

MADRID

Castellana, 216
28046 Madrid
Tel.: (34) 91 582 91 00

BARCELONA

Diagonal, 640 bis
08017 Barcelona
Tel.: (34) 93 415 74 00

BILBAO

Alameda Recalde, 36
48009 Bilbao
Tel.: (34) 94 415 70 15

MÁLAGA

Marqués de Larios, 3
29015 Málaga
Tel.: (34) 952 12 00 51

VALENCIA

Gran Vía Marqués
del Turia, 49
46005 Valencia
Tel.: (34) 96 351 38 35

VIGO

Colón, 36
36201 Vigo
Tel.: (34) 986 44 33 80

BRUSELAS

Avenue Louise, 267
1050 Bruselas
Tel.: (322) 231 12 20

LONDRES

Five Kings House
1 Queen Street Place
EC 4R 1QS Londres
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

LISBOA

Avenida da Liberdade, 131
1250-140 Lisboa
Tel.: (351) 213 408 600

CREACIÓN DE UN FONDO ESTATAL PARA ATENDER LOS VENCIMIENTOS DE DEUDA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EVITAR EL *DEFAULT* (REAL DECRETO LEY 21/2012)

Carlos Vázquez Cobos

Socio coordinador del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

El Real Decreto Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero (publicado en el BOE de 14 de julio y pendiente de convalidación por el Congreso), ha arbitrado una medida extraordinaria de financiación por el Estado para que algunas Comunidades Autónomas con graves problemas de liquidez puedan atender sus vencimientos de deuda pública.

No se trata, como pretendían algunas Comunidades Autónomas, de que el Estado avale las emisiones de deuda autonómicas mediante la fórmula de los "hispanobonos"¹, sino de que les financie para que puedan hacer frente a los vencimientos pendientes a fin de

evitar el temido *default*. Estamos, en otras palabras, ante un "rescate" en toda regla, en el que el Estado otorga crédito a las autonomías que lo necesiten a cambio de que se sometan a un estricto plan de ajuste sometido a la supervisión y control del Gobierno central, con la posibilidad, en último extremo, de aplicar medidas coercitivas para su cumplimiento ex. artículo 155 de la Constitución.

El sistema arbitrado es muy similar al que se puso en marcha a principios de año para el pago a proveedores², aunque los objetivos para los que se concede la financiación estatal sean distintos. Se trata, en ambos casos, de medidas extraordinarias previstas por el Gobierno central para auxiliar a las Administraciones

¹ Mecanismo que el Real Decreto Ley emplea, sin embargo, para las entidades financieras conforme a la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 que introduce la disposición final primera, que comentaremos más adelante.

² El mecanismo o plan para el pago a proveedores, implantado por los reales decretos leyes 4/2012 y 7/2012, se dotó con 35.000 millones mediante la constitución de un Fondo, en este caso con personalidad jurídica, financiado mediante un crédito sindicado que, a su vez, financia a las Administraciones públicas territoriales en condiciones ventajosas, y al que han podido recurrir los ayuntamientos y las comunidades autónomas para saldar sus deudas con proveedores, a cambio de presentar y comprometerse a cumplir un plan de ajuste aceptado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Este plan ha supuesto una importantísima inyección de liquidez para el tejido empresarial y ha amortiguado la destrucción de empleo.

con dificultades financieras, que cuentan con una expresa apoyatura legal en la disposición adicional primera de la propia Ley Orgánica, en la que se regulan los "mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales".

Pasamos a exponer los principales elementos que, de acuerdo con el Real Decreto Ley, definen el nuevo mecanismo extraordinario de financiación.

1. Las Comunidades Autónomas que deseen acogerse al sistema deberán solicitarlo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 31 de diciembre de 2012. Una vez aceptada su solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un acuerdo de su órgano de Gobierno por el que se comprometa a cumplir lo dispuesto en el Real Decreto Ley y en las disposiciones y acuerdos que lo desarrollen.
2. El Estado concertará operaciones de crédito con cada una de las Comunidades Autónomas que se adhieran voluntariamente al mecanismo, por un importe que no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de su deuda financiera. Las condiciones financieras aplicables a estas operaciones de crédito, presumiblemente favorables, se establecerán por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Corresponderá al Instituto de Crédito Oficial la administración y gestión de las operaciones de crédito que se concierten (art. 16).
3. Estas operaciones de crédito se realizarán con cargo a los recursos de un Fondo especial sin personalidad jurídica creado por el Real Decreto Ley, el "Fondo de Liquidez Autonómico" (FLA), que se adscribe al Ministerio de Hacienda y cuya gestión se encomienda al Instituto de Crédito Oficial³. El FLA se dotará mediante la concesión de un crédito extraordinario al presupuesto en vigor por importe de 18.000 millones de euros. Es previsible que el FLA se mantenga y se dote de nuevo en los próximos ejercicios, pues el mecanismo de financiación tiene una duración temporal pero indefinida. Según precisa el Real Decreto Ley, el Fondo de Liquidez Autonómico "atenderá a las necesidades financieras definidas en el artículo 1 *en tanto que persistan dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros*, correspondiendo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la apreciación, *con periodicidad anual*, de tal circunstancia".
4. El crédito extraordinario que dota al FLA se financiará, a su vez, mediante la emisión de deuda pública del Estado, si bien los responsables políticos han enfatizado que el Tesoro no va a modificar por ello su calendario de emisiones.
5. La liquidez otorgada con el sistema de financiación deberá destinarse a atender "la deuda pública" de las Comunidades Autónomas, que comprende exclusivamente,

