



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

EL FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICO Y EL MECANISMO PARA LA FINANCIACIÓN DEL PAGO A PROVEEDORES COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE LIQUIDEZ DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Autor: Álvaro García del Valle Martínez

Director: María Jesús Giménez Abad

Madrid

Marzo 2015

Álvaro
García del Valle
Martínez

**EL FONDO DE LIQUIDEZ AUTÓNOMICO Y EL MECANISMO PARA LA FINANCIACIÓN DEL
PAGO A PROVEEDORES COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE LIQUIDEZ DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



LISTADO DE ABREVIATURAS	
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
EELL	Entidades Locales
FFF	Fondo de Facilidad Financiera
FLA	Fondo de Liquidez Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
PIB pm	Producto Interior Bruto a precios de mercado
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
SGTPF	Secretaría General del Tesoro y Política Financiera

Tabla de contenido

I.	RESUMEN	4
II.	ABSTRACT.....	4
1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL	7
3.	SITUACIÓN MACROECONÓMICA	9
3.1.	ESPAÑA.....	9
3.1.1.	<i>Mercado Laboral</i>	<i>9</i>
3.1.2.	<i>Endeudamiento</i>	<i>10</i>
3.2.	COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	11
3.2.1.	<i>Mercado Laboral</i>	<i>11</i>
3.2.2.	<i>Endeudamiento</i>	<i>13</i>
	Marco Legal	13
	Deuda de las Comunidades Autónomas.....	16
4.	MECANISMOS INTRODUCIDOS POR EL GOBIERNO	20
4.1.	FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICO.....	20
4.1.1.	<i>Marco Legal.....</i>	<i>21</i>
4.1.2.	<i>Características</i>	<i>23</i>
4.1.3.	<i>Requisitos de Adhesión.....</i>	<i>23</i>
	Condiciones Financieras	24
	Condiciones Fiscales	26
	El Plan de Ajuste como elemento fundamental	28
	Remisión de información sobre el Plan de Ajuste.....	28
	Seguimiento de los planes de ajuste.....	29
	Control de los planes de ajuste.....	29
	Conclusión	30
4.1.4.	<i>Creación, recursos y gestión del FLA.....</i>	<i>30</i>
4.1.5.	<i>Operaciones de crédito.....</i>	<i>31</i>
4.1.6.	<i>Evolución del Mecanismo</i>	<i>32</i>
4.2.	MECANISMOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL PAGO A PROVEEDORES	35
4.2.1.	<i>Marco Legal.....</i>	<i>36</i>
4.2.2.	<i>Características</i>	<i>38</i>
4.2.3.	<i>Requisitos de adhesión</i>	<i>39</i>
	Condiciones Financieras	40
	Condiciones Fiscales	41
	Condiciones particulares de las distintas fases.....	41
4.2.4.	<i>Operaciones de crédito.....</i>	<i>42</i>
4.2.5.	<i>Evolución del mecanismo</i>	<i>43</i>
5.	CONCLUSIONES	46
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	53
7.	ANEXO	56

Índice de Tablas	
1. Déficit por Comunidad Autónoma (% PIB)	19
2. Importes FLA por concepto y Comunidad Autónoma (2012)	32
3. Importes FLA por concepto y Comunidad Autónoma (2013)	34
4. Importes FLA por concepto y Comunidad Autónoma (2014)	35
5. Importes mecanismo de financiación de pago a proveedores por Fase (y tramo) y Comunidad Autónoma	43

Índice de Gráficos	
I. Evolución tasa de paro a nivel nacional (2002-2011)	10
II. Evolución tasa de paro por Comunidad Autónoma (2002-2011)	12
III. Evolución deuda de las CCAA (% PIB pm) (2000-2011)	17
IV. Medidas de ajuste presupuestario de las CCAA (2012)	30
V. Evolución tasa de paro a nivel nacional (2010-2014)	46
VI. Endeudamiento de las Administraciones Públicas (2014)	47
VII. Evolución tasa de paro por Comunidad Autónoma (2010-2014)	48
VIII. Evolución deuda de las CCAA (% PIB pm) (2010-2014)	49
IX. Evolución necesidad de financiación de las CCAA (2000-2014)	50

I. Resumen

Este Trabajo de Fin de Grado ha sido escrito con la finalidad de analizar la efectividad de dos medidas establecidas por el Gobierno en el año 2012 para solventar los problemas de liquidez de las Comunidades Autónomas estaban sufriendo: el Fondo de Liquidez Autonómico y el Mecanismo para la financiación del pago a proveedores. Para ello, se explican detalladamente sus características y se lleva a cabo una comparación de la situación macroeconómica anterior y posterior a su entrada en vigor llegando a la conclusión de que, aunque las Comunidades Autónomas siguen sufriendo problemas financieros, dichas medidas posibilitaron el inicio de una recuperación económica que actualmente es fomentada mediante nuevos mecanismos.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, Fondo de Liquidez Autonómico, pago a proveedores, necesidades de financiación, deuda pública.

II. Abstract

The aim of this End-of-Degree Essay is to analyze the effectiveness of two measures introduced by the Spanish Government in 2012 for solving the problems Autonomous Communities had in terms of liquidity. These measures are a liquidity fund and a mechanism for financing payments to suppliers. In the essay the characteristics of the measures are explained as well as a macroeconomic comparison of the previous and current juncture is developed. The conclusion is that although Autonomous Communities still suffer financial difficulties, the analyzed measures allowed them to overcome the situation and initiate, thanks to the contribution of new mechanisms, the path of economic recovery.

Keywords: Autonomous Communities, liquidity fund, payments to suppliers, financial needs, public debt.

1. Introducción

En este Trabajo de Fin de Grado se pretende analizar la efectividad de las medidas introducidas por el Gobierno español en 2012, concretamente del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y del mecanismo para la financiación del pago a proveedores, para solventar las acuciantes necesidades de financiación que tenían las Comunidades Autónomas (CCAA) en ese momento.

Para lograr dicho objetivo se comenzará con una introducción a la crisis financiera que azotó, entre otras, la economía nacional; y posteriormente se analizarán sus efectos en términos macroeconómicos, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, haciendo especial incidencia en el plano laboral y de endeudamiento.

Una vez se tiene una idea general de la situación macroeconómica que se estaba viviendo en aquellos momentos, con la prima de riesgo en máximos históricos y con las puertas para la financiación cerradas a las Comunidades Autónomas, se explicarán los mecanismos que el Gobierno de España, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), puso en marcha.

De entre las dos medidas analizadas, comenzaremos explicando el Fondo de Liquidez Autonómico, que es el mecanismo de mayor complejidad. Se hará una introducción del mismo, un estudio de su marco legal y a continuación se explicarán sus principales características y requisitos de adhesión para proceder posteriormente a los detalles de su efectiva creación, la obtención de recursos y la gestión del mecanismo, así como las particulares características de las operaciones de crédito formalizadas con cargo al mismo. Para finalizar con el apartado se repasará brevemente la evolución del FLA desde su creación.

La segunda de las medidas, como se ha mencionado ya, es el mecanismo para la financiación del pago a proveedores y será explicado siguiendo el mismo esquema que en el caso anterior.

Finalmente se analizarán los datos macroeconómicos de los años durante los que los mecanismos estuvieron vigentes así como los posteriores para tratar de obtener respuesta a

la cuestión planteada: ¿Fueron los mecanismos introducidos por el Gobierno en 2012 una buena solución a los problemas de liquidez de las Comunidades Autónomas?

Para poder desarrollar correctamente este Trabajo de Fin de Grado se han estudiado en profundidad tanto textos legislativos, como artículos científicos, periodísticos y libros. Además, al ser el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el encargado de la introducción de los mecanismos se han analizado datos aportados por dicho ente en múltiples formatos y se ha recurrido a publicaciones de otros entes públicos como el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco de España.

2. Crisis Financiera Internacional

Para entender este trabajo es necesario hacer una referencia inicial a la crisis financiera que provocó la posterior crisis económica. Estos eventos son la causa de la creación de los mecanismos de ayuda a las entidades públicas que se explicarán posteriormente.

La crisis financiera comenzó en el año 2007. Existe un número inimaginable de teorías e hipótesis que explican su inicio. Carlos Carrasco¹, en su artículo “Origen de los desequilibrios macroeconómicos en la economía española” explica la posibilidad de que los excesos de ahorro de los países del *saving out*² como medida de precaución ante posibles imprevistos y la acumulación de reservas para la intervención en el mercado cambiario hayan sido la causa principal de comienzo de la crisis financiera. El elevado nivel de desarrollo de los sistemas financieros de las economías avanzadas frente a los de estos países provocó la aparición de flujos hacia las mismas, principalmente hacia Estados Unidos. La problemática surgió por la dificultad de absorción de los flujos por parte del sistema y los consecuentes desequilibrios de cuenta corriente³.

Además hay que tener en cuenta que el mencionado exceso de flujos procedente de las economías de los países del *saving out* provocó, por el juego oferta y demanda, una considerable reducción de los rendimientos ofrecidos por los productos más seguros. De esta forma comenzó un proceso de cambio o desviación por el que se buscaban activos más rentables, como los denominados *subprime*. Estos productos, más arriesgados, fueron los que provocaron la caída de algunas de las principales entidades financieras del mundo como *Lehman Brothers*.

Otra teoría explicada en el artículo y basada en trabajos más recientes es que son los flujos brutos y no los netos los causantes de la crisis financiera. De esta forma ni la Unión Europea ni la zona euro en su conjunto presentaban grandes desequilibrios en relación con su saldo en cuenta corriente, existiendo economías en superávit, como Alemania, Holanda y

¹ Carrasco, C. (2014)

² Este término hace referencia a economías emergentes, principalmente asiáticas y de los países exportadores de petróleo.

³ El saldo de cuenta corriente recoge flujos netos.

Finlandia; y otras en déficit, como España, Grecia o Portugal. Sin embargo, al ser Alemania, Francia y Holanda estados protagonistas en lo que respecta a la intermediación financiera de flujos de capitales del mercado mundial los flujos brutos cobran importancia.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta las teorías desarrolladas por Irving Fisher (1867-1947), uno de los más importantes economistas de la historia, según Díez Gangas, J.C. existen elementos comunes a las últimas tres grandes depresiones: la de los años veinte, la de los años setenta y la recientemente sufrida. En primer lugar, antes de todos estos eventos se vivió *“una fase de sobreendeudamiento que fue seguida de algún evento que provocó la deflación de activos, la descapitalización del sistema bancario y el colapso del crédito que arrastró las economías hacia dinámicas depresivas y deflacionistas.”*⁴ En este caso el sobreendeudamiento se dio a todos los niveles de la sociedad. Como es sabido, durante el periodo anterior a la crisis se concedieron hipotecas *subprime*, es decir, con un alto nivel de riesgo debido a las probabilidades de impago, a gran escala y posteriormente se titulizaban y se vendían a inversores. Estos productos valorados por las agencias de rating de forma muy positiva eran una novedad en la industria y los parámetros utilizados por dichas agencias para su valoración resultaron no ser los correctos. El precio de las viviendas que garantizaban dichos créditos comenzó a bajar de forma alarmante, de tal manera que estos títulos perdieron gran parte de su valor, siendo este uno de los principales detonantes de la crisis financiera.

⁴ Díez Gangas, J.C. (2013)

3. Situación Macroeconómica

3.1. España

A nivel nacional la crisis iniciada en el año 2007 se vio fuertemente agravada por el endeudamiento relacionado con el conocido como “boom del ladrillo” o “burbuja inmobiliaria”. La entrada en la moneda común supuso para España la eliminación del riesgo cambiario (entre la peseta y el resto de divisas) y fomentó las relaciones comerciales con los demás países de la Unión Europea. Todos estos elementos provocaron un fuerte crecimiento de la economía en el país, apreciable en el crecimiento del PIB, y consecuentemente aumentaron los flujos de capitales hacia el mismo, lo que acabó provocando una bajada notable de los tipos de interés. Además, en términos fiscales, durante principios de la década del 2000 España llegó a presentar superávit durante varios años.

Sin embargo, la llegada de la crisis financiera internacional supuso, como hemos explicado antes, tras el sobreendeudamiento (tanto público como privado que se explicará posteriormente): la descapitalización bancaria, una fuerte recesión (variación negativa del PIB entre 2009 y 2013, salvo el año 2011 que creció un 0.1%) y una tasa de desempleo que ha llegado a superar el 26% de la población activa.

3.1.1. Mercado Laboral

Antes de analizar la tasa de paro española es necesario tener en cuenta que debido a la importancia del turismo en nuestro país existen fuertes variaciones estacionales, provocando grandes diferencias entre las cifras de los distintos meses o trimestres.

