413                   | 87  | 500   |
| Comunidad Valenciana              | (1.571)   | 735   | 651                                      | 1.386                 | 181   | 1.567   |
| <b>Total Fondo de Liquidez</b>    | <b>(6.394)</b>  | <b>4.395</b>  | <b>1.492</b>                             | <b>5.887</b>          | <b>602</b>                                    | <b>6.489</b>  |
| Canarias                          | (165)   | 306   | 0  | 306                   | 0   | 306   |
| Galicia                           | (341)   | 403   | 0  | 403                   | 0   | 403   |
| <b>Total Facilidad Financiera</b> | <b>(506)</b>  | <b>709</b>  | <b>0</b>                                 | <b>709</b>            | <b>0</b>                                      | <b>709</b>  |
| <b>Total FFCCAA</b>               | <b>(6.900)</b>  | <b>5.104</b>  | <b>1.492</b>                             | <b>6.596</b>          | <b>602</b>                                    | <b>7.198</b>  |