³ El artículo 13.1 del Real Decreto Ley, sobre la "Gestión del Fondo de Liquidez Autonómico", estipula lo siguiente: "Corresponde al Instituto de Crédito Oficial la gestión financiera del Fondo. En su virtud, entre otras funciones, el Instituto de Crédito Oficial formalizará, en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado, 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. Igualmente, prestará los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador, seguimiento y, en general, todos aquellos servicios de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico, sin perjuicio de las competencias que en materia de control se establecen en la Ley 47/2003, General Presupuestaria y demás normativa vigente".

& Noticias breves

según el artículo 4.2 del Real Decreto, las siguientes necesidades de financiación:

- a) "Los vencimientos correspondientes a los valores emitidos;
- b) los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro;
- c) aquellas operaciones⁴ que, no puedan ser, en su caso, refinanciadas o novadas por las propias Comunidades Autónomas respetando el criterio de prudencia financiera definido por Resolución la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera;
- d) las necesidades de financiación del déficit público".

El artículo 14 vuelve a hacer referencia a los límites aplicables a la concertación de estas operaciones de crédito, precisando que su importe "no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de la deuda financiera por la Comunidad Autónoma y sus entidades dependientes que se clasifiquen dentro del sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, así como las cantidades necesarias para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria, con los límites que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos".

Según lo expuesto, este sistema de financiación excluye el pago de obligaciones comerciales, o el pago de gastos de capital (por ejemplo, inversiones) que se hayan comprometido directamente con los proveedores, si bien, al evitar que las

autonomías tengan que recurrir a sus presupuestos para pagar los vencimientos de deuda, puede otorgarles algún margen para atender a los pagos que no cubrió el plan de pago a proveedores. Se espera, por otro lado, que los recursos sobrantes de este plan de pago a proveedores, que ascienden a más de 7.000 millones de euros, se destinen a dotar una nueva fase del sistema, dirigida a abonar facturas que no pudieron acogerse el plan, tales como las resultantes de las deudas pendientes de algunas entidades locales, como por ejemplo, las asumidas por las mancomunidades o los consorcios.

6. A las Comunidades Autónomas que se adhirieran a este sistema de financiación se les imponen restricciones para concertar otras operaciones de crédito. El Real Decreto estipula, así, que "no se podrán realizar operaciones instrumentadas en valores ni operaciones de crédito en el extranjero, salvo previa autorización expresa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera sin perjuicio de la autorización preceptiva del Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas". Además, las condiciones financieras de todas las operaciones de crédito de la Comunidad Autónoma adherida al sistema, tanto a corto como a largo plazo, que no estén legalmente sujetas a autorización, deberán ser comunicadas a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, acompañadas de un certificado del órgano de control de la Comunidad Autónoma sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras (art.4, números 3 y 4).
7. Como contraprestación de la financiación recibida, las Comunidades Autónomas que

⁴ Aunque no se diga expresamente, debemos entender que el Real Decreto Ley se refiere en este caso a "operaciones de crédito"

se adhieran voluntariamente al sistema se someten a unas condiciones fiscales y financieras muy estrictas.

Importa destacar que *el cumplimiento de estas medidas condiciona la concesión del crédito concedido*. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 14.4 del Real Decreto Ley: “las disposiciones del Fondo de Liquidez Autonómico a favor de las Comunidades Autónomas adheridas al mecanismo, para atender sus necesidades financieras adicionales, se ajustarán a un calendario por tramos. El desembolso de cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las obligaciones fiscales y financieras, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

Entre estas obligaciones que asumen las Comunidades Autónomas que se adhieran al sistema de financiación, pueden destacarse las siguientes:

(i) Presentación y cumplimiento de un plan de ajuste.

La Comunidad Autónoma que se adhiera al sistema deberá presentar y acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que asegure el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, así como el reembolso de las cantidades aportadas por el Fondo de Liquidez Autonómico. En el caso de que la Comunidad Autónoma tuviera ya aprobado un plan de ajuste para el plan de pago a proveedores, se introducirán en él las modificaciones necesarias para el cumplimiento de los nuevos compromisos adquiridos. El plan de ajuste incluirá un plan de tesorería y detalle de operaciones de deuda viva, que facilitará el seguimiento de la situación de liquidez de las Comunidades Autónomas por el Ministerio.

