

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

1743 *Resolución de 4 de diciembre de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Fondo de Financiación a Entidades Locales, ejercicios 2015 y 2016.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 4 de diciembre de 2018, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Fondo de Financiación a Entidades Locales, ejercicios 2015 y 2016, acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

– Asumir las conclusiones y seguir todas las recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

– Adoptar las medidas necesarias para reestructurar los procedimientos utilizados en la gestión de las solicitudes de adhesión y su tramitación para asegurar una sistematización de las fases, previendo una fase de propuesta de resolución, con un periodo de subsanación, de tal suerte que existiesen mayores garantías para los solicitantes y controles más efectivos en la gestión.

– Valorar la viabilidad de afrontar un proceso de reordenación de las operaciones de crédito firmadas entre el Fondo de Financiación a Entidades Locales y las propias entidades locales a fin de agrupar operaciones de crédito (en ocasiones numerosas) en un solo préstamo, permitiendo de este modo racionalizar la gestión de todas las entidades intervinientes.

– Que toda modificación o mejora de este Fondo de Financiación para las Entidades Locales sean previamente tratadas con quienes son sus perceptores, nuestros ayuntamientos, como concededores de las posibles discrepancias que hayan podido surgir, a través de aquellos organismos donde se encuentran representados.

– Que aquella documentación y memorias que formen parte de los expedientes de elaboración de normas relativas al funcionamiento del Fondo incorporen una previsión más ajustada de las necesidades previsibles.

– Reforzar los recursos disponibles de los centros directivos afectados por la adopción de medidas normativas relativas al Fondo que comporten una carga de gestión.

– Evaluar los trámites y funciones necesarios para la gestión del mecanismo de este fondo, para que puedan ser ejecutados a través de medios y recursos disponibles en el Sector Público.

– Articular una perfecta coordinación y contacto entre los organismos públicos intervinientes en este Fondo de Financiación.

– Proceder al estudio de oportunidad para promover una modificación del 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, al objeto de simplificar la definición de su ámbito subjetivo y objetivo del Fondo.

– Someter a estudio la flexibilización de las condiciones financieras de las operaciones «sin préstamo», a fin de evitar un sobreesfuerzo de las Haciendas Locales deudoras de este tipo de operaciones.

– Dotar a los organismos públicos intervinientes de guías y manuales de aplicación claras, de fácil manejo y dotación de aplicaciones informáticas específicas más eficaces.

– Reformar la definición de las inversiones financieramente sostenibles para que sean un instrumento más sencillo de aplicar y eficaz.

2. Instar al Ministerio de Economía y Hacienda a:

- Desarrollar y poner en marcha una aplicación o sistema que integre, efectivamente, todos los sistemas utilizados por los distintos agentes intervinientes (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Instituto de Crédito Oficial y Entidades Locales).
- Diseñar e incorporar indicadores de seguimiento de objetivos en el Programa Presupuestario destinado a la financiación del Fondo de Financiación en aras de poder valorar el grado de eficacia del mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de diciembre de 2018.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