En el gráfico 1 podemos apreciar la evolución de la tasa de paro en España, medida por trimestres, entre el segundo trimestre del año 2002 y el último del año 2011. Se puede distinguir a simple vista como existe un periodo de decrecimiento que llega hasta mediados del año 2007 y posteriormente un cambio de tendencia al alza.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

Durante el primer trimestre del año 2002 el número de desempleados era de 2.15 millones de personas (11.55%). Debido al aparente avance de la economía por los motivos anteriormente expuestos, justo antes del inicio de la crisis internacional, segundo trimestre del año 2007, España llegó a tener tan solo un 7.93% de paro (1.78 millones de personas). Sin embargo, la gráfica muestra como a partir de ese momento se produce una fuerte subida del número de parados.

En la gran mayoría de sectores económicos de nuestro país comenzó a incrementarse el nivel de despidos para hacer frente a las dificultades empresariales, pero debe destacarse el sector de la construcción como motor de la economía nacional, que en ese momento estaba sufriendo un pronunciado decrecimiento, como el más afectado. Durante el último trimestre de 2011 la cifra de desempleo se había elevado hasta los 4.92 millones, mientras que la tasa de paro, que continuaba con tendencia alcista, se situaba en el 22.56%.

3.1.2. Endeudamiento

Otra de las principales consecuencias de la prolongada e intensa crisis económica ha sido la alta necesidad de financiación del Estado, lo que ha fomentado el crecimiento del déficit y la deuda pública de las administraciones públicas y de los agentes privados.

Entre los años 2000 y 2007 el conjunto de la deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de Administraciones Públicas (consolidada) se mantuvo entre 374 mil millones y 393 mil millones de euros, alcanzándose la cifra máxima en el año 2005. Estas cifras suponen en términos porcentuales sobre el PIB a precios de mercado una deuda pública de entre el 58 y el 35% respectivamente.

A partir del citado año 2007, como ocurrió en el caso del desempleo, la deuda, tras haber descendido entre 2006 y 2007, comenzó a crecer de forma significativa hasta alcanzar la cifra de 743 millones de euros en 2011, que en aquel momento representaba el 69.2% del PIB pm.

3.2. Comunidades Autónomas

Tras las referencias a la crisis financiera y a la situación macroeconómica española, en este apartado nos centraremos en los desequilibrios sufridos por las Comunidades Autónomas, que son los entes beneficiarios de las medidas que posteriormente se explicarán y que son objeto de este trabajo. Dichas medidas tratan de solucionar el problema relativo al endeudamiento, recurso permitido por la Constitución Española en el artículo 157 e), aunque limitado por el artículo 135 (Ambos artículos incluidos en el Anexo).

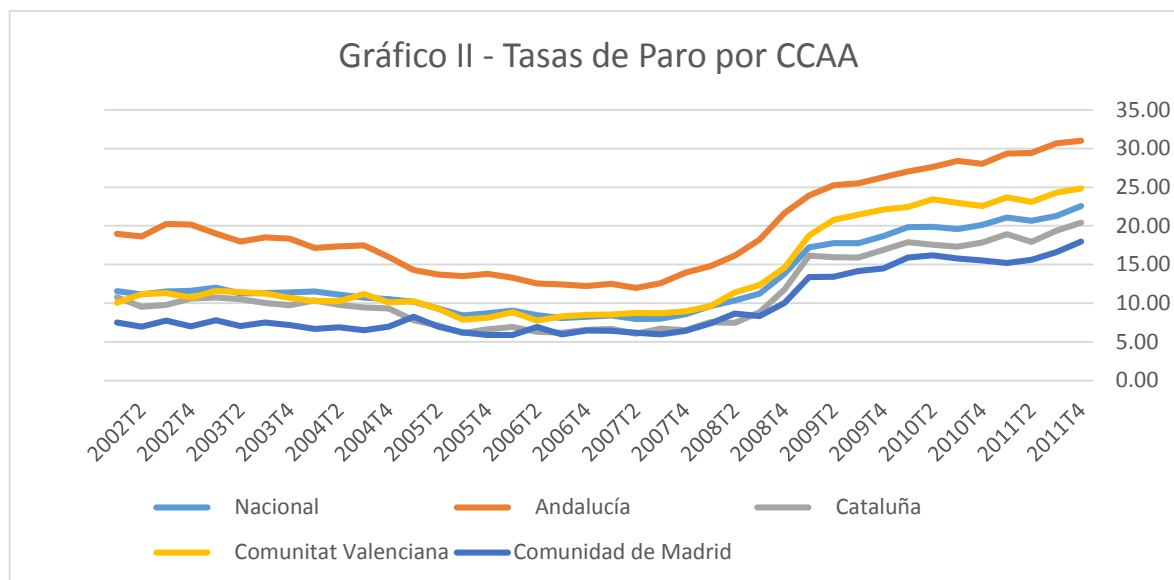
Aunque anteriormente se ha tratado el problema del sobreendeudamiento a nivel nacional, no hay que olvidar que como se explica en el artículo del año 2012 “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas”⁵: “Cerca del 50% del gasto público total consolidado es gestionado en la actualidad por Comunidades Autónomas”.

3.2.1. Mercado Laboral

En cuanto al mercado laboral, aunque ya ha sido explicado desde una perspectiva nacional, debe tenerse en cuenta que existen grandes diferencias entre Comunidades Autónomas. Para apreciarlas se ha elaborado el gráfico 2, que representa la evolución de la

⁵ Ruiz-Huerta Carbonell, J. y García Díaz, M.A. (2012)

tasa de paro entre el segundo trimestre del año 2002 y el cuarto del año 2011, en las Comunidades de Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Además, para facilitar la comprensión del mismo se aporta el dato de tasa de paro a nivel nacional, de forma que se pueda adquirir una idea general y posteriormente llevar a cabo comparaciones.

Se aprecia una disminución de la tasa de paro entre 2002 y 2007 y un crecimiento generalizado de la misma a partir de entonces. Salvo Andalucía, que tiene una tasa muy por encima del resto, el gráfico muestra como las demás CCAA tenían datos que no distaban mucho entre ellos hasta 2008. A partir de ese momento comienza una distinción por Comunidades influenciada por las diferencias entre la estructura sectorial de cada una de ellas. Durante el último trimestre del año 2011 Andalucía y Valencia, con una tasa de 31.01% y 24.83% respectivamente, de entre las CCAA representadas en el gráfico, eran las únicas que superaban la media nacional del 22.56%. En el extremo contrario estaban Cataluña, con un 20.4% y la Comunidad de Madrid, con un 17.96%. El País Vasco era la región de España con una menor tasa de paro: solo un 13.16%.

3.2.2. Endeudamiento

Ya que este es el apartado de mayor importancia para analizar la efectividad de las medidas llevadas a cabo por el gobierno, se va a desarrollar de manera más detallada, facilitando de esta forma la comparación sobre la situación autonómica anterior y posterior a la introducción de los mecanismos.

Marco Legal

Como se ha indicado al introducir la situación macroeconómica de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de que estas se endeuden aparece recogida en los artículos 135 y 157 de la Constitución.

Además de en este texto legal, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)⁶ también se refiere a esta posibilidad. En su artículo 14, apartado 1, se recoge que las CCAA “*podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería*”, y en el apartado 2 se establece que “*asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten*” a la vez que menciona dos requisitos que deben cumplirse: que el crédito se destine íntegramente a la financiación de gastos de inversión y que las anualidades de amortización no excedan del 25% de los ingresos de la Comunidad.

Además, el artículo 14.3 establece la autorización estatal, basada en el principio de estabilidad presupuestaria⁷, como requisito para la concertación de operaciones de crédito en el extranjero⁸ y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público. Este tercer apartado fue introducido en el año 2001 como medida para el cumplimiento de los objetivos de Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La realidad es que los objetivos de dicho

⁶ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

⁷ El principio de estabilidad presupuestaria aparece definido en el art. 2 de la LOFCA como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en los términos contemplados en la normativa de estabilidad presupuestaria.

⁸ Art. 13.3 LOFCA “*(...) No se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea. (...)*”

pacto han sido incumplidos de forma frecuente, pero en la actualidad, tras la crisis económica y de deuda se está controlando con mayor rigor el cumplimiento de los mismos.

El apartado 4 fija el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como aquel en el que deben coordinarse las propias operaciones de crédito de las CCAA y estas con la política de endeudamiento del Estado. La coordinación supone un elemento fundamental para la obtención de la mencionada estabilidad presupuestaria.

Por último, el apartado 5 del artículo 14 de la LOFCA otorga los mismos beneficios a la vez que somete a las mismas normas y condiciones la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por estas a la Deuda Pública del Estado, limitando el margen de maniobra autonómico y creando un marco homogéneo.

Volviendo al apartado 4, para entender correctamente la regulación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas conviene hacer referencia a los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003 en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir de 1 de enero de 2003. En este momento se producía una transición eliminando la negociación bilateral entre las CCAA y el Estado para el pacto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, introduciendo la decisión del Gobierno⁹ como elemento fundamental.

El **primer acuerdo** es en relación a los principios del endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir del 1 de enero de 2003.

Comienza aclarando que la deuda que se debía tener en cuenta es la *“viva real existente en la Comunidad para el conjunto de los entes que componen la administración pública en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC) a 31 de diciembre de 2002”*¹⁰. Si fuese inferior al límite de endeudamiento a 31 de diciembre de 2001 se podría

⁹ Dicha decisión deberá ser informada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, posteriormente aprobado por las Cortes Generales.

¹⁰ Acuerdo en relación a los principios del endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir de 1 de enero de 2003.

incrementar un 5% la deuda viva real. Además, se establece la posibilidad, cumpliendo una serie de requisitos de ampliar la deuda inicial por préstamos formalizados pero no dispuestos. Para las universidades también se da la posibilidad de aumentar la deuda inicial con el endeudamiento existente a 1 de enero de 2003 no formalizado en instrumento público de deuda.

En el mismo acuerdo además se menciona que el endeudamiento a principio de año supone el límite máximo para el final del mismo, siempre que se esté en situación de estabilidad presupuestaria. El apartado tercero del acuerdo recoge la excepción a dicha regla: el supuesto de emisión de deuda para financiar las variaciones de activos financieros considerados como tales desde el punto de vista del SEC, pudiéndose en ese caso incrementar un máximo del importe de la variación de activos financieros.

El apartado cuarto permite la variación de deuda entre los entes del sector administración pública de una Comunidad, siempre que al final del periodo se mantenga el mismo volumen total de endeudamiento que al principio. Si existiesen variaciones de composición del sector administración pública de la Comunidad esto será tenido en cuenta para ajustar los niveles permitidos de endeudamiento a la nueva realidad. Parece lógico que si un ente que pertenecía a la administración pública deja de hacerlo, el límite de deuda disminuirá y viceversa.

El concepto de deuda viva aparece definido en el apartado sexto :*”Se entiende por deuda viva la representada por valores y créditos no comerciales tanto a corto como a largo plazo, en euros o en moneda extranjera, tanto frente a residentes como a no residentes”*¹¹

El último apartado del acuerdo que se explica desarrolla la necesidad de remitir al CPEF un plan económico-financiero de corrección en el caso de que la Comunidad en cuestión no haya aprobado o liquidado sus presupuestos en equilibrio. En estos casos se podrá incrementar el nivel de endeudamiento pero como máximo en el endeudamiento necesario para financiar el desequilibrio admitido en el plan, habiendo de recogerse dicho importe en el propio plan.

¹¹ Acuerdo en relación a los principios del endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir de 1 de enero de 2003.

El **segundo acuerdo**, dividido en cuatro apartados, versa sobre las reglas generales del procedimiento a seguir por el Ministerio de Hacienda, órgano encargado del seguimiento del objetivo de estabilidad y titular de una central de información de deuda de las Comunidades, para el desarrollo de sus funciones en relación al endeudamiento de las CCAA.

En primer lugar las Comunidades deben remitir al Ministerio un Programa Anual de Endeudamiento, que contendrá las previsiones de emisiones y amortizaciones del ejercicio desglosadas por entes, y la situación prevista a final de año.

Si la Comunidad presenta, en el presupuesto inicial o liquidado, situación de desequilibrio, el Programa mencionado se ajustará al plan de ajuste o económico-financiero que haya sido considerado idóneo por el CPFF.

El apartado tercero hace referencia al ya explicado artículo 14 LOFCA y a la autorización de una operación de endeudamiento, indicando el contenido de la solicitud de la misma que se debe remitir a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Por último, el apartado cuarto explica la forma para que el Ministerio de Hacienda pueda realizar el seguimiento de las operaciones de deuda.