El plan de ajuste se configura con carácter dinámico, de tal forma que deberá actualizarse al menos una vez al año de acuerdo con el presupuesto presentado por la Comunidad Autónoma.

La falta de remisión, o la valoración desfavorable del plan de ajuste darán lugar a la inadmisión de la adhesión al mecanismo y, además, podrán aplicarse las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entre las que se contempla, en último extremo, la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas prevista en el artículo 155 de la Constitución (lo que no constituye propiamente una “intervención” de la Comunidad Autónoma, como se viene diciendo, puesto que no se suspenden o disuelven sus órganos de gobierno y las medidas de coerción estatales se limitan las necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones y la protección del interés general de España).

(ii) Obligaciones de información.

El Real Decreto Ley enuncia distintas obligaciones periódicas de remisión de la información económica, financiera, presupuestaria y de tesorería en relación con el cumplimiento del plan de ajuste, con el objeto de que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueda supervisar en todo momento su ejecución (arts. 5.2 y 6.1). El órgano de control interno de la Comunidad Autónoma (intervención general o equivalente) asume la obligación de enviar mensualmente esta información. A este órgano de control se le hace, además, responsable de velar por la adecuada aplicación del plan de

ajuste y, en su caso, de dejar constancia de su no adopción o incumplimiento en los informes de seguimiento que envíe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

8. Seguimiento

El seguimiento del cumplimiento de los planes de ajuste corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, partiendo de la información recibida de la Comunidad Autónoma en los términos expuestos.

En el caso de que este Ministerio detectara riesgos de incumplimiento o incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, propondrá su modificación con la adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de su ejecución, pudiendo solicitar a la Intervención General de la Administración del Estado que acuerde las actuaciones necesarias para llevar a cabo una misión de control. En todo caso, como hemos expuesto, el cumplimiento de las medidas propuestas condicionará la concesión de los sucesivos tramos de préstamo.

Cuando la Intervención General de la Administración del Estado decida enviar una misión de control, ésta tendrá como objetivo concretar el diagnóstico de la situación financiera de la Comunidad Autónoma en el marco de los compromisos adquiridos en el plan de ajuste, aplicando las técnicas y metodologías de control que se estimen oportunas (procede señalar la clara inspiración de esta medida –que también aparece en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en las técnicas de supervisión aplicadas en el derecho de la Unión Europea).

En el plazo máximo de un mes desde que se inicie la misión de control, la Intervención General de la Administración del

Estado emitirá un informe sobre la adecuación financiera de las previsiones recogidas en el plan de ajuste en vigor y los incumplimientos o riesgos de incumplimiento del mismo. A la vista de este informe, en los casos de incumplimientos podrá aplicar las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

9. Garantías

Como garantía última de las obligaciones contraídas bajo este mecanismo se prevé, al igual que se hiciera en la regulación del plan de pago a proveedores, la retención de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (art.15). La adhesión a este mecanismo de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra también es posible, pero para ello tendrán que suscribir previamente un convenio con el Estado que afecte recursos en garantía de la operación de crédito que se formalice (disposición adicional primera).

Otros preceptos de interés que contiene el Real Decreto Ley, pero que nos limitaremos a reseñar en esta nota, son los siguientes:

- (i) la disposición adicional segunda, que regula la extensión del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de entidades locales a las entidades locales de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra (que habían sido excluidas del sistema por el Real Decreto Ley 7/2012), siempre que se trata de entidades locales incluidas en el modelo de participación en tributos del Estado y que se suscriban previamente los correspondientes convenios entre la Administración General del Estado y las Diputaciones Forales de estas Comunidades Autónomas;

& Noticias breves

- (ii) la disposición adicional quinta, que introduce diversas medidas que resultan imprescindibles para permitir la puesta en marcha del proceso de asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades de crédito españolas que lo requieran, solicitada el pasado día 25 de junio;
- (iii) y la disposición final primera, que introduce una modificación en la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, con el fin de incorporar la regulación de los aspectos esenciales de los avales a las obligaciones económicas derivadas de las emisiones de bonos y obligaciones

de las entidades de crédito, los requisitos y trámites esenciales para su otorgamiento y las comisiones asociadas a dichos avales. En palabras de la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley, esta modificación "hace posible que pueda iniciarse de nuevo y de forma inmediata el otorgamiento de estos avales, una vez autorizada la prórroga de su régimen por Decisión de la Comisión Europea de 29 de junio de 2012, facilitándose así el acceso de las entidades de crédito a la liquidez y financiación que necesiten en tanto puedan obtener la asistencia financiera europea anteriormente mencionada".