



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE APOYO A LA LIQUIDEZ A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2014 un informe sobre el “Análisis de los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez a la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

El contexto económico del ejercicio 2012, marcado por una situación económica que originó una caída de los ingresos de las Comunidades Autónomas y, paralelamente, un incremento de sus necesidades de financiación, todo ello agravado por las restricciones a las para la obtención de recursos en los mercados financieros, motivó la puesta en marcha de los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez.

Mediante 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, el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (FFPP), 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, finalmente, 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, se reguló la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a proveedores a entidades locales y las tres fases del FFPP para comunidades autónomas, respectivamente.

Centrándonos en las CCAA, las tres fases de este mecanismo han tenido un objetivo común adicional al efecto, sobre el conjunto del entramado empresarial: la eliminación del stock de deuda comercial existente. Las dos primeras fases perseguían reducir a niveles admisibles dicho stock, generado en los ejercicios precedentes. La tercera, y última fase, ha tenido como fin prioritario la reducción de su volumen a niveles compatibles con la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Además del FFPP se hizo necesario poner en marcha el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), como mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas que, con carácter temporal y voluntario, permitiera atender los vencimientos de deuda, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria, y destinar parte de dicha financiación para el pago a proveedores.

Dicho mecanismo se articuló mediante el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, teniendo como objetivo servir de instrumento para la obtención de financiación por parte de las Comunidades Autónomas, facilitando el acceso a los mercados financieros y la reducción de los costes de dicha financiación.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Los **objetivos de este informe** son los siguientes:

1. Analizar la gestión de estos mecanismos por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuanto al volumen gestionado y al reflejo contable.
2. Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable.
3. Evaluar los controles establecidos por la Intervención General de la Junta de Andalucía para garantizar este cumplimiento.

El **alcance subjetivo** de la Comunidad Autónoma de Andalucía incluye las consejerías, las agencias administrativas y de régimen especial, las agencias públicas empresariales, las sociedades mercantiles de participación mayoritaria, las fundaciones, los consorcios y las universidades, acorde con lo expuesto en el punto 11 en relación al SEC95.

El **alcance temporal** abarca desde el inicio de estos mecanismos en el año 2012 hasta los últimos pagos registrados correspondientes al FLA de abril de 2014, mes de inicio de los trabajos de fiscalización.

A continuación se exponen las **principales conclusiones y recomendaciones**:

- Los mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez han permitido a las Comunidades Autónomas hacer frente a deudas vencidas, liquidas y exigibles de proveedores, transformando deuda comercial en deuda financiera a largo plazo. En el caso concreto del FLA también han servido para atender determinados vencimientos de endeudamiento.
- En general, las obligaciones a pagar a través de estos mecanismos de financiación tenían que estar registradas contablemente, salvo en la primera fase del FFPP que facilitó el abono de las deudas vencidas, líquidas y exigibles cuya recepción en los registros administrativos de las facturas o solicitudes de pago equivalentes se hubieran producido con anterioridad al 1 de enero de 2012, aunque estas obligaciones no estuvieran contabilizadas ni reconocidas presupuestariamente. En todo caso, para producirse el pago tenían que quedar aplicadas al presupuesto de ese año 2012.
- Según el “Informe sobre los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas-Balance 2012-2013”, emitido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), los pagos realizados a través del FFPP y del FLA, a los proveedores de las Comunidades Autónomas adheridas en esos ejercicios, ascendieron a 43.535.417,92 m€.
- El importe de los pagos atendidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido de 8.345.706,33 m€ (19,17%), situándola detrás de Cataluña (23,38%) y Valencia (22,50%).
- Según la finalidad del gasto, el 68,80% abonado para el conjunto de CCAA se ha destinado a servicios fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). En el caso de Andalucía estos servicios han representado el 78,50%.

### Ejecución de los mecanismos en la Comunidad Autónoma de Andalucía

- Se han abonado a los correspondientes proveedores 1.520.360 facturas que ascienden a un total de 8.962.727,35 m€. De ese importe, 4.953.936,28 m€, que suponen el 55,27% del total de pagos, proceden del FFPP, cuya vigencia se extendió a 2012 y 2013. Los 4.008.791,07 m€ restantes, representativos del 44,73%, se han financiado a través del FLA, fondo que ha estado vigente durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014.
- En cuanto a la ejecución del gasto por su finalidad, respecto a la Administración General de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial, 5.537.723,80 m€, representativos del 61,79% de la deuda pagada, han correspondido a gasto sanitario.

Le han seguido los gastos destinados a:

- Educación con 1.015.999,05 m€ (11,34%).
- Seguridad y protección social que, entre otros, engloba los gastos de atención a la dependencia, con 971.730,31 m€ (10,84%).
- Infraestructuras básicas y del transporte que también integran las actuaciones en materia de agua, con 606.229,08 m€ (6,76%).