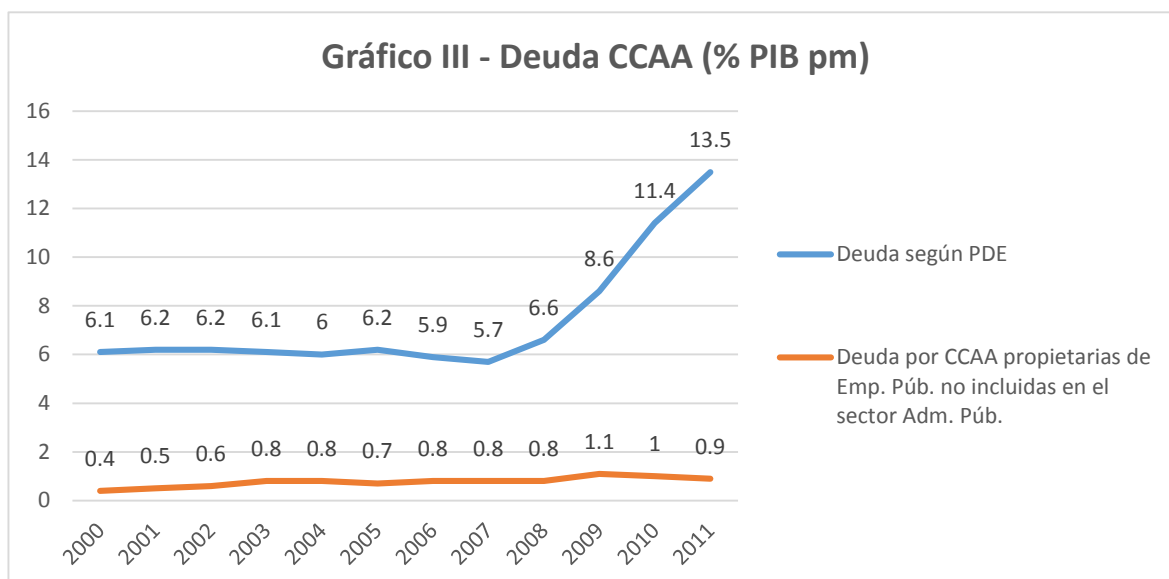
Atendiendo a la legislación y acuerdos explicados se aprecia que existía un férreo control sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Sin embargo esto era solo el principio, ya que tras el comienzo de la crisis se ha fortalecido significativamente la presión por parte del gobierno sobre las CCAA, utilizando los programas de reequilibrio de las cuentas públicas como medidores a la hora de autorizar o no una posible operación de endeudamiento, lo que como sabemos no ha evitado un sobreendeudamiento por parte de muchos de estos entes, lo que les ha llevado a incumplir los límites de déficit.

Deuda de las Comunidades Autónomas

En relación al estudio de la deuda de las Comunidades Autónomas, para conocer la situación real de endeudamiento de las mismas debe atenderse a: la deuda derivada de la

gestión directa de los entes y la que proviene de las empresas públicas de las que las Comunidades tienen un porcentaje de propiedad superior al 50%¹².

Para conocer la deuda del primer tipo debe saberse que se calcula mediante la aplicación del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

El gráfico 3 representa la evolución de la deuda, medida como porcentaje del Producto Interior Bruto a precios de mercado, de las Comunidades Autónomas entre los años 2000 y 2011, distinguiendo entre los tipos de deuda explicados al comienzo del apartado.

Se puede observar que el peso de la deuda calculada utilizando el PDE es muy superior al de la deuda de las Comunidades Autónomas por su condición de propietarias de empresas públicas no incluidas en el sector administración pública. Además respecto de este último tipo se aprecia como tras llegar a su punto máximo en el año 2009 con un importe total de 11.366 millones de euros, lo que representaba el 1.1% del PIB a precios de mercado, a finales

¹² Tal y como se indica en las notas a los cuadros del capítulo 13 del Boletín Estadístico del Banco de España, para facilitar la comparación entre estos datos y los de la deuda estricta de las Comunidades Autónomas, para su cálculo de la deuda de las empresas públicas también se ha seguido la metodología del PDE. Realmente las empresas públicas no están incluidas en el ámbito del PDE y, por tanto, a diferencia de la deuda de las Administraciones Públicas (deuda pública), no se incluye en las notificaciones que se remite a la Comisión Europea.

del año 2011 se había conseguido reducir su peso hasta el 0.9% del PIB (9.551 millones de euros), volviendo a niveles cercanos a los de los años entre 2003 y 2008.

En cuanto a la deuda calculada utilizando el PDE, como se observa en el gráfico anterior, entre los años 2000 y 2007 presentó una evolución estable disminuyendo del 6.1 al 5.7%. Esto se debe en gran medida a la buena situación económica que vivía España durante ese periodo, en el que las operaciones inmobiliarias, que afectan a un gran número de tributos, eran el motor de la actividad productiva del país. Pero a partir de la crisis financiera y el “pinchazo de la burbuja inmobiliaria” la tendencia cambió radicalmente. En concreto podemos hablar de un crecimiento de la deuda directa de las Comunidades Autónomas de un 137% entre 2007 y el último trimestre de 2011 pasando de representar un 5.7% del PIB a precios de mercado a un 13.5% del mismo. Como es lógico el dato aportado corresponde al conjunto de las CCAA, existiendo grandes diferencias entre las mismas, no solo en términos crecimiento sino también de valor absoluto de la deuda: el crecimiento de la misma según el PDE entre los años 2007 y 2011 fue de un 179% en Cataluña (15.776-44.095)¹³, de un 106% en Andalucía (7.177-14.793), de un 84% en la Comunidad Valenciana (11.906-21.860) y de un 53% en la Comunidad de Madrid (10.103-15.462). Estos datos no serían preocupantes si fuesen acompañados de un crecimiento del PIB de dichos territorios, pero en todos ellos la proporción de deuda sobre el PIB pm se ha incrementado, lo que supone una peor situación financiera de las CCAA.

En la Tabla 1 se aportan los datos de déficit de cada una de las Comunidades Autónomas durante el año 2011, como porcentaje del PIB.

Muy por encima del resto se encuentra Castilla-La Mancha con un 7.31%. Con un déficit superior al 4% se sitúan las Comunidades de Extremadura, Valencia, Murcia, Cantabria y Baleares, mientras que Cataluña, Asturias, Andalucía, Aragón, Castilla y León, País Vasco y Madrid sobrepasan el 2%, encontrándose solo cuatro Comunidades por debajo de esa cifra: La Rioja, Navarra, Canarias y Galicia.

¹³ Importes en millones de euros.

Tabla 1 - 2011	
Comunidad Autónoma	Déficit (% PIB)
Castilla-La Mancha	7.31%
Extremadura	4.59%
Valencia	4.50%
Murcia	4.33%
Cantabria	4.04%
Baleares	4.00%
Cataluña	3.72%
Asturias	3.64%
Andalucía	3.22%
Aragón	2.88%
Castilla y León	2.59%
País Vasco	2.56%
Madrid	2.21%
La Rioja	1.97%
Navarra	1.89%
Canarias	1.78%
Galicia	1.61%
Media	3.34%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esta última, Galicia, con el 1.61% tiene la cifra más baja. Esto sería positivo si no fuese porque el objetivo o límite fijado por el Gobierno para las Comunidades era del 1.3%, por lo que en su conjunto las administraciones de las autonomías han registrado un agujero fiscal del 3.34%, es decir, 2.04 puntos más de lo previsto, no habiéndolo cumplido ninguna.

Debido, entre otros motivos, a estos desajustes, el desvío del déficit del conjunto de las administraciones públicas se situó en ese año en un 8.9%.

Teniendo en cuenta los datos anteriormente expuestos conviene analizar cuál ha sido el papel de las medidas introducidas por el Gobierno durante el año 2012. ¿Han sido realmente efectivas?

4. Mecanismos Introducidos por el Gobierno

En las elecciones generales del día 20 de noviembre de 2011, convocadas por José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta y Mariano Rajoy Brey se convirtió en Presidente del Gobierno de España.

Durante este periodo, en el contexto de la crisis y con una rating negativo de los instrumentos de deuda emitidos, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se veían sometidos a la necesidad de financiarse a un alto precio.

Una de las medidas que tomó este Gobierno, a la luz de los datos anteriormente expuestos, fue la de introducir mecanismos que solventasen o paliasen los efectos del elevado endeudamiento al que se habían sometido las Comunidades Autónomas. Entre esos mecanismos podemos destacar el Fondo de Liquidez Autonómico y el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, ambos introducidos durante el año 2012, y que se explicarán a continuación.

4.1. Fondo de Liquidez Autonómico

El Fondo de Liquidez Autonómico, es una medida introducida por el Gobierno, mediante la cual se pretendía crear un mecanismo de apoyo a la liquidez de las CCAA, de carácter temporal y voluntario, que permitiera atender a las necesidades financieras de las mismas (art. 1). Concretamente fue creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero¹⁴, en el marco de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el momento de creación del Fondo al que nos referimos, las Comunidades Autónomas tenían dos grandes necesidades: por un lado dichos entes se habían endeudado y tenían dificultades para afrontar los vencimientos, y por otro lado requerían de los fondos necesarios

¹⁴ Desarrollado por la Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico.

para la prestación de los servicios básicos esenciales (gastos sanitarios, educativos y sociales). Este mecanismo permitió solucionar, parcialmente y a un coste razonable, las acuciantes necesidades de financiación y los problemas de acceso al crédito a la vez que se reforzaba el control sobre las Comunidades Autónomas adheridas, bajo condicionalidad fiscal adicional.

Aunque se explicará de forma más dilatada en próximos apartados, conviene tener en cuenta que en el momento de su puesta en funcionamiento se dotó al FLA, con cargo a los presupuestos Generales del Estado mediante un crédito extraordinario, por importe de 18.000 millones de euros. Durante ese primer año se adhirieron al mismo nueve Comunidades Autónomas¹⁵.

Este Mecanismo de Apoyo solo tiene sentido en un contexto de dificultad de acceso a los mercados financieros. La Comisión Delegada de Gobierno, cada año debía revisar esta circunstancia y constatar su concurrencia.

La duración de este mecanismo se extendió hasta el año 2014, siendo la norma derogada con efectos a 1 de enero de 2015 por la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre.

4.1.1. Marco Legal

Para la correcta comprensión del FLA hay que tener en cuenta que se encuentra enmarcado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁶ cuyo objeto atendiendo a su artículo 1 es:

“el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento

¹⁵ Andalucía, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

¹⁶ Modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.

Asimismo, se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.”¹⁷

Más concretamente en su disposición adicional 1ª se recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, como en el caso del FLA.

En primer lugar hay que tener en cuenta que se trata de un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el artículo 2.2¹⁸ de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Dicho lo cual, vamos a analizar la forma en la que se ha creado el FLA, es decir, mediante un real decreto-ley a propuesta de los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁹ y de Economía y Competitividad²⁰, previa deliberación del Consejo de Ministros. Hay que tener en cuenta que para la aprobación de esta norma es necesario que concurran medidas de extraordinaria y urgente necesidad. En este caso, y atendiendo a la Exposición de Motivos del propio Real Decreto-ley, los importantes problemas y necesidades de las Comunidades Autónomas²¹ “*justifican la necesidad de poner en marcha de forma urgente un mecanismo que permita aliviar estas necesidades, atender a*

¹⁷ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁸ Se regula por esta ley el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁹ D. Cristobal Montoro Romero

²⁰ D. Luis de Guindos Jurado

²¹ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas de forma inmediata y evitar que se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera”.

4.1.2. Características

Este mecanismo tiene un carácter temporal, voluntario y ligado a condiciones financieras y fiscales. **Temporal** en cuanto se crea para solucionar medidas extraordinarias, como se ha indicado anteriormente, hasta el punto de que, como se establece en el artículo 3.2 se atenderán las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas siempre que estas continúen teniendo dificultades para acceder a los mercados financieros. Para determinar si estas dificultades persisten o no, la Comisión Delegada del Gobierno llevará a cabo un estudio cada año que determine la situación en cuestión y de esta forma la posible continuidad de aplicación del mecanismo o la finalización del mismo. **Voluntario** en cuanto la Administración Central no es la que exige a una determinada Comunidad adherirse al mecanismo, sino que es esta la que, por su utilidad, debe formular una solicitud para ello. Y por último, ligado a condiciones financieras y fiscales ya que lo que se busca es que estas entidades puedan cumplir con los objetivos fijados en el marco de las normas de estabilidad presupuestaria.

Por último señalar que este Mecanismo de Apoyo se diseña sobre la base de los siguientes principios:

- Principio de competencia,
- Principio de eficacia,
- Principio de operatividad,
- Principio de cooperación entre las Administraciones públicas implicadas.

4.1.3. Requisitos de Adhesión

En primer lugar la Comunidad Autónoma debe realizar la solicitud de adhesión al Mecanismo de Apoyo²². Dicha solicitud debe ser aceptada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tras su evaluación, atendiendo a sus necesidades financieras.

²² Debía ser realizada antes del 31 de Diciembre de 2012.

Una vez haya tenido lugar la aceptación, la comunidad debe adoptar un Acuerdo de su Consejo de Gobierno en el que quede constancia de su voluntad de adhesión al mecanismo y de su compromiso de cumplimiento del real decreto-ley, de los Acuerdos del CPFF, de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos y de cualquier disposición que desarrolle el Mecanismo de Apoyo (art. 2).

La financiación por parte del Estado a las Comunidades Autónomas que lo solicitan es algo que se concede a cambio del cumplimiento de una serie de requisitos de condicionalidad fiscal y financiera que aparecen reflejados en el Capítulo II.