Nº 1.283

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE
FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES, EJERCICIOS
2015 Y 2016**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de julio de 2018, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES, EJERCICIOS 2015 Y 2016 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN.
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
 - I.2. ANTECEDENTES.
 - I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.4. MARCO NORMATIVO.
 - I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.
 - I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS.
 - I.6.1. Formulación de las cuentas anuales.
 - I.6.2. Órgano competente para la aprobación de las cuentas anuales.
 - I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - II.1. ANÁLISIS DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y LA TESORERÍA DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES.
 - II.1.1. Activos financieros del Fondo de Financiación a Entidades Locales.
 - II.1.2. Tesorería del Fondo de Financiación a Entidades Locales.
 - II.2. SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO.
 - II.3. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PUESTOS EN MARCHA PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES.
 - II.3.1. Planificación y previsión de medios contenida en la memoria de elaboración del Real Decreto-ley 17/2014.
 - II.3.2. Aspectos formales de la configuración del procedimiento, en particular de la contratación de los servicios de “*fronting*”.
 - II.3.3. Análisis de las soluciones tecnológicas utilizadas por la SGFAL para la gestión del Fondo (aplicación informática FEL).
 - II.4. ANÁLISIS DEL ÁMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DEL FONDO.
 - II.4.1. Análisis del ámbito objetivo del compartimento Fondo de Ordenación (apartados Riesgo y Prudencia).
 - II.4.2. Análisis del ámbito objetivo del compartimento Fondo Impulso Económico (FIE).
 - II.4.3. Compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales.
 - II.4.4. Análisis de los procedimientos aplicados por la SGFAL en relación con el ámbito subjetivo del Fondo.⁹
 - II.4.5. Falta de procedimiento escrito en caso de discrepancias por parte de las entidades locales .
 - II.5. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN A LOS COMPARTIMENTOS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO.
 - II.5.1. Apertura de los periodos para la presentación de solicitudes .
 - II.5.2. Presentación y firma de las solicitudes de adhesión.
 - II.5.3. Configuración de las solicitudes en la aplicación informática.
 - II.5.4. Análisis de los requisitos a cumplir para que se acepte la adhesión y de la documentación justificativa aportada.

- II.5.5. Valoración de solicitudes y resoluciones de aceptación de la adhesión.
- II.6. ACUERDOS DE LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS.
 - II.6.1. Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
 - II.6.2. Aspectos a destacar en relación con el contenido y estructura de los Acuerdos de la CDGAE.
- II.7. CONCERTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO.
 - II.7.1. Proceso de remisión de la información para la concertación de las operaciones de crédito.
 - II.7.2. Resultados del proceso de firma de las operaciones de crédito.
- II.8. ABONO DE LOS VENCIMIENTOS DE NECESIDADES.
- II.9. REEMBOLSO DE LOS PRÉSTAMOS E INTERESES DE LOS QUE EL FONDO ES DEUDOR.
 - II.9.1. Reembolso de cantidades con cargo a retención en la PTE.
 - II.9.2. Entidades con una elevada concentración de operaciones concertadas con el FFEELL.
- II.10. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO.
 - II.10.1. Ejercicio 2015.
 - II.10.2. Ejercicio 2016.
- II.11. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.
 - II.11.1. Cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007.
 - II.11.2. Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- III. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN.
 - III.1. CONCLUSIONES SOBRE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES.
 - III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PUESTOS EN MARCHA PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES.
 - III.3. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL ÁMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES.
 - III.4. CONCLUSIONES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA ADHESIÓN A LOS COMPARTIMENTOS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO.
 - III.5. CONCLUSIONES SOBRE LA VALORACIÓN DE SOLICITUDES Y RESOLUCIONES DE ACEPTACIÓN DE LA ADHESIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.
 - III.6. CONCLUSIONES SOBRE LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS.
 - III.7. CONCLUSIONES SOBRE CONCERTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO.
 - III.8. CONCLUSIONES SOBRE EL ABONO DE LOS VENCIMIENTOS DE LAS NECESIDADES.

III.9. CONCLUSIONES SOBRE EL REEMBOLSO DE LOS PRÉSTAMOS E INTERESES DE LOS QUE EL FONDO ES DEUDOR.

III.10. CONCLUSIONES SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO.

III.11. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

IV. RECOMENDACIONES.

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

ANEXOS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADOK	Documento contable destinado a registrar un acto administrativo en el que se acumulan las fases de ejecución presupuestaria de aprobación de gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de obligación y propuesta de pago
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
FFEELL	Fondo de Financiación a Entidades Locales
FEL	Aplicación informática creada para la gestión del Fondo
FFPP	Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores
FIE	Fondo de Impulso Económico
FO	Fondo de Ordenación
GP	Aplicación informática Gestión de Préstamos
IBAN	Número de cuenta bancaria internacional (<i>International Bank Account Number</i>)
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
LPGE	Ley Presupuestos Generales del Estado
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MINHAFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
OVEL	Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales
PTE	Participación en los Tributos del Estado
RDL	Real Decreto-ley
SGCAL	Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local
SGFAL	Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