Respecto a 2.696.343,75 m€, correspondientes a la 1ª fase del FFPP, representativos del 30,08% de los pagos totales abonados por ambos mecanismos, no ha sido posible identificar el procedimiento administrativo de gestión del gasto, debido a que el MINHAP no requería a los órganos gestores cumplimentar el registro indicativo de la tipología de la factura o gestión del gasto. Esta carencia de información impide verificar la coherencia con el ámbito objetivo de aplicación.

- En cuanto a la antigüedad de la deuda pagada, los campos de información de las bases de datos no contemplan la fecha en la que el proveedor ha realizado la prestación ni la fecha de emisión de la factura al respecto, que serían las fechas deseables para valorar cuándo se realizó realmente la prestación objeto del pago al proveedor.

Si se considera la fecha de entrada en el registro de cada entidad, el 11,02% de los pagos realizados están datados en el periodo comprendido de 2000 a 2010, el 22,42% en 2011, el 31,62% en 2012, el 31,68% en 2013 y el 3,27% en 2014.

- Por tipo de ente deudor, la deuda comercial pagada en el periodo de referencia correspondiente a la Administración General de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial ha ascendido a 1.374.826 facturas y 6.885.376,27 m€. Sobre el conjunto de los pagos materializados por ambos mecanismos, tiene una significación del 90,43% y el 76,82%, respectivamente.

# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

- La incidencia de los pagos realizados a través del FFPP y del FLA sobre el conjunto de los pagos correspondientes a los capítulos presupuestarios que han estado afectados por este tipo de financiación (capítulos 2, 4, 6 y 7), ha sido del 26,82% de las obligaciones pagadas a los proveedores en los años 2012 y 2013.
- Las pruebas globales realizadas sobre las bases de datos de ejecución han puesto de manifiesto carencias de registro de información, que no han permitido comprobar si se cumple con el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de los mecanismos. No obstante ello, se ha producido el pago y no consta que el MINHAP haya requerido la cumplimentación de esta información.
- La financiación obtenida por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de estos mecanismos de liquidez, ha sido inferior a los tipos medios de las operaciones que ya tenía concertada.
- En cuanto a los planes de ajuste asociados a estos mecanismos, de la información del MINHAP puesta a disposición por la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA), se interpreta que no ha existido riesgo de incumplimiento o incumplimiento de las medidas contenidas en los mismos, por lo que no se han producido modificaciones de los mismos, ni se han exigido medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso en los términos previstos en los artículos 7.3 y 8 del RDL 21/2012.

### Modificaciones presupuestarias relativas al FFPP

- La normativa de las distintas fases del FFPP requiere que las obligaciones pendientes de pago estén aplicadas al presupuesto con anterioridad al pago de la deuda. Es decir, todas estas obligaciones tienen que contar con crédito presupuestario.
- En el caso de que las obligaciones pendientes de pago no contaran con respaldo presupuestario y, por tanto, supusieran un aumento de los créditos presupuestarios, procedía instrumentar las oportunas modificaciones presupuestarias, sin que a estos efectos fuera posible la generación de créditos con cargo a una operación financiera distinta de las operaciones de crédito concertadas.
- Para cumplir estas previsiones, durante el periodo de vigencia de este mecanismo se aprobaron un total de diez modificaciones presupuestarias correspondientes a generaciones de créditos por importe total de 3.153.876,35 m€.
- El volumen de las obligaciones de pago abonadas a los proveedores, en función del ámbito objetivo establecido para cada fase de este mecanismo, ha ascendido a un total de 4.953.900,16 m€, según el registro contable en las cuentas extrapresupuestarias. La diferencia entre esa cifra y la correspondiente al total de las generaciones aprobadas (3.153.876,35 m€) asciende a 1.800.023,81 m€, y representa el volumen de las obligaciones de pago que contaban con créditos presupuestarios contabilizados para poder hacerles frente.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **Préstamos para la financiación de la deuda con proveedores de las entidades instrumentales en relación al FFPP**

- La Hacienda de la Junta de Andalucía asume como prestataria las cuantías de todas las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento suscritas y sus gastos financieros.
- Para habilitar un procedimiento de reembolso a la Hacienda de la Junta de Andalucía de las cuantías de los préstamos y gastos financieros derivados del sector de entidades instrumentales, el Consejo de Gobierno, con fecha 28 de diciembre de 2012, acordó establecer procesos de imputación de las obligaciones correspondientes en función del importe de las facturas abonadas por el FFPP que no hubieran sido formalizadas contra el Presupuesto, mediante alguna de sus fórmulas de financiación, a través de la concesión de préstamos. De esa forma se compensa en las cuentas “relaciones con la Junta de Andalucía” de las entidades instrumentales la deuda pendiente.
- El importe de los préstamos concedidos ascendió a 71.019,78 m€. De los 7.535,33 m€, de cuotas de amortización vencidas a diciembre de 2014, sólo 223,29 m€ no habían sido afrontados por estos entes instrumentales.