Condiciones Financieras

En el artículo 4 se indican las condiciones financieras que deben aceptar las Comunidades Autónomas que se adhieran y los organismos o entes públicos que se clasifiquen dentro del sector Administraciones Públicas de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas.

En el apartado 1 de dicho artículo se establece el sometimiento por parte de las CCAA adheridas a los principios de prudencia financiera, en el 2 el destino de la liquidez otorgada, en el 3 las condiciones para la realización de operaciones instrumentadas en valores y de operaciones de crédito en el extranjero, en el 4 las operaciones que deben ser comunicadas a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y en el 5 la competencia estatal para la gestión, con cargo al crédito concedido, del pago de los vencimientos de deuda pública de la comunidad, a través del agente de pagos al efecto. Los dos últimos apartados del artículo señalan que los recursos del sistema de financiación de cada Comunidad de régimen común responderán de las obligaciones contraídas con el Estado con ocasión de la utilización del Mecanismo de Apoyo y la suscripción por la comunidad de la correspondiente operación de crédito con el Estado.

Siendo los principios de prudencia financiera y el destino de la liquidez otorgada los aspectos más importantes desde un punto de vista económico, se desarrollarán con mayor detalle.

En cuanto a los principios, aparecen recogidos en la resolución de 25 de septiembre de 2012 de la Secretaría del Tesoro y Política Financiera. En el mismo se establecen una serie de requisitos y condiciones que deben cumplir las operaciones de endeudamiento que lleven a cabo las Comunidades adheridas. De las mismas requieren mayor atención las siguientes:

- Las operaciones de endeudamiento se podrán instrumentar mediante certificados de deuda bajo ley alemana (*Schuldschein*), valores negociables o no, emitidos mediante emisión pública o privada, en mercados mayoristas o dirigidos al segmento minorista; instrumentos de financiación a corto plazo, préstamos a largo plazo y otros instrumentos que autorice expresamente la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (SGTPF) siempre que se ajusten a las condiciones de la Resolución.

- El apartado tercero de la resolución fija el coste total máximo de las operaciones de endeudamiento en 250 puntos básicos por encima del rendimiento de la Deuda Pública del Estado para el plazo equivalente.

- El contrato de permuta financiera es el método establecido por el apartado 4.2 para cubrir el riesgo cambiario en caso de emisiones en divisa distinta del euro. El coste de la permuta se incorporará al cálculo del coste anteriormente explicado.

- Las cláusulas de resolución anticipada para ciertos contratos de derivados financieros quedan prohibidas por el apartado 4.5 como consecuencia de una bajada de la calificación crediticia.

- El apartado quinto prohíbe la inclusión de comisiones en las operaciones de endeudamiento con un plazo igual o inferior a dos años, salvo la de agencia, en el caso de operaciones sindicadas; y la de no disponibilidad en el supuesto de las pólizas de crédito.

Conocidos los requisitos de carácter general debe mencionarse la existencia de una cláusula de excepcionalidad que otorga al Secretario General del Tesoro y Política Financiera la posibilidad de autorizar operaciones de endeudamiento y de derivados que no se ajusten a las condiciones de la Resolución.

Finalmente, la Resolución establece la obligación por parte de las Comunidades de comunicar mensualmente las condiciones de las operaciones de endeudamiento y de derivados a la SGTPF, acompañando dicha comunicación de un certificado del Interventor

General de la Comunidad como certificación y justificación del cumplimiento de la condicionalidad financiera. Además, en el caso de operaciones de derivados contratadas, se debe acompañar de una memoria explicativa del funcionamiento del instrumento y de su finalidad.

En relación con el destino de la liquidez regulada por el art. 4.2, debe utilizarse para atender a alguno de los siguientes elementos:

- Los vencimientos correspondientes a los valores emitidos.
- Los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro.
- Aquellas operaciones que, no puedan ser, en su caso, refinanciadas o novadas por las propias Comunidades Autónomas respetando el criterio de prudencia financiera que hemos explicado anteriormente.
- Las necesidades de financiación del déficit público.
- Aquellas operaciones financieras que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

También se incluye como objeto de la financiación del Fondo el endeudamiento contemplado en los acuerdos del CPFF, que ya han sido explicados, para financiar la cuota que deba satisfacerse por concepto de liquidaciones negativas aplazadas y fraccionadas de 2008 y 2009.

Condiciones Fiscales

El artículo 5 del real decreto-ley recoge las condiciones fiscales a las que deben someterse las CCAA adheridas al FLA.

En términos generales, por condicionalidad fiscal se entienden las medidas recogidas en el Plan de Ajuste o Económico-Financiero de cada Comunidad Autónoma, instrumento en el que se concreta el acuerdo entre la Administración Central y la Autónoma. Estos planes aparecen explicados en la Sección 2, Medidas Correctivas Estabilidad Presupuestaria y definidos concretamente en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de

Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera²³: “*En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo*”.

En este caso concreto, el Plan, que debe ser presentado y acordado con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el plazo de 15 días desde la aprobación del acuerdo por parte Consejo de Gobierno de la comunidad, tiene la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y deuda pública, así como el reembolso de las cantidades aportadas por el FLA. Si la comunidad en cuestión ya tuviese un Plan de Ajuste, lo que deberá hacer es adaptarlo a las nuevas circunstancias y a los nuevos compromisos. Las modificaciones no serán las que decida el ente, sino que deberán ser acordadas con el Ministerio. Una vez acordado un determinado plan, este debe actualizarse al menos una vez al año de acuerdo con el presupuesto presentado por la Comunidad Autónoma.

Otra de las condiciones es la remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de su Intervención General de un plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva que incluya la siguiente información:

- Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- Previsión mensual de ingresos.
- Saldo de deuda viva.
- Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- Calendario y cuantías de necesidad de endeudamiento.
- Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de años anteriores.

²³ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.
- Cualquier otra información económico-financiera que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considere necesaria.

Durante los cinco primeros días del mes la información del plan de tesorería deberá ser actualizada.

El apartado 3 del artículo 5 insta a permitir el acceso y remitir al Ministerio la información relativa al Plan de Ajuste utilizando modelos normalizados o sistemas de carga masiva de datos.

Además las CCAA, para la ejecución y adopción de medidas previstas en el plan de ajuste deben sujetarse a la supervisión del MHAP.

El Plan de Ajuste como elemento fundamental

[Remisión de información sobre el Plan de Ajuste](#)

En el artículo 6 del real decreto-ley por el que se crea el Mecanismo de Apoyo se explica cómo las Comunidades adheridas deberán, cada mes, enviar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre, al menos, los siguientes elementos:

- Ejecución presupuestaria mensual de los capítulos de gastos e ingresos.
- Adecuación a la realidad del plan de ajuste y valoración de las medidas en curso.
- Valoración de los riesgos a corto y medio plazo en relación con el cumplimiento de los objetivos que se pretenden con la aplicación del plan económico-financiero. En particular se analizarán las previsiones de liquidez y las necesidades de endeudamiento.
- Análisis de las desviaciones que se han producido en la ejecución del plan de ajuste.
- Posibles recomendaciones para llevar a cabo una modificación del plan económico-financiero con el objetivo de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Información actualizada de su plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

La remisión de esta información y cualquier otra que le solicite el MHAP la debe realizar la Intervención General de la Comunidad en cuestión.

Seguimiento de los planes de ajuste

Atendiendo al artículo 7, para realizar un correcto seguimiento de los planes de ajuste se tendrán en cuenta dos informes:

- El primero será elaborado por el órgano de control interno de la comunidad autónoma y contendrá cualquier caso de no adopción o incumplimiento del plan.
- El segundo, teniendo en cuenta lo establecido en el anterior, será elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si se diese el caso de riesgo de incumplimiento o incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, el Ministerio propondrá su modificación y correspondiente adopción de nuevas medidas o alteración del calendario de su ejecución, pudiendo incluso pedir a la Intervención General de la Administración del Estado que acuerde las actuaciones necesarias para llevar a cabo una misión de control.

Conviene tener presente que del cumplimiento de las medidas depende la concesión de préstamos en los tramos siguientes.

Control de los planes de ajuste

Una misión de control enviada por la Intervención General de la Administración del Estado tendría como objetivo concretar el diagnóstico de la situación financiera de la comunidad en el marco de los compromisos adquiridos en el plan económico-financiero, aplicando las técnicas y metodologías correspondientes.

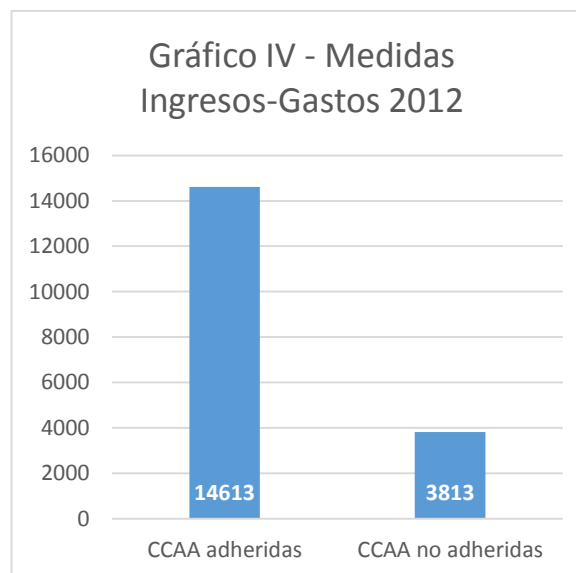
Para el buen desempeño de sus funciones, la misión de la Intervención General de la Administración del Estado, con colaboración del órgano de control interno de la Comunidad Autónoma, tendrá acceso a la totalidad de la documentación de esta.

Máximo un mes después de que se haya iniciado la misión de control, la Intervención General de la Administración del Estado debe emitir un informe, que será remitido al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la adecuación financiera de las previsiones recogidas en el plan de ajuste en vigor y los incumplimientos o riesgos de incumplimiento del mismo (art. 8).

Conclusión

Resulta representativo del control llevado sobre las entidades como en este gráfico resumen de medidas específicas de reducción del gasto presupuestario y de aumento de ingresos presupuestarios²⁴ en el año 2012, se puede apreciar que habiendo 18 Comunidades Autónomas con Plan de Ajuste, las nueve adheridas al FLA llevaron a cabo medidas correctoras, que en términos de importe ajustado, representaban el 79% del total, con un valor de 14.613 millones de euros frente a los 3.813 millones de euros del resto de CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



4.1.4. Creación, recursos y gestión del FLA

El FLA aparece regulado en el Capítulo III del Real Decreto-ley 21/2012.

Es en el artículo 9 dónde se prevé propiamente la creación del Fondo de Liquidez Autonómico, con las características ya mencionadas y se establece que, para la atención de sus necesidades financieras, se realizarán operaciones de crédito a favor de las Comunidades Autónomas con cargo a los recursos del FLA.

Tal y como se mencionó en la introducción del FLA, éste en un primer momento se dotó con 18.0000 euros, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Este importe se consideró un crédito extraordinario a los presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas escogiéndose como forma de financiación de dicho crédito la Deuda Pública. Durante los años 2013 y 2014 la dotación ascendió en 5.000 millones fijándose en un importe de 23.000 millones de euros.

²⁴ En millones de euros.

Además se establece en el art. 10.4 que podrán atenderse con cargo a las dotaciones del fondo los gastos que ocasione su gestión y que tras deducir dichos gastos, cualquier rendimiento que genere el fondo se ingresará anualmente en el Tesoro Público (art. 10.3).

En cuanto a la gestión del mismo, corresponde al Instituto de Crédito Oficial (ICO)²⁵ a cambio del pago de una compensación económica. Esta entidad será la encargada de la formalización, 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 Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además el ICO, que podrá contratar, con cargo al fondo, la asistencia técnica que considere necesaria, tendrá competencias en materia de control y será el encargado de todo tipo de servicios de carácter financiero relativo a operaciones con cargo al FLA.

4.1.5. Operaciones de crédito

La regulación de las operaciones de crédito ocupa el contenido del último capítulo (IV) del Real Decreto-ley 21/2012.

En este texto legislativo se fija el importe máximo de las operaciones de crédito entre el Estado y las Comunidades Autónomas con cargo al FLA (art. 14.1). No se podrá superar:

- Los recursos necesarios para atender a la deuda financiera por la comunidad autónoma y sus entidades dependientes que se clasifiquen dentro del sector Administraciones Públicas.
- Los importes necesarios para la financiación del endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Además se indica la forma de establecer las condiciones financieras aplicables así como la competencia del Estado, con el ICO como agente de pagos, para gestionar, con cargo al crédito, el pago de vencimientos de la deuda pública de la comunidad autónoma. Los

²⁵ Atendiendo a la definición que encontramos en www.ico.es, el Instituto de Crédito Oficial es un banco público con forma jurídica de entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

recursos del sistema de financiación de la correspondiente comunidad de régimen común serán retenidos para responder de las obligaciones contraídas con el Estado mediante la adhesión al Mecanismo de Apoyo.