SGTPF	Secretaría General del Tesoro y Política Financiera
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1: ACTIVOS FINANCIEROS DEL FFEELL.
- CUADRO Nº 2: SALDO VIVO DEL FFEELL EN CUENTAS DEL BANCO DE ESPAÑA.
- CUADRO Nº 3: REMUNERACIÓN A LAS ENTIDADES DE “FRONTING”.
- CUADRO Nº 4: COMISIONES DE “FRONTING” SATISFECHAS.
- CUADRO Nº 5: SOLICITUDES PRESENTADAS.
- CUADRO Nº 6: ESTADO DE FIRMA DE LAS SOLICITUDES (PROCESOS CERRADOS).
- CUADRO Nº 7: FASES DE CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO CON EL FONDO.
- CUADRO Nº 8: NÚMERO DE REQUISITOS QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2015/2015.
- CUADRO Nº 9: REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2015/2015.
- CUADRO Nº 10: NÚMERO DE REQUISITOS QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2016/2016.
- CUADRO Nº 11: REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2016/2016.
- CUADRO Nº 12: NÚMERO DE REQUISITOS CUMPLIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES. FO-RIESGO 2016/2016 (II).
- CUADRO Nº 13: REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2016/2016 (II).
- CUADRO Nº 14: FASES DE APERTURA DE LA FASE DE ADHESIÓN AL FONDO.
- CUADRO Nº 15: PORCENTAJE DE ENTIDADES ADHERIDAS Y QUE FORMALIZARON PRÉSTAMO.
- CUADRO Nº 16: PRÉSTAMOS A FORMALIZAR.
- CUADRO Nº 17: FICHEROS DE ÓRDENES DE PAGO PROCESADOS.
- CUADRO Nº 18: COSTE FINANCIERO PARA LAS ENTIDADES LOCALES DE LAS OPERACIONES “SIN PRÉSTAMO”.
- CUADRO Nº 19: TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA.

RELACIÓN DE DIAGRAMAS

- DIAGRAMA 1: COMPARTIMENTOS EN QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES (REAL DECRETO-LEY 17/2014).
- DIAGRAMA 2: LÍNEAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO APLICADO EN LA GESTIÓN DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES (REAL DECRETO-LEY 17/2014).
- DIAGRAMA 3: PROCESO DE INTEGRACIÓN DE UTILIDADES INFORMÁTICAS EN LA APLICACIÓN FEL.
- DIAGRAMA 4: FORMALIZACIÓN DE PRÉSTAMOS.
- DIAGRAMA 5: PAGOS.
- DIAGRAMA 6: COBROS.
- DIAGRAMA 7: FLUJO DE INFORMACIÓN Y DE EFECTOS LÍQUIDOS DE LA PTE.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento fiscalizador se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas¹ por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, en cuyo apartado III, relativo a las fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas, punto 1, ámbito de la Administración General del Estado (AGE) y de sus organismos, se incluyó una nueva actuación denominada “Fiscalización del Fondo de Financiación a Entidades Locales, ejercicios 2015 y 2016”. El referido Programa de Fiscalizaciones para el año 2017 se enmarcaba en el documento de planificación de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas, en el que el Pleno ha establecido los objetivos de la función fiscalizadora, las líneas generales de actuación y las áreas de fiscalización preferente.