### **Contabilización de los pagos realizados mediante estos mecanismos**

- La sistemática contable establecida por la IGJA determina que se lleve a cabo, a través de la contabilidad extrapresupuestaria, el control real de las facturas pagadas por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y, de éstas, las que son aplicadas al presupuesto de gastos mediante pagos en formalización para posibilitar los descuentos por operaciones intermedias, es decir, las compensaciones debidas que se practican a cada ente deudor.
- El proceso de contabilización no se ha producido dentro del ejercicio al que corresponde. Hasta el cierre del ejercicio 2014 no se ha regularizado en la contabilidad extrapresupuestaria la mayoría de los pagos realmente materializados y de los descuentos practicados.
- Al cierre de 2014, los entes deudores competentes no han iniciado los oportunos procedimientos de reintegro respecto al importe pendiente por pagos duplicados, que asciende a 1.986,67 m€, representativo del 0,02% del total de pagos realizados por estos mecanismos en el periodo fiscalizado. La mayor parte del importe pendiente de reintegrar deriva de pagos realizados en los ejercicios 2012 y 2013 y la IGJA justifica esta omisión del inicio de los procedimientos en la complejidad y singularidad del proceso de pago correspondiente a ambos mecanismos de financiación, en el que le compete al ICO remitir la acreditación del pago realizado a través de dichos mecanismos, documento necesario para poder iniciar las actuaciones.

# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

*Dada la antigüedad de los pagos duplicados, se recomienda a los entes de deudores competentes que instruyan los debidos expedientes de reintegro conforme a las previsiones del artículo 44 del Decreto 274/2010, de 27 de abril, por el que se modifica el Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado por Decreto 46/1986, de 5 de marzo, en materia de reintegro de cantidades.*

### Actuaciones de control de la IGJA

- De conformidad con lo dispuesto en la normativa de aplicación de la 1ª fase del FFPP, las obligaciones que deben incluirse en el referido mecanismo extraordinario son todas aquellas que, cumpliendo los requisitos establecidos, se encuentran en cualquiera de las fases de imputación al presupuesto o pendientes de aplicación al mismo. Por tanto, resulta posible que el FFPP incluyese facturas por obligaciones pendientes de pago sobre las que podría darse la circunstancia de omisión del preceptivo trámite de fiscalización previa. Esta eventualidad exigiría, en aplicación de lo dispuesto en la sección segunda del capítulo II del Reglamento de la IGJA, aprobado por el Decreto 149/1988, de 5 de abril, que dichas obligaciones fuesen objeto de convalidación antes de su pago. Por ello, al amparo del artículo 10 del Reglamento de la IGJA, el Consejo de Gobierno, mediante acuerdo de 26 de junio de 2012, convalidó “la omisión de la fiscalización previa en la adquisición de aquellas obligaciones incluidas y pendientes de liquidar” con cargo a la 1ª fase del FFPP.

Las obligaciones pendientes de pago y de imputar al presupuesto que tuvieron la convalidación de la omisión de la fiscalización previa ascienden a 1.750.789,03 m€, representativas del 65% del importe total de pagos realizados por este mecanismo, 2.693.521,59 m€. Estas obligaciones estaban pendientes de imputar al presupuesto antes del 1 de enero de 2012, aunque si estaban registradas en la cuenta 409 “Acreedores por obligaciones pendientes de imputar al presupuesto”.

- La comprobación de las facturas pagadas a través de los mecanismos analizados no se ha producido hasta que el Plan de Inspección de la IGJA del ejercicio 2014 ha incluido la realización de controles sobre los mecanismos FFPP y FLA, al objeto de determinar el grado de corrección en la imputación de las facturas durante los ejercicios 2012 y 2013. Además, y respecto del ejercicio 2014, se realizarán comprobaciones sobre el cumplimiento de la normativa de aplicación y sobre su tratamiento contable en relación al FLA. Por tanto, este control abarca tanto las facturas imputadas a presupuesto como las que estaban pendientes de aplicación al mismo.
- Estos controles de la IGJA comenzaron a partir de septiembre del ejercicio 2014. A la fecha de cierre de los trabajos de campo de este informe, febrero de 2015, los controles en el SAS estaban muy avanzados, en el ente público andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE) no se habían iniciado y en la Agencia Andaluza del Conocimiento no se tenía constancia de la situación de los mismos.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

En cuanto a los controles terminados, la IGJA ha manifestado que no se han detectado incidencias o que han sido irrelevantes en los casos que se han presentado.

- Por último, debe resaltarse que los expedientes de gasto, entre los que se incluyen los relativos a las facturas incorporadas a estos mecanismos, están sometidas a los procedimientos de fiscalización previstos en el Reglamento de la IGJA, independientemente de su forma de pago y de la fuente de financiación de los mismos.

**NOTA:** Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).