En caso de que las Comunidades Autónomas requieran de liquidez para atender a sus necesidades financieras adicionales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas elaborará un informe sobre el cumplimiento de las condiciones financieras y fiscales arriba explicadas y en caso de ser este positivo se permitirá la disposición del FLA. Dichas disposiciones se realizarán conforme a un calendario por tramos.

4.1.6. Evolución del Mecanismo

Como ya se ha indicado en los apartados anteriores, durante el primer año del FLA, 2012, este se dotó por un importe de 18.000 millones de euros para cubrir el segundo semestre del ejercicio. Sin embargo, la cantidad dispuesta por las Comunidades Autónomas no llegó a dicha cifra, habiendo sido utilizados a final de año un total de 16.638.219.460 euros.

La utilización de los mismos aparece reflejada en el siguiente cuadro:

Tabla 2 - FLA 2012

CCAA	Vencimientos	Intereses	Proveedores	Total
Andalucía	958.84	104.54	1,729.47	2,792.85
Principado de Asturias	22.44	5.45	233.63	261.52
Illes Balears	76.19	52.82	342.66	471.67
Canarias	476.00	25.28	405.57	906.85
Cantabria	0.00	20.54	116.60	137.14
Castilla-La Mancha	644.83	138.24	254.07	1,037.14
Cataluña	4,599.60	244.08	1,821.13	6,664.81
Región de Murcia	245.99	49.43	241.26	536.68
Comunitat Valenciana	2,433.88	242.55	1,153.12	3,829.55
TOTAL	9,457.77	882.93	6,297.51	16,638.21

Datos en millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como se puede apreciar, del total de 16.64 mil millones de euros, un 57% fue utilizado para la financiación de vencimientos de deuda, un 5% para la financiación del pago de

intereses y finalmente un 38% para la financiación de pagos a proveedores y demás acreedores.

Si comparamos por Comunidades Autónomas: Cataluña utilizó durante el año 2012 un 40% del importe, la Comunidad Valenciana un 23% y Andalucía un 17% del mismo. Estos datos revelan que existiendo nueve CCAA adheridas al FLA, tres de ellas hicieron uso de un 80% del importe, lo que indica una clara distribución irregular de los recursos.

En cuanto a la cuenta de pago a proveedores y acreedores, los principales gastos derivado de la misma fueron los siguientes: de contratos de obras, suministros y servicios (2.618 millones de euros), en los que destacan los de Andalucía (1.071 millones de euros); concesiones administrativas (7.6 millones de euros), de los que el 93% corresponden a Cataluña y el otro 7% a Murcia; conciertos sanitarios (694 millones de euros) entre los que también destaca la financiación de los gastos de Cataluña, que representan el 76% del total; conciertos educativos (193 millones de euros) habiéndose destinado más de la mitad del importe a los gastos de Andalucía; conciertos de servicios sociales (341 millones de euros) entre los que existe un claro contraste entre las cantidades utilizadas por Andalucía y Cataluña, que representan el 70% del total y las utilizadas por Asturias, Canarias o Murcia (0 euros); convenios con farmacias (950 millones de euros), partida de gran importancia para la Comunidad Valenciana que utilizó un 40% de los recursos destinados al efecto; colegios de abogados y procuradores, que representa la partida con menor importe con 22 millones de euros; encomiendas de gestión (182 millones de euros) entre los que destaca la financiación de Andalucía que representa un 59% de los gastos de la partida y subvenciones en el marco de la contratación pública (23 millones de euros).

Para el año 2013 se decidió incrementar la dotación del FLA en 5.000 millones de euros, hasta los 23.000 millones. En este caso las cuantías recibidas del FLA se ajustaron más a la dotación, alcanzando un importe de 22.948.510.580 euros.

Al igual que para el año anterior se aporta la tabla de distribución del gasto aunque no se entrará en tanto detalle a la hora de su explicación:

Tabla 3 - FLA 2013

CCAA	Vencimientos	Intereses	Proveedores	Total
Andalucía	2,783.17	100.38	1,661.17	4,544.72
Principado de Asturias	163.27	5.29	352.76	521.32
Illes Balears	508.98	12.33	533.17	1,054.48
Canarias	364.90	3.55	473.43	841.88
Cantabria	93.64	0.00	232.86	326.50
Castilla-La Mancha	409.86	19.60	430.53	859.99
Cataluña	8,663.37	279.31	1,892.50	10,835.18
Región de Murcia	506.41	20.50	317.81	844.72
Comunitat Valenciana	1,900.61	94.59	1,124.52	3,119.72
TOTAL	15,394.21	535.55	7,018.75	22,948.51

Datos en millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para analizar los datos debe recordarse que mientras que en el año 2012 se financiaron gastos de un semestre, en este caso corresponden a los de un año completo.

Lo más representativo es que mientras los gastos para la financiación del pago de intereses disminuyeron casi un 40% y los destinados al pago de proveedores crecieron de forma moderada, el importe para la financiación del pago de principal aumentó de 9.458 millones a 15.394 millones de euros, o lo que es lo mismo, casi un 63%. Se puede apreciar de esta forma la importante necesidad de financiación que sufrían las Comunidades Autónomas en ese momento. Sin tener en cuenta la dificultad de acceso al crédito imperante durante aquellos años, el FLA permitió a las Comunidades financiarse a un coste mucho menor del que hubiesen conseguido en el mercado, lo que supone un ahorro para dichos entes.

En 2014 se mantuvo el importe de dotación del ejercicio anterior, es decir 23.000 millones de euros, pero el importe real utilizado superó levemente esa cifra. En cuanto a las Comunidades adheridas, destaca la salida del Principado de Asturias y la inclusión de Extremadura.

Tabla 4 - FLA 2014

CCAA	Vencimientos	Intereses	Proveedores	Total
Andalucía	1,387.53	103.74	2,606.78	4,098.05
Illes Balears	463.26	35.36	543.39	1,042.01
Canarias	250.07	6.69	558.10	814.86
Cantabria	102.14	1.72	240.76	344.62
Castilla-La Mancha	755.32	103.04	731.79	1,590.15
Cataluña	4,076.26	212.28	3,625.72	7,914.26
Extremadura	0.00	0.00	178.00	178.00
Región de Murcia	326.07	39.76	747.12	1,112.96
Comunitat Valenciana	2,999.09	271.21	2,788.92	6,059.22
TOTAL	10,359.74	773.80	12,020.59	23,154.14

Datos en millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El gran protagonista durante el año 2014 fueron los importes destinados al pago de proveedores y otros acreedores que crecieron más de un 71%. Los destinados a la financiación del pago de interés también crecieron, concretamente un 44.5%, pero su peso, que alcanzó los 773.8 millones de euros es mucho menor que el de las otras dos partidas. Con tendencia contraria nos encontramos la financiación de vencimientos de capital: esta partida, que había sufrido el mayor crecimiento entre 2012 y 2013, en este caso cae casi un 33% hasta los 10.359,74 millones de euros.

Hasta aquí los datos de las cuantías recibidas del FLA en los años 2012, 2013 y 2014. Durante el año 2015 y siguientes la dinámica será modificada debido a los nuevos sistemas de apoyo que se mencionarán más adelante.

4.2. Mecanismos para la financiación del pago a proveedores

A día 1 de enero de 2012, según el Directorio Central de Empresas²⁶, había 3.195.210 empresas en España. Un 99.88% de esas empresas eran PYMEs, por lo que su evolución se anticipa clave en el desarrollo económico del país. Como es lógico, la crisis económica afectó, en términos generales, de forma más significativa a estas empresas que a las de un tamaño mayor y por lo tanto con mayores capacidades financieras; pero además hay que tener

²⁶ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística.

en cuenta que muchas de esas empresas tenían contratos o habían suministrado servicios a Administraciones territoriales, que lejos de colaborar con las mismas no hacían frente a sus deudas, o en todo caso, no cuando debían. A medida que el tiempo avanzaba la situación se iba agravando.

A la luz de esta situación el Gobierno decidió actuar tratando de crear mecanismos que resolviesen la situación y que son los que explicaremos en este apartado. Se trata, como explican Madrigal Esteban, M.J. y González de Olano, G. de unas *“medidas, globalmente denominadas “Plan Proveedores”, destinadas a establecer un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas pendientes con proveedores de entidades locales y de comunidades autónomas”*²⁷.

Una de esas medidas fue la creación de un Fondo para la financiación de los pagos a los proveedores incluidos en una relación de entidades con derecho a cobro, a la cual el acreedor tiene la posibilidad de unirse rellenando un formulario preestablecido y disponible por vía telemática y en formato papel²⁸.

De la gestión del pago efectivo de las deudas se encargan entidades de crédito seleccionadas expresamente para el caso.

4.2.1. Marco Legal

De forma introductoria y para facilitar la comprensión del apartado, resaltaremos que para solucionar la elevada deuda impagada que tenían las Administraciones públicas con sus proveedores, el Gobierno creó un mecanismo que se desarrolló en 3 fases, aprobadas por las normas que se mencionan a continuación:

- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo;
- Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero;
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

²⁷ Madrigal Esteban, M.J. y González de Olano, G. (2012)

²⁸ Se puede encontrar en el Anexo un modelo de solicitud de certificado individual y un modelo de certificado individual.

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, constituye el punto de partida. En su artículo 1 encontramos definido su objeto:

“Constituye el objeto del presente Real Decreto Ley habilitar las condiciones necesarias para permitir la cancelación por entidades locales de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, derivadas de la contratación de obras, suministros o servicios.

A estos efectos la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos adoptará con carácter de urgencia los acuerdos pertinentes para la puesta en funcionamiento de los mecanismos financieros necesarios a tal fin conforme a los requisitos y efectos previstos en este Real Decreto-ley.”²⁹

En el marco de dicho texto normativo se encuentra el que nos ocupa, por ser el instrumento fundamental para la realización de los pagos, y que extiende el mecanismo de financiación a las Comunidades Autónomas: Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Al tratarse del mismo tipo legislativo que en el caso del FLA, no se repetirán las particulares características del mismo. Lo que sí hay que tener en cuenta es que, al contrario que en el caso del FLA, que era un fondo sin personalidad jurídica, el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores se constituye en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2012 como una *“entidad de Derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar; habilitada para la concertación en los mercados de capitales de toda clase de operaciones de endeudamiento, las cuales contarán con la garantía del Estado, así como para la concertación con las Entidades locales y Comunidades Autónomas de las operaciones de crédito necesarias para el pago de sus obligaciones.”³⁰*

²⁹ 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.

³⁰ Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Estas dos normas fueron las encargadas de la puesta en marcha de la primera fase del mecanismo. Sin embargo, 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 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; han desarrollado una segunda y una tercera fase (que a su vez se encontraba dividida en dos tramos).

Otros textos legislativos que han contribuido a la puesta en marcha de los mecanismos de financiación han sido la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012 y la Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

4.2.2. Características

Se trata de un Fondo adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la empresa y bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con determinados aspectos.

La dotación del mismo se realizará mediante un crédito extraordinario de 1.500.000 miles de euros al presupuesto del Ministerio al que se encuentra adscrito (financiado mediante deuda pública) y, como se establece en el artículo 4, será de un importe de hasta 6.000.000 miles de euros con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de los que 1.500.000 miles de euros debían ser desembolsados en el año 2012.

Además el fondo tiene la capacidad de captar fondos en los mercados de capitales mediante operaciones de endeudamiento, siempre teniendo en cuenta los límites establecidos. El Estado también podrá concertar operaciones de préstamo con el Fondo, garantizando con la suficiente antelación el pago de las operaciones contraídas.

También se permite que el Fondo:

- Realice operaciones de gestión activa de su tesorería.

- Concierte operaciones basadas en instrumentos financieros. Esto será posible siempre que se realice con el objetivo de minimizar la exposición a riesgos financieros.

Por último destacar que las deudas y operaciones contraídas por el Fondo gozarán de la garantía del Estado, que tiene el carácter de explícita, irrevocable, incondicional y directa; y el Fondo estará gobernado por un Consejo Rector (art. 5)

El Fondo constituye el instrumento necesario para llevar a cabo la implementación del plan de recuperación de la actividad económica, por lo que su regulación es esencial para el éxito de la medida.

La disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 7/2012 establece que corresponde al Consejo de Ministros el acuerdo para la extinción y liquidación del Fondo.

4.2.3. Requisitos de adhesión

En un principio, el Real Decreto-ley 4/2012 era de aplicación solo para las deudas comerciales de las Entidades locales. Sin embargo, el Real Decreto-ley 7/2012 y el Acuerdo del CPPF aprobado el 6 de marzo de 2012 lo extienden a las Comunidades Autónomas.

Concretamente el acuerdo, en su apartado cinco establece:

“Las Comunidades Autónomas que deseen acogerse a este mecanismo extraordinario de liquidez deberán solicitar su inclusión en el mismo, para lo cual remitirán, antes del 1 de abril, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el acuerdo, de adhesión al mecanismo, adoptado por el órgano de la Comunidad competente para ello.