Esta actuación fiscalizadora respondía a dos de los tres objetivos estratégicos de la planificación de la actividad fiscalizadora para los ejercicios 2015-2017. En particular, dentro del objetivo estratégico 1 (contribuir a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera pública y al buen gobierno), esta fiscalización se enmarcaba específicamente en *actuaciones fiscalizadoras que sirvan de soporte técnico a las Cortes Generales para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente y el desarrollo de fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas y se emitan recomendaciones que contribuyan a la cultura del buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos*. En lo que respecta al objetivo estratégico 2 (desempeñar una actuación fiscalizadora de calidad), esta fiscalización se motivaba en la propuesta de fiscalización *de los volúmenes más significativos de ingreso y gasto público y de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad*, a la par que también se encajaba dentro de los ejes correspondientes a *la realización de fiscalizaciones de calidad y próximas en la gestión*, en la medida en que *se actualizan los ámbitos temporales, se desarrollarán continuamente controles de calidad en los procedimientos fiscalizadores y se prevé intensificar la incorporación de tecnologías de la información en los referidos procesos fiscalizadores*.

A su vez, esta actuación también se incardina en varios objetivos específicos incluidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2017-2021, aprobado por el Pleno el 25 de abril de 2018². En particular, dentro del objetivo estratégico número 1 *contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del Sector Público*, responde a los objetivos específicos relativos al *fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas y al incremento de las fiscalizaciones operativas, así como a la agilización de los procesos fiscalizadores*. Adicionalmente, en relación con el objetivo estratégico número 4, *reforzar la gestión de los recursos humanos y materiales del Tribunal de Cuentas bajo los principios de eficiencia, economía, igualdad y transparencia*, los procedimientos aplicados en el desarrollo de esta fiscalización se enmarcan en el objetivo específico correspondiente a *la modernización de los procedimientos internos e impulso de los proyectos de administración electrónica para reforzar la eficacia y la eficiencia en el Tribunal*, en la medida en que se ha efectuado un uso intensivo de herramientas informáticas y procedimientos telemáticos para la obtención, intercambio y análisis de la información y documentación necesaria para dar cumplimiento a los objetivos de la misma.

El inicio de este procedimiento fiscalizador fue acordado por el Pleno en su sesión de 27 de abril de 2017.

¹ Este Acuerdo fue adoptado por el Pleno en su sesión de 22 de diciembre de 2016.

² El antecedente del Plan Estratégico, que definió los objetivos estratégicos y específicos del mismo, se contenía en el Documento-Base sobre el Plan Estratégico aprobador por el Pleno de la Institución el 29 de junio de 2017.

I.2. ANTECEDENTES

El Estado ha puesto en marcha desde el año 2009 varias iniciativas de apoyo a municipios con problemas financieros, entre las que cabe destacar el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP). Todas ellas han tenido el objetivo común de aportar liquidez tanto a las Comunidades Autónomas como a las Entidades Locales (EELL), para que pudieran hacer frente a sus obligaciones de pago en un momento de dificultad económica, a cambio del cumplimiento de un conjunto de condiciones fiscales y financieras que han ayudado a que puedan ir alcanzando los objetivos de consolidación fiscal y a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

La primera de ellas fue la creación de un mecanismo de pago a proveedores, aprobado por el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, que autorizaba a dichas entidades a concertar operaciones de endeudamiento en el caso de que el remanente de tesorería para gastos generales fuera negativo. Se creó, además, un mecanismo que permitió a las empresas y autónomos endosar las facturas pendientes a las entidades financieras para su cobro, con el aval del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

La segunda iniciativa se adoptó mediante Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que permitió concertar operaciones de crédito a largo plazo con el ICO. Los fondos aportados por el ICO debían dedicarse a abonar obligaciones vencidas y exigibles a 30 de abril de 2011.

La tercera fue iniciada en virtud del 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, y constituyó la de mayor magnitud en términos de recursos movilizados y entidades que recibieron recursos. Posteriormente, mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, se creó el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia. En esta medida se preveía la financiación de las obligaciones comerciales pendientes de pago por las entidades locales a 31 de diciembre de 2011, definidas en el ámbito de aplicación del mencionado Real Decreto-ley y certificadas por los respectivos interventores a iniciativa propia o a solicitud del acreedor.