Con el fin de garantizar la plena eficacia del mecanismo extraordinario de financiación y la necesaria publicidad del mismo frente a terceros, las Comunidades Autónomas adoptarán un Acuerdo de Consejo de Gobierno, o fórmula necesaria de acuerdo con su normativa, que recoja los términos de este Acuerdo, garantizando la coherencia interna de ambos documentos y su adecuación al contenido del Acuerdo de la Comisión Delegada del

Gobierno para Asuntos Económicos por el que se ponga en funcionamiento este mecanismo de financiación.”³¹

El cumplimiento de lo anteriormente mencionado no basta para la inclusión de una Comunidad Autónoma en el mecanismo de financiación, sino que además, al igual que en el caso del FLA debe cumplir una serie de condiciones fiscales y financieras.

Aunque no nos ocupa en este trabajo conviene recordar que mientras que para las Comunidades Autónomas la adhesión era voluntaria, para las Entidades locales fue obligatorio en todas sus fases.

Condiciones Financieras

Como se explica en la “Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores” elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, de 18 de julio de 2013 y de 7 de noviembre de 2013 determinan las condiciones financieras aplicables a los préstamos formalizados con cargo al Fondo de Pago a Proveedores.

En cuanto a los tipos de interés:

- Los préstamos incluidos en la 1ª fase se establecieron a Euribor trimestral más un margen de 525 puntos básicos, o lo que es lo mismo, el coste de financiación del Tesoro Público más un margen de 142 puntos básicos.
- Los préstamos incluidos en la 2ª fase se establecieron al coste de financiación del Tesoro Público más un margen máximo de 100 puntos básicos.
- Los préstamos incluidos en cualquiera de los dos tramos de la 3ª fase del mecanismo se financiaron a un 3.34%.

³¹ Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas (BOE de 14 de abril de 2012).

En relación con el esquema de amortizaciones, para los tres tramos se estableció un plazo máximo de amortización de diez años con dos de carencia fijándose finalmente en amortizaciones trimestrales a partir del segundo año de carencia.

Condiciones Fiscales

Las medidas de condicionalidad fiscal deben aparecer recogidas en el Plan de Ajuste aprobado por cada Comunidad Autónoma.

Dicho plan de ajuste, una vez valorado positivamente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, permite la transformación de las deudas comerciales en financieras. Además el Plan de ajuste debe ser revisado en el caso de inclusión de nuevas deudas en las distintas fases.

Condiciones particulares de las distintas fases

Cada una de las distintas fases en las que se desarrolla el mecanismo de financiación tiene unas condiciones concretas aplicables a las obligaciones que incluye.

En la 1ª fase se **cubrieron** las obligaciones derivadas de facturas recibidas en el Registro de la Comunidad Autónoma antes del 1 de Enero de 2012, mientras que en la 2ª fase sí que se exigía que las facturas estuvieran reconocidas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y en la 3ª fase se amplió el límite temporal y se cubrieron las obligaciones anteriores a 31 de mayo de 2013 contabilizadas por las Comunidades Autónomas, siempre y cuando las anteriores a enero de 2013 estuviesen reconocidas en presupuestos de ejercicios anteriores.

Los **tipos de contratos** admitidos también varían en cada fase. En la 1ª se incluyeron los correspondientes a contratos de obras, servicios o suministros o gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión. Para la 2ª fase, a su vez, se admitieron los correspondientes a la concesión de obras públicas, colaboración entre los sectores público y privado y las subvenciones por concesiones de servicios públicos. Tal y como se recoge en el documento resumen del mecanismo, se incluye como novedad en la 3ª fase *“la asunción por las CCAA de la deuda que tienen las EELL con los proveedores con el límite de la cuantía debida por aquellas a éstas en concepto de transferencia (a 31 de diciembre de 2012), las*

indemnizaciones por expropiaciones reconocidas por sentencia firme y deudas por transferencias no ingresadas a instituciones sin fines de lucro. Asimismo se facilita el cobro a favor de subcontratistas que podrán conocer la adhesión del contratista principal”³².

Por último, los **beneficiarios** también variaron entre fases: mientras que en la 1ª fueron las Comunidades Autónomas y los municipios, diputaciones provinciales y consejos y cabildos insulares (incluyendo los organismos autónomos y entidades dependientes que pertenecían íntegramente a dichos entes), en la 2ª se incluyeron las mancomunidades y consorcios y los municipios del País Vasco y Navarra. Para la tercera cambió el criterio tanto en relación con las entidades dependientes como con las CCAA y EELL que se hubiesen acogido a las fases anteriores. En cuanto a las primeras, solo se tenían en cuenta las clasificadas como Administración Pública y en cuanto a las segundas, se establecía la exigencia de que hubiesen estado al corriente de sus obligaciones de pago con el Fondo en las fases anteriores.

4.2.4. Operaciones de crédito

En el artículo 7 se establece que será el Fondo el encargado de concertar las operaciones de crédito con las Comunidades Autónomas y Entidades locales. Además este tendrá la potestad de cancelar obligaciones de dichas Administraciones territoriales por instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además se establece que el Fondo será el encargado de satisfacer los pagos pendientes, no las propias Administraciones territoriales, de forma que este posteriormente se subrogará en los derechos de crédito que tenía el proveedor, es decir, se lleva a cabo una sustitución en la posición de acreedor entre el proveedor y el Fondo, facilitando así la continuidad de la empresa suministradora de productos o servicios.

Al igual que en el caso del FLA, el ICO actuará como agente de pagos a cambio de la correspondiente compensación económica y habrá de llevarse a cabo un seguimiento del Plan de ajuste de las CCAA acogidas al mecanismo.

³² Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores.

4.2.5. Evolución del mecanismo

CCAA	Tabla 5 - Pagos a Proveedores de CCAA (en miles de Euros)				
	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase (Tramo I)	3ª Fase (Tramo II)	Total
Andalucía	2,693,528.20	2,822.16	630,873.73	1,627,843.15	4,955,067.24
Aragón	428,950.90	-	9,942.21	73,854.10	512,747.21
Asturias	243,308.42	-	-	-	243,308.42
C. Valenciana	4,354,793.10	69,816.39	864,178.40	2,230,441.16	7,519,229.05
Canarias	231,273.84	-	24,357.11	59,384.32	315,015.27
Cantabria	326,616.01	-	-	-	326,616.01
Castilla-León	1,052,406.92	-	-	-	1,052,406.92
Castilla-La Mancha	2,918,315.92	60,794.26	278,462.06	698,944.48	3,956,516.72
Cataluña	2,020,226.25	737,659.59	1,431,236.97	2,276,502.16	6,465,624.97
Extremadura	227,869.24	6,607.44	-	157,146.23	391,622.91
Illes Balears	841,612.94	38,294.85	46,687.88	347,321.99	1,273,917.66
Madrid	1,257,382.90	-	89,415.32	-	1,346,798.22
Murcia	1,037,572.98	22,510.19	230,737.07	498,649.57	1,789,469.81
La Rioja	70,813.27	-	-	-	70,813.27
Total	17,704,670.89	938,504.88	3,605,890.75	7,970,087.16	30,219,153.68

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En conjunto, gracias a las tres fases ya explicadas del Mecanismo de financiación de pago a proveedores se han realizado pagos por importe de 41.800 millones de euros, habiendo sido el 72.25% de ello destinado a reducir la deuda comercial de las Comunidades Autónomas.

En la Tabla 5 se aporta el detalle de los pagos a proveedores de las 14 Comunidades Autónomas durante las tres fases del mecanismo de financiación, estando el último dividido en dos fases.

Se aprecia como durante la **1ª Fase** del mecanismo se realizó el mayor pago, debido, fundamentalmente, a la acumulación que existía de deuda comercial. Las Comunidades más beneficiadas por el mecanismo fueron la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha,

Andalucía, Cataluña y Madrid respectivamente, que de forma conjunta representan el 75% del importe total de pagos. Durante dicha fase la Sanidad fue el sector que más recaudó con el 62.4% del total, estando el resto distribuido entre multitud de sectores.

Durante la **2ª Fase** el importe satisfecho fue mucho menor (938.504,87 miles comparado con los 17.704.670,91 miles de euros de la fase anterior), principalmente por el número de Comunidades Autónomas acogidas al mecanismo (la mitad que en la fase anterior, 7). Los pagos a los proveedores de Cataluña representan el 79% del total no estando prácticamente nada de ello destinado a sanidad, educación o servicios sociales.

En el **Tramo I de la 3ª Fase** el importe satisfecho a proveedores fue de 3.606 millones de euros, destacando nuevamente Cataluña que representa casi el 40% del total, además de la Comunidad Valenciana con el 24% y Andalucía con el 17.5%. De todos estos pagos, el 72.7% fueron destinados al sector sanitario, el 11.3% al de servicios sociales y el 8.5% al de educación, estando el otro 7.5% repartido entre distintos sectores.

Las mismas Comunidades fueron protagonistas durante el **Tramo II de la 3ª Fase**, representando el 77% del total, o lo que es lo mismo, 6.135 millones de los 7.970 millones de euros. Al igual que en el resto de las fases, salvo la segunda, de nuevo el sector sanitario (61.4%) fue el más beneficiado por los pagos que realizó la administración.

Por último, destacar que los 30.219 millones de euros pagados mediante el mecanismo de financiación estaban distribuidos en 5.919.154 facturas de 67.129 proveedores. La mayoría de esos proveedores eran PYMES (50.58%), a las que se le pagó un importe de 12.389 millones de euros; seguidos de personas físicas (48.42%), que recibieron más de 375 millones de euros; y por último grandes empresas (0.99%), aunque sin embargo estas fueron las que recibieron pagos por mayor importe (17.454 millones de euros). Este mecanismo fue de utilidad para todo tipo de empresas.

Cerrando este apartado haremos uso de las palabras de Lorenzo Amor, presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos, con base en datos de finales de 2013: *“La morosidad no puede seguir cerrando una de cada cinco actividades y destruyendo uno de cada cuatro empleos. El sector público, con sus impagos, está causando la mayor parte de*

los despidos en España ”³³. Datos como estos hacen ver que, si bien las medidas introducidas han sido de gran contribución, se debe continuar trabajando para mejorar la situación.

³³ Amor, L. (2013). Las Administraciones deben casi 5.000 millones a pymes y autónomos. *Diario ABC*.

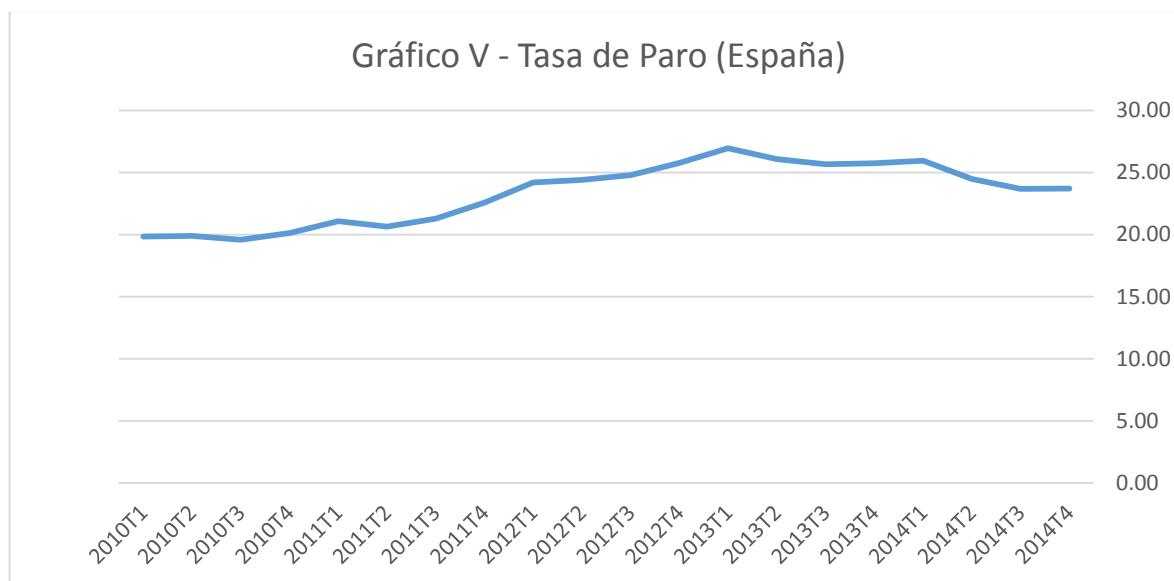
5. Conclusiones

En este último apartado se tratará de obtener una respuesta a si los mecanismo introducidos por el Gobierno para solucionar el problema de endeudamiento de las Comunidades Autónomas han sido efectivos.

Para ello se tendrán en cuenta los datos macroeconómicos aportados al principio del trabajo, tanto a nivel nacional como autonómico, y posteriormente se compararán con la situación que viven estos entes en la actualidad, ya que los mecanismos analizados finalizaron en 2014.