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, amplió el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación del mecanismo de financiación regulado en el Real Decreto-ley 4/2012. Esta nueva fase incluyó también a mancomunidades de todas las comunidades autónomas y a entidades locales del País Vasco y Navarra, y extendió la financiación a las obligaciones pendientes de pago derivadas de contratos de colaboración público-privados, contratos privados de arrendamiento, convenios de colaboración, contratos de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, encomiendas de gestión, concesiones administrativas y concesión de obra pública. El ámbito temporal de aplicación era coincidente con el establecido por el Real Decreto-ley 4/2012.

Como continuación de las anteriores, 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, integraba en su ámbito subjetivo a ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, mancomunidades y consorcios de ámbito íntegramente local que no se encontraran en proceso de disolución y que cumplieran los requisitos establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales para ser incluidos en el subsector Administración Local del sector Administraciones Públicas. Las obligaciones objeto de esta nueva financiación fueron las vencidas, exigibles y pendientes de pago con anterioridad al 31 de mayo de 2013, término posteriormente ampliado hasta el 15 de septiembre de 2013. Esta medida incorporó

mayores exigencias para la obtención de los fondos. Así, únicamente las entidades locales que a fecha 3 de julio de 2013 estuvieran al corriente de pagos con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores podrían recibir financiación. Además, las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2013 debían encontrarse imputadas al presupuesto correspondiente. Por su parte, las obligaciones vencidas durante el ejercicio 2013, hasta el 31 de mayo, debían estar contabilizadas y aplicadas al presupuesto del 2013 antes de la remisión de la certificación definitiva por parte de la Intervención de la entidad local.

El Fondo de Financiación a Entidades Locales (FFEELL), creado por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, forma parte de este conjunto de medidas, puestas en marcha por el Estado, de apoyo financiero a las entidades locales, constituyendo, en particular, un mecanismo que tiene por finalidad facilitar liquidez y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades que se adhieran. En este sentido, este Real Decreto-ley, por una parte, prevé medidas que permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones Públicas, proseguir apoyando a las entidades con mayores dificultades de financiación e impulsar a las que han conseguido superarlas y, por otra parte, simplifica y reduce el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, mejorando la eficiencia de su gestión.

Por lo que respecta a la entidad de derecho público “Fondo para la financiación de los pagos a proveedores”, la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores extinguió dicha entidad, creando simultáneamente el “Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2” como fondo carente de personalidad jurídica de los previstos en el art. 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), configurándose, a su vez, como sucesor universal del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.

En este contexto, se aprobó el referido Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, que, desde el punto de vista orgánico, suprimió el precitado “Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2”, escindiéndolo en dos fondos sin personalidad jurídica: el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, y el Fondo de Financiación a Entidades Locales, este último objeto de esta fiscalización, que sucede al anterior y asume los derechos relacionados con las entidades locales que mantuvieran operaciones vivas con cargo a las medidas anteriores.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas ha efectuado varias actuaciones fiscalizadoras en relación con estos mecanismos extraordinarios de financiación que se han venido centrando, principalmente, en la gestión de las entidades locales que financiaron operaciones con cargo a estas medidas. En este sentido, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado los siguientes Informes de Fiscalización relacionados con estos mecanismos extraordinarios de financiación:

- En la sesión de 29 de noviembre de 2012, aprobó el *Informe de fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las entidades locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores*, en el que se recogen los resultados y las conclusiones de la fiscalización realizada en relación con esta medida, así como un conjunto de recomendaciones.
- En su sesión de 29 de septiembre de 2014, aprobó el *Informe de fiscalización sobre la efectividad de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las Entidades locales de sus obligaciones comerciales*. En dicho Informe se concluyó que esta medida contribuyó a aliviar tensiones de tesorería a corto plazo, pero no fue suficiente para resolver los problemas de morosidad y mejorar la sostenibilidad financiera de las entidades locales de modo global. De hecho, de las 1.025 entidades que acudieron a esta medida en 2011, por un importe total de 949 millones de euros –concentrándose el 90% del importe en 15 entidades–, 986 volvieron a hacerlo en 2012 (Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero), en esta ocasión por importe de 6.662,8 millones de euros. A su vez, el Informe

refleja que el 36% de las entidades no atendieron las cuotas de vencimiento de la deuda concertada con el ICO para abonar los pagos a los proveedores, sin que, además, en términos generales, las entidades incluidas mejorasen significativamente el volumen de obligaciones pendientes de pago o su situación financiera.

- El 23 de diciembre de 2013 aprobó el *Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario*, en el que se puso de manifiesto que el Real Decreto-ley 4/2012 financió un total de 9.598.331.112 euros a 3.777 entidades, de los que 2.284.111.734 euros, un 24%, eran gastos no aplicados a presupuesto. De este importe, afloraron un total de 934.370.695 euros de gastos vencidos, líquidos y exigibles que no habían sido contabilizados previamente.
- El 22 de julio de 2017 aprobó el *Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, ejercicio 2013* cuyo ámbito temporal de referencia era anterior a la aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, en el que se concluyó que *“los mecanismos extraordinarios adoptados por el Gobierno que permitieron financiar con cargo a ellos obligaciones pendientes de imputar a presupuesto de ejercicios anteriores, posibilitaron atender el conjunto de las obligaciones pendientes de pago y, en su caso, de aplicarlas a presupuesto. No obstante, la generación y el mantenimiento de nuevas obligaciones pendientes de imputar a presupuesto refleja que las entidades locales no adoptaron suficientes medidas que evitaran en el futuro tal situación, lo que, de persistir, podría dar lugar a que se originaran en ellas problemas de solvencia como los que trataron de resolver coyunturalmente las medidas extraordinarias citadas”*.

Según la información que presentaba la memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2016 del Fondo de Financiación a Entidades Locales, el conjunto de las medidas ha supuesto un total de recursos dispuestos por las entidades locales de 12.429.685.149 euros.

La mecánica procedimental, dentro de las diferentes variantes, ha consistido en la comunicación de las necesidades financieras por parte de las entidades locales, a través de medios electrónicos y telemáticos autenticados o certificados por el responsable de la unidad de Intervención, comunicación que era acompañada de la adquisición de compromisos por parte de los órganos plenarios de entidades locales en relación con la realización de mejoras en la gestión y en sus magnitudes en términos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, concretados en forma de planes de ajuste.

En lo que respecta a las entidades y órganos que intervienen en la gestión del FFEELL, debe citarse: en primer lugar, la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL), que tiene encomendada la gestión administrativa del Fondo; en segundo lugar, el ICO, que tiene encomendadas la instrumentación técnica, la contabilidad, el seguimiento y, en general, todos aquellos servicios de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas por aquella con cargo al Fondo; y finalmente, las entidades de *“fronting”*³, que firman los contratos de préstamo con las entidades locales, en nombre y representación del Fondo de Financiación a Entidades Locales, a la par que colaboran con la ejecución de las operaciones de tesorería atribuidas al ICO.

³ El término *“fronting”* trae causa de la presentación del mecanismo de pago a proveedores puesto en marcha por los Reales Decretos-leyes 4/2012 y 7/2012 para referirse tanto a las entidades financieras contratadas para prestar los servicios de apoyo, como a las propias tareas que realizan dichas entidades financieras de intermediación, actuación por cuenta del Fondo y pago y recaudación de recursos líquidos, siendo el usual empleado por todos los entes intervinientes en la gestión de las medidas para las entidades locales previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 (Secretaría de Estado de Hacienda, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local e Instituto de Crédito Oficial). En ese sentido, las propias Instrucciones de las Secretarías de Estado (de Administraciones Públicas, en 2015, y de Hacienda, en 2016), por las que se instó al ICO en 2015 y 2016 a concertar los servicios de las referidas entidades financieras, aluden a este término expresamente en su título.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por el Fondo de Financiación a Entidades Locales, cuya naturaleza jurídica es la de un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el art. 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. El Fondo estuvo adscrito a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del extinto Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) hasta la supresión de esta, efectuada por Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre. En la actualidad, está adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, en virtud del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio⁴.