Tras la introducción de los mecanismos, a nivel nacional el mayor problema de las Administraciones Públicas continuó siendo la elevada tasa de paro. El peor momento del mercado laboral se vivió durante el primer trimestre del año 2013, en el que se contabilizó una tasa de paro del 26.94% y un número total de parados de 6.28 millones. La crítica situación propició sendas reformas legislativas: las primeras llevadas a cabo por el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero y la otra, en el año 2012, tras la llegada al poder del gobierno del Partido Popular presidido por Mariano Rajoy. Desde el primer trimestre de 2013, aunque seguimos con niveles preocupantes, la tendencia, es positiva y durante el último

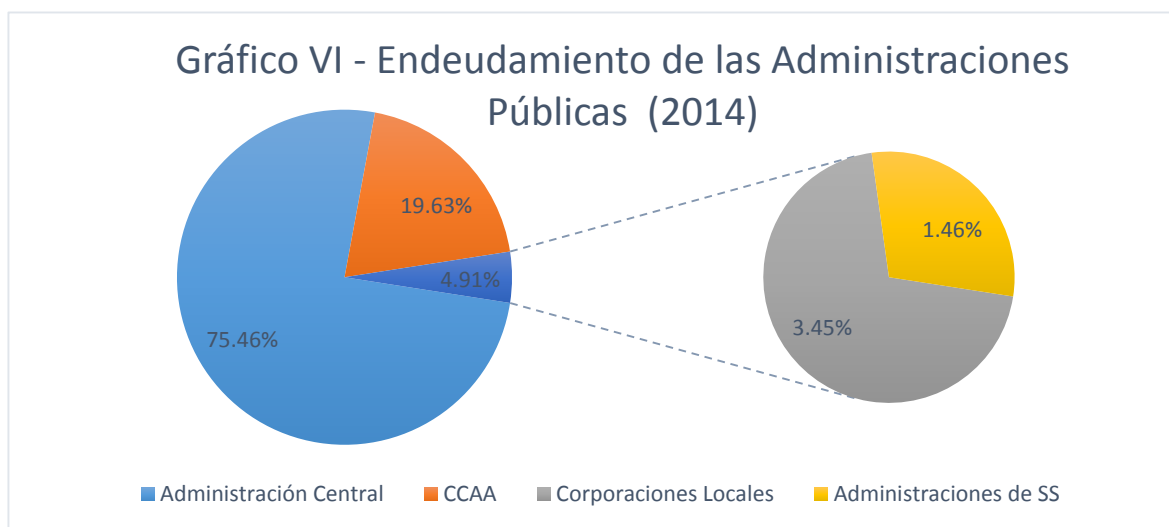
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.



periodo de 2014 la tasa fue de un 23.7% mientras que el número de parados se situó en 5.46 millones de personas.

En cuanto al endeudamiento de las Administraciones Públicas, al que hacíamos también referencia al principio del trabajo, y que representaba el 35.5% del PIB pm en 2007, siguió creciendo llegando a representar el 96.8% del Producto Interior Bruto en el tercer cuatrimestre del año 2014, o lo que es lo mismo un importe de 1.02 billones de euros. Un dato positivo es que, tomando como referencia las obligaciones a 10 años se puede apreciar un considerable decrecimiento de la rentabilidad ofrecida por las mismos, pasando de pagar una media de 5.34% en 2012 a un 4.14 en 2013 y un 1.79% en 2014.

De esa cantidad, la que podemos considerar estrictamente como deuda de las Comunidades Autónomas, calculada siguiendo el mecanismo establecido por el PDE, alcanzó durante el tercer trimestre de 2014 la cifra de 232 mil millones de euros, lo que como podemos ver en el gráfico, representa el 19.63% de la cifra total de las Administraciones Públicas (20.78% en 2012). En el año 1985 la deuda en circulación de las Comunidades Autónomas representaba un 2.4% del total, pero, como se puede apreciar, esta situación ha cambiado y desde principios de los 2000 las Comunidades han asumido muchas de las competencias que tenían atribuidas constitucionalmente, continuando con el proceso de descentralización.

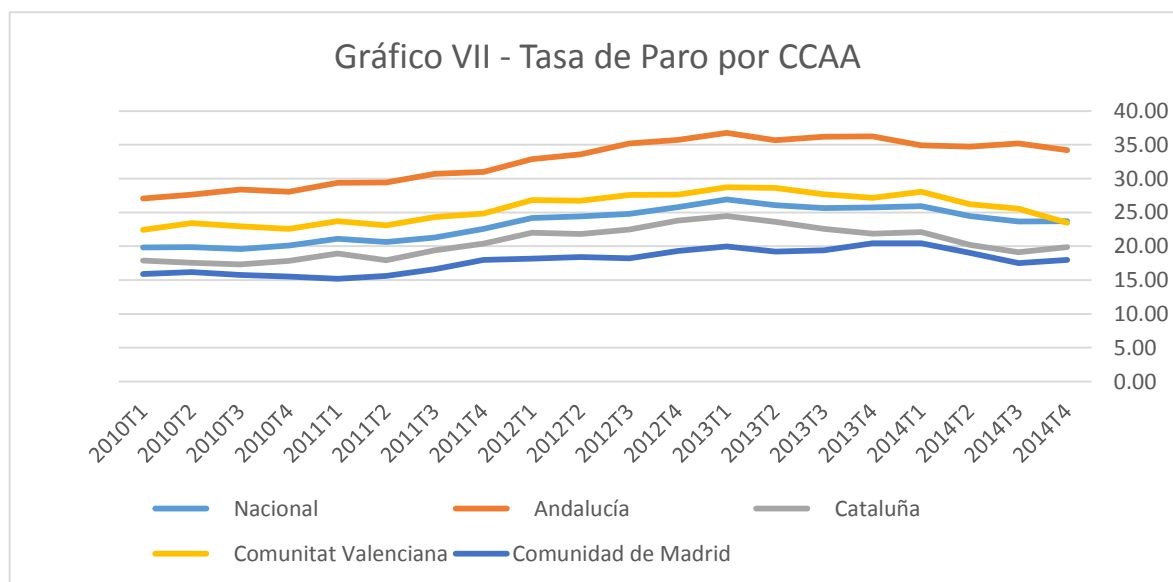


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Por otra parte la mayoría de la deuda, un 75.46%, pertenece a la Administración Central. Esto es una consecuencia directa del factor de que hasta fechas recientes solo la Administración General del Estado podía endeudarse, por lo que el importe recoge la acumulación de endeudamiento con el paso del tiempo, además, por supuesto, del relativo a los servicios públicos que se encuentran bajo su esfera de poder como los de defensa, por ejemplo. Por el contrario las entidades locales y las administraciones de Seguridad Social tienen una presencia meramente testimonial en el conjunto de la deuda en circulación, representando un 3.45 y un 1.46% respectivamente.

Como conclusión, se puede apreciar una mejora en el mercado laboral y aunque el endeudamiento continúa creciendo, lo hace a un coste menor, lo cual es positivo. En general España está viviendo una situación macroeconómica de recuperación y salida de la crisis.

En cuanto a la situación que viven las Comunidades Autónomas desde la puesta en marcha de los mecanismos de apoyo, revisaremos los datos aportados al inicio del trabajo para compararlos con los actuales.

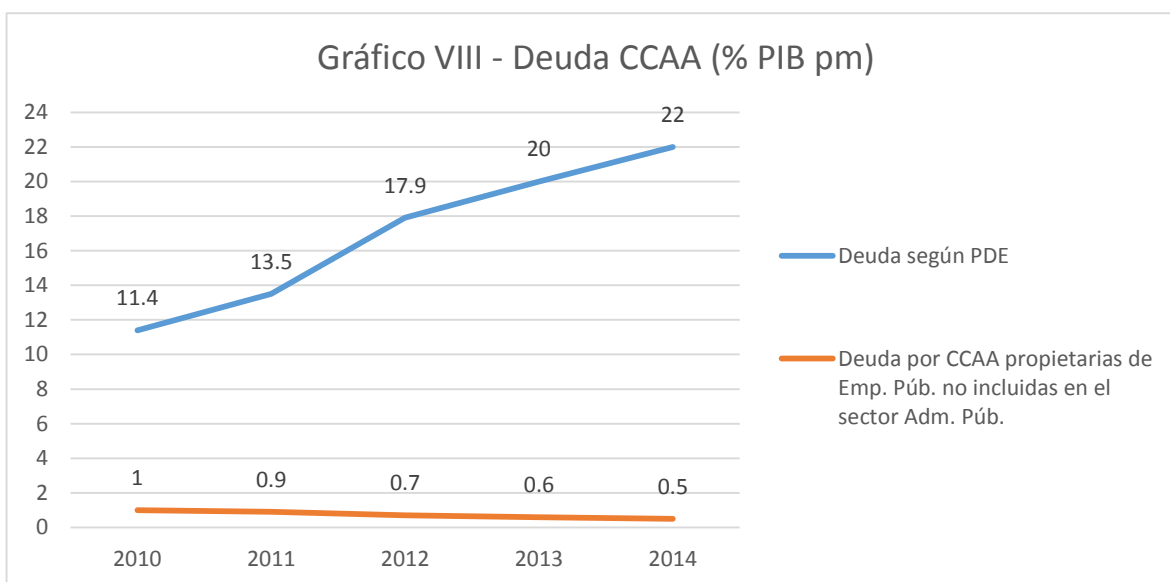


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

La tasa de paro comenzó a estabilizarse en el año 2012, en el que se introdujeron las medidas y en el primer trimestre de 2013 empezó a descender. Utilizando los datos del último trimestre de 2014, podemos ver como Andalucía es la única Comunidad cuya tasa (34.23%)

está por encima de la media nacional del 23.7%. La de la Comunidad Valenciana también era superior pero actualmente se sitúa en el 23.48%. Navarra, con el 14.92% de paro es la Comunidad con una tasa menor.

En relación con la deuda de las Comunidades Autónomas, en términos generales ha continuado creciendo, pero esto también se ha visto influenciado por los mecanismos explicados. Se trata de deuda que era necesaria para poder soportar la situación en la que se encontraban dichos entes durante los años anteriores.

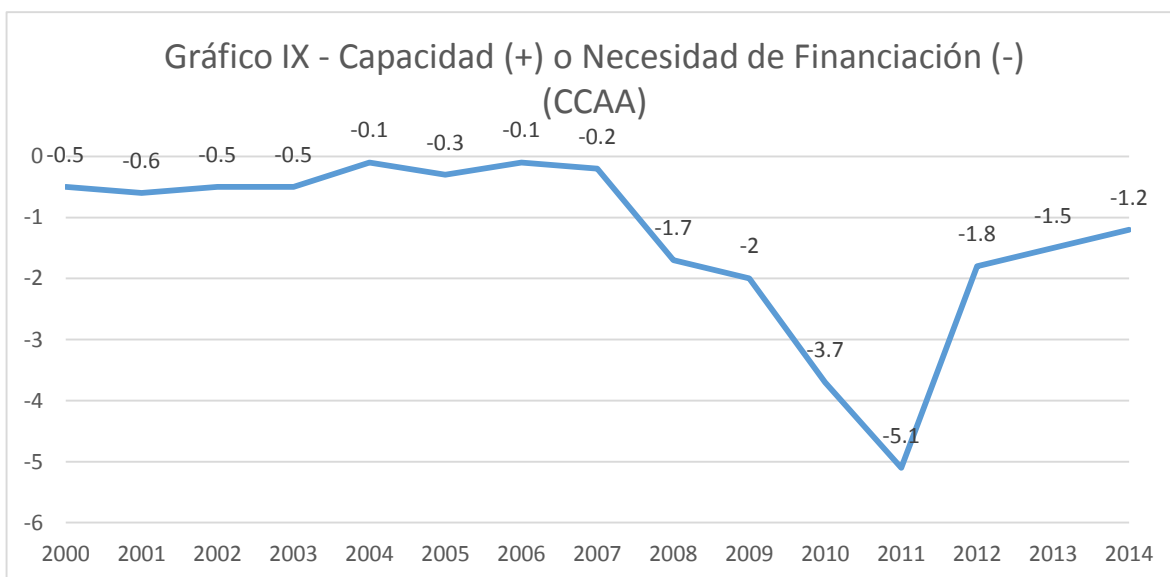


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

No obstante en el gráfico 8 podemos observar como la deuda propia de las CCAA, calculada según el PDE casi se ha duplicado entre 2010 y el tercer trimestre del año 2014, mientras que la deuda por CCAA propietarias de las empresas públicas ha caído a representar el 0.5% del PIB pm. Este 0.5% supone 5.723 millones de euros y es equiparable a niveles de los años 2002 y 2003.

En cuanto a la necesidad de financiación que como se representa en el gráfico 9 ha sido una constante desde el año 2000, en la actualidad la tendencia es hacia la eliminación de dicha necesidad.