También ha sido incluida en el ámbito subjetivo de esta fiscalización la SGFAL del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP), en la medida en que es el órgano al que se encomienda la gestión administrativa del Fondo, así como las actividades vinculadas directamente con la gestión del mismo realizadas por el ICO, entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, ya que a esta entidad le fue atribuida, en virtud del art. 10 del Real Decreto-ley 17/2014, la gestión financiera del Fondo, así como diversas funciones de instrumentación técnica de su funcionamiento, entre las que destaca la llevanza de la caja y la contabilidad. A este respecto, debe aclararse que la actuación de las entidades de "fronting" ha sido analizada desde la perspectiva de la actividad realizada por el ICO.

Adicionalmente, ha sido objeto de análisis determinada información y documentación correspondiente a entidades locales que obtuvieron financiación con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales, con el fin de contrastar los antecedentes empleados en la gestión del Fondo por la SGFAL y el ICO.

El ámbito objetivo de la presente fiscalización ha comprendido todos los procedimientos aplicados en la gestión del Fondo, incluyendo la puesta en marcha, ejecución y seguimiento de las medidas que se instrumentan a través del mismo, así como el seguimiento y reembolso de otras operaciones de las que era titular.

Por lo que respecta al ámbito temporal de la fiscalización, este se ha extendido a los ejercicios 2015 y 2016, sin perjuicio de que se hayan examinado operaciones o datos de ejercicios anteriores o posteriores que se consideraron necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

I.4. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable al ámbito objetivo de esta fiscalización está constituida por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- 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.
- 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.
- Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

⁴ Las referencias que se contiene en el texto al Ministerio de Hacienda y Función Pública deben entenderse efectuadas en la actualidad al Ministerio de Hacienda, en virtud del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio.

- 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.
- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Resoluciones de 12 de febrero de 2015, 23 de julio de 2015 y de 16 de junio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por las que se da cumplimiento al art. 41.1.a) del 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.
- Resolución de 5 de febrero de 2015, 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 y derivados de las entidades locales⁵, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. Esta Resolución fue derogada por otra de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, que, a su vez, fue posteriormente sustituida por la Resolución de 16 de septiembre de 2016⁶, 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 y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Resolución de 31 de julio de 2015, 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 y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

Otras disposiciones de aplicación son las siguientes:

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (disposición adicional primera, introducida por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio).
- Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (arts. 5 y 9).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

⁵ El Anexo I que acompaña a esta Resolución fue actualizado por medio de Resoluciones de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera 5 de mayo, 10 de junio y 7 de julio de 2015. Posteriormente, también fue actualizado en virtud de Resoluciones de la SGTPF de 4 de abril, 29 de abril de 2016 y 6 de junio de 2016.

⁶ Esta Resolución fue derogada por Resolución de 4 de julio de 2017, 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 y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales, vigente en el momento de finalización de los trabajos de fiscalización.

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales⁷.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la norma técnica nº 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la fiscalización puede calificarse de cumplimiento y operativa o de gestión. Su finalidad es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos aplicados en la gestión del Fondo de Financiación a Entidades Locales, en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

En particular, el análisis ha comprendido los siguientes extremos:

- a) Verificar si la gestión del Fondo de Financiación a Entidades Locales se ha ajustado a la normativa que resulta de aplicación.
- b) El grado de cumplimiento de los objetivos del Fondo de Financiación a Entidades Locales.
- c) Los procedimientos y sistemas de control aplicados en su gestión, tanto en lo que respecta a la puesta en marcha de la medida, selección de entidades que pueden solicitar la adhesión al mecanismo para obtener financiación con cargo a los distintos compartimentos en que se estructura, cuantificación de los recursos máximos a obtener, así como el ámbito objetivo de las operaciones que se financian con cargo al Fondo.
- d) El procedimiento aplicado para la comunicación de las operaciones a financiar entre los entes implicados, puesta a disposición y aplicación de los recursos a los fines previstos, incluido el abono a terceros.
- e) El reembolso por parte de las entidades locales de las operaciones de crédito concertadas con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales.
- f) El procedimiento empleado en el seguimiento de las operaciones de crédito y anticipos concedidos a las entidades locales, tanto en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, como a las operaciones vigentes procedentes de la extinta entidad pública Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, asumidos por el Fondo a

⁷ Entró en vigor con posterioridad al periodo fiscalizado y fue modificado, a su vez, por el Real Decreto 256/2018, de 4 de mayo.

través del compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales.

- g) Los mecanismos de coordinación entre los distintos entes y órganos dependientes de la Administración General del Estado que intervienen en la gestión del Fondo de Financiación a Entidades Locales.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013, modificadas por sendos Acuerdos de 29 de octubre de 2015 y 24 de noviembre de 2016.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización. En particular, se efectuaron visitas a la sede de la SGFAL y del ICO, y se solicitó información y documentación a entidades locales que concertaron operaciones de crédito con el Fondo, con el fin de contrastar los antecedentes que constaban en los registros y en las aplicaciones informáticas empleadas por ambos.

Por último, tanto la SGFAL, como el ICO y las entidades locales a las que se solicitó información cumplieron con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los arts. 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Administración General del Estado (AGE) y el ICO han rendido en plazo las cuentas correspondientes al periodo fiscalizado (ejercicios 2015 y 2016). Por su parte, las cuentas anuales del Fondo de Financiación a Entidades Locales, correspondientes al ejercicio 2015, fueron rendidas con un retraso de 27 días con respecto al plazo establecido en el art. 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, habiendo sido rendidas en plazo las del ejercicio 2016.

En este subapartado se refieren aspectos significativos relativos al procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de las cuentas anuales del FFEELL, en el que intervinieron una empresa contratada por el ICO, el propio ICO así como la SGFAL y las Secretarías de Estado de Hacienda y de Administraciones Públicas (en relación con las cuentas anuales de 2016 y 2015, respectivamente).

I.6.1. Formulación de las cuentas anuales

La formulación de las cuentas anuales del Fondo correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 se efectuó el 20 de julio de 2016 y el 24 de julio de 2017, respectivamente, fuera del plazo de tres meses previsto en el art. 127 de la LGP y en la Resolución de 12 de septiembre de 2013, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del art. 2 de la LGP⁸.

⁸ El ICO alegó que ha puesto las cuentas a formular del FFEELL de todos los ejercicios a disposición del MINHAFP antes del 31 de marzo de cada año. No obstante, de los registros que obran en el Tribunal de Cuentas en relación con las

Adicionalmente, el procedimiento seguido en la elaboración y preparación de las cuentas anuales del Fondo no se ajustó en ninguno de los dos ejercicios al procedimiento previsto en la Resolución antes referida, ya que se facilitaron a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) estados contables preliminares para la auditoría de cuentas del Fondo, sin que estas estuvieran formuladas de acuerdo con el procedimiento previsto.

Asimismo, la IGAE en el curso de los trabajos de auditoría de cuentas efectuó algunas advertencias sobre los criterios utilizados en la elaboración de los estados provisionales, lo que originó la introducción de modificaciones significativas en los referidos estados preliminares relativos a ambos ejercicios (2015 y 2016). Por otra parte, la revisión que realiza la SGFAL sobre la propuesta de cuentas anuales redactada por el ICO, para su posterior elevación al titular de la Secretaría de Estado, viene precedida de una serie de verificaciones que realiza el propio ICO sobre el borrador de estados preparados por la firma contratada para asistir en la llevanza de la contabilidad, lo que dio lugar a retrasos en los trámites necesarios para preparar las cuentas anuales del Fondo en los dos ejercicios fiscalizados.

Como consecuencia de estos retrasos e incumplimientos, la información relativa al Fondo que se empleó para la elaboración de la Cuenta General del Estado de 2015 procedía de unos estados elaborados con carácter preliminar, tal y como se indicó en el párrafo 4.6 de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2015, aprobada por el Tribunal de Cuentas el 29 de junio de 2017, y contuvo discrepancias con