El gráfico muestra como desde el año 2007, en el que existía una necesidad de 2.580 millones de euros, la pendiente que representa la necesidad de financiación ha sido muy inclinada. El peor momento en términos de financiación para las Comunidades Autónomas ha sido el año 2011, en el que se alcanzó una necesidad de 54.838 millones, que representaban el 5.1% del PIB pm. Fueron estas acuciantes necesidades, ya explicadas en apartados anteriores, las que impulsaron la actuación del Gobierno que decidió poner en marcha las medidas necesarias para solventarlas. Gracias al FLA y al mecanismo para la financiación de los pagos a proveedores, entre otras medidas, se puede observar una patente mejora de la situación, encaminada actualmente hacia la recuperación de los datos anteriores a 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Analizando de forma más directa los datos del ahorro que han provocado el FLA y el mecanismo para la financiación de pago a proveedores obtenemos las siguientes conclusiones:

- El FLA, según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 31 de marzo de 2014 ha permitido a las Comunidades Autónomas ahorrarse mínimo³⁴ 508.58 millones de euros teniendo en cuenta las inyecciones de 2012 y 2013. Pero

³⁴ El ahorro se calcula utilizando como dato de referencia y comparación el diferencial máximo aplicable sobre la deuda del Tesoro al plazo equivalente fijado en las autorizaciones de operaciones de deuda del Consejo de Ministros para las Comunidades Autónomas no adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico

esta cifra asciende a 3.305,79 millones de euros si consideramos todo el plazo de las operaciones de crédito formalizadas con cargo al Fondo.

Cataluña es la Comunidad que ha ahorrado más, con 224,12 y 1.456,80 millones de euros dependiendo de lo que se tenga en cuenta, como se explica en el párrafo anterior.

- El mecanismo de financiación de pago a proveedores, según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 28 marzo de 2014 ha permitido a las CCAA ahorrarse, teniendo en cuenta las tres fases, más de 283 millones de euros en gastos de intereses, y teniendo en cuenta todo el plazo de las operaciones de crédito formalizadas un ahorro de unos 1.734 millones de euros.

Se trata de cifras muy significativas teniendo en cuenta la situación que estaban sufriendo las CCAA y gracias a las cuales han conseguido mejorar su estructura financiera. Además atendiendo a datos de Abril de 2014, se puede comparar el mencionado ahorro con los 1.757 millones que costó a ocho CCAA no utilizar el FLA. Concretamente Madrid había incurrido para entonces en un sobre coste de 800 millones de euros por financiarse por sí misma.

Sin embargo, los mecanismos explicados no pueden analizarse de forma independiente, sino en consonancia con las políticas llevadas a cabo por los gobernantes de los distintos entes de las Administraciones Públicas. Además aunque actualmente haya finalizado el plazo de aplicación de los mecanismos analizados, debe saberse que hay otros que continúan en su función, más acorde con la coyuntura económica actual. El control a las CCAA acogidas es de gran importancia en estos casos.

Existe un Fondo de Facilidad Financiera (FFF), un nuevo Fondo de Liquidez Autonómico y un Fondo Social. El primero está destinado a aquellas CCAA que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y periodo medio de pago a proveedores, financiándose a un tipo de interés del 0% durante tres años; el segundo a las que no cumplen los requisitos anteriores y que se financiarán a un coste del 0% y el tercero se crea para pagar los convenios en materia social de las CCAA con las EELL.

A los dos primeros fondos se les asignó, con cargo al Fondo de Financiación a CCAA, un total de 28.942 millones de euros (17.605,43 para las CCAA adheridas al FLA y 11.336,72

para las adheridas al FFF). Además estas cifras se verán aumentadas hasta los 38.869 millones para las CCAA adheridas a ambos fondos. Estas cantidades serán destinadas a la financiación de vencimientos de deuda, anualidad de las liquidaciones negativas de 2008-2009, déficit del 0.7% para 2015 y desviaciones de déficit anteriores a 2014 (con destino al pago a proveedores) que no hayan sido financiadas. El ahorro esperado es de unos 1.211,6 millones de euros, que **añadidos a los derivados del resto de mecanismos de liquidez iniciados en el año 2012 suponen un ahorro total de 12.333 millones de euros.**

Al FFF están adheridas Andalucía, Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Galicia y la C.F. Navarra. En cuanto al FLA, se han acogido a él: Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana. Las CCAA más beneficiadas son, como en años anteriores: Cataluña (cuyas ayudas superan el rescate a la banca en nuestro país)³⁵, la Comunidad Valenciana y Andalucía.

La conclusión es, atendiendo a los datos del Banco de España, que el conjunto de las ayudas a las CCAA para solucionar el problema de liquidez de las Comunidades Autónomas ha sido de gran efectividad, a la vez que ha conseguido elevar el PIB nacional en 20.000 millones desde el año 2012, e impulsar también el empleo en aproximadamente 100.000 puestos de trabajo al año.

Una vez hemos analizado la evolución de los datos macroeconómicos, tanto a nivel nacional como autonómico, podemos apreciar como los datos han ido mejorando desde el año 2012 que se pusieron en marcha los mecanismos y que aunque pueda parecer que el cambio no ha sido significativo se ha de tener en cuenta que se pusieron en marcha en un momento de gran necesidad, y que de no haberse desarrollado los mismos, la situación financiera de las Administraciones Públicas en general y de las Comunidades Autónomas en particular, presentaría actualmente un panorama desolador. Sin embargo, tal y como ya se está haciendo, deben seguir introduciéndose e impulsándose mecanismos, en especial con las CCAA como destinatarias, para mejorar la coyuntura actual.

³⁵ Ver artículo publicado por Expansión el 02.03.2015, escrito por Bernat García con el titular “El rescate catalán supera los 40.000 millones, equivalente al de la banca”, en el que se reflexiona sobre las ayudas dadas a la Comunidad a la vez que esta desafía al Estado con aspiraciones soberanas.

6. Bibliografía

Díez Gangas, J.C. (2013). *Hay vida después de la crisis*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.

Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas (BOE de 14 de abril de 2012).

Alcelay, S. (2013, 11 de mayo). La Administración debe casi 5.000 millones a pymes y autónomos. *Diario ABC*. <http://www.abc.es/economia/20131105/abci-administracion-deuda-pymes-autonomos-201311041823.html>

Banco de España (2015). Boletín estadístico. http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/15/Fich/be_febrero2015_es.pdf

Carrasco, C. (2014). Origen de los Desequilibrios Macroeconómicos en la Economía Española. *Revista Problemas del Desarrollo*, 179 (45), 91-115.

Delgado Téllez, M., Hernández de Cos, P., Hurtado, S. y Pérez J.J. (2015). Los Mecanismos Extraordinarios de Pago a Proveedores de las Administraciones Públicas en España, *Banco de España* (Doc. Ocasionales n.1501).

García, B. (2015, 2 de marzo). El Rescate catalán supera los 40.000 millones, equivalente al de la banca; *Diario Expansión*. <http://www.expansion.com/2015/03/02/economia/1425331361.html>

García-Ochoa Mayor, D. y Valcarce Fernández, D.P. (2012). El Nuevo Mecanismo de Apoyo a la Liquidez de las Comunidades Autónomas. *Revista Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. extraordinario (Especial reformas estructurales), 40-46.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 30 de Abril de 2012)

Madrigal Esteban, M.J. y González de Olano, G. (2012). Nuevos Mecanismos para la Financiación del Pago a los Proveedores de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. *Revista Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 32,79-84.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). Resumen mecanismo de financiación FLA.

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Fondo%20de%20liquidez%20auton%C3%B3mica/Resumen%20mecanismos%20de%20financiacion%20FLA.pdf>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). Resumen mecanismo de financiación de pago a proveedores.

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Fondo%20de%20liquidez%20auton%C3%B3mica/Resumen%20mecanismo%20de%20financiacion%20Pago%20a%20Proveedores.pdf>

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. (En vigor a partir del 31 de diciembre de 2014).

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 (BOE de 25 de febrero de 2012).

Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero (BOE de 14 de julio de 2012).

Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (BOE de 10 de marzo de 2012).

Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómico (BOE de 9 de octubre de 2012).

Ruiz-Huerta Carbonell, J. y García Díaz, M. (2012). El Endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y Problemas en el Contexto de la Crisis Económica. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, 124-163.

Villuendas, J. (2014, 15 de abril). No utilizar el fondo de rescate autonómico cuesta 1.757 millones a ocho CC.AA. *Diario ABC*. <http://www.abc.es/economia/20140415/abci-utilizar-fondo-rescate-autonomico-201404151717.html>

7. Anexo

Artículo 157 CE:

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:
 - a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
 - b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
 - c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
 - d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
 - e) El producto de las operaciones de crédito.
2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.
3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Artículo 135 CE:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Anexo I. Modelo de solicitud del certificado individual de reconocimiento de la existencia de obligaciones pendientes de pago a cargo de las comunidades autónomas

Datos del solicitante (contratista)

Apellidos y nombre o denominación social del contratista....., con CIF o NIF, con domicilio social en, provincia de, localidad de; que tiene la naturaleza de.....(PYME/autónomo/Otro: indicar),

Datos relativos al representante (si procede)

Apellidos y nombre..... con DNI.....

SOLICITA:

La expedición por la comunidad autónoma....., de un certificado individual, previsto en el apartado 7 del Acuerdo del CPFFCA de 6 de marzo de 2012, *por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas*, en el que se reconozca la existencia de la obligación pendiente de pago a continuación identificada:

a) Número identificativo de la factura:.....

b) Importe de la obligación pendiente de pago:

Importe del principal (en euros):.....

(Incluido IVA, o en su caso, IGIC)

(Sin incluir intereses, costas judiciales o cualesquiera otros gastos accesorios)

c) Fecha de entrada en el registro administrativo:

(Deberá ser anterior al 1 de enero de 2012)

(dd/mm/aaaa)

Lugar de presentación de la factura.....

Esta información no forma parte de la que se registra en la aplicación informática centralizada habilitada por la AEAT

d) El contratista ha instado la exigibilidad de la deuda ante Tribunales de Justicia:

Si Fecha de la reclamación:

(Deberá ser anterior al 1 de enero de 2012) (dd/mm/aaa)

No

e) ¿Existe acuerdo de cancelación fraccionada con la comunidad autónoma?

Si Importe total del pendiente de pago:

(en euros)

Vencimientos hasta el 31/12/2012 (*):

Fecha	Cuantía (en euros)

(*). Añadir tantos vencimientos parciales como fueran necesarios)

No

f) Datos de domiciliación bancaria:

ENTIDAD BANCARIA	DIRECCIÓN
------------------	-----------

IBAN:

		Banco	Sucursal	D.C.	n° de cuenta																				

Código BIC:

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

A los efectos de notificación el solicitante señala como medio preferente.....(escrito/ correo electrónico/ fax/ otro: indicar) y como lugar de notificación.....

En....., a.....de.....de 2012.

Fecha de solicitud (entrada en el registro):.....

Firma:.....

Nombre y apellidos:.....

La presente solicitud contiene datos de carácter personal, que forman parte de un fichero titularidad del..... (). El interesado autoriza a dicho titular a tratarlos automatizadamente, con la única finalidad de gestionar funciones derivadas del motivo de la solicitud y, en su caso, cederlos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a efectos de completar su gestión.

Conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, podrá ejercer el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición mediante un escrito dirigido al().

Anexo II. Modelo del certificado individual de reconocimiento de la existencia de obligaciones pendientes de pago a cargo de las comunidades autónomas.

D/D^a....., en condición de interventor/a de (*denominación de la comunidad autónoma*), a los efectos previstos en Acuerdo del CPFFCA de 6 de marzo de 2012 por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las comunidades autónomas,

CERTIFICA:

Primero: Que la factura, factura rectificativa o solicitud de pago equivalente, que a continuación se detalla cumple con todos los requisitos exigidos en el apartado 2 del Acuerdo del CPFFCA de 6 de marzo de 2012.

Segundo: Que conforme al procedimiento establecido en desarrollo del Acuerdo del CPFFCA de 6 de marzo de 2012, los datos identificativos de la factura, factura rectificativa o solicitud de pago equivalente citada son los siguientes:

a) Número identificativo de la factura:.....

b) Datos de identificación del contratista (ya sea el adjudicatario o cesionario):

- Código o número de identificación fiscal:.....

- Apellidos y nombre o denominación social:

- Domicilio social:

- Naturaleza de la empresa:.....

(PYME/Autónomo/Otro)

c) Importe de la obligación pendiente de pago:

Importe del principal (en euros):.....

(Incluido IVA, o en su caso, IGIC)

(Sin incluir intereses, costas judiciales o cualesquiera otros gastos accesorios)

d) Fecha de entrada en el registro administrativo:

(Deberá ser anterior al 1 de enero de 2012) (dd/mm/aaaa)

e) El contratista ha instado la exigibilidad de la deuda ante Tribunales de Justicia:

Si Fecha de la reclamación:

(Deberá ser anterior al 1 de enero de 2012) (dd/mm/aaaa)

No

f) ¿Existe acuerdo de cancelación fraccionada con la comunidad autónoma?

Si Importe total del pendiente de pago:

(en euros)

Vencimientos hasta el 31/12/2012 (*):

Fecha	Cuantía (en euros)

(*) Añadir tantos vencimientos parciales como fueran necesarios)

No

Fecha y lugar:.....

Firma:.....

Nombre y apellidos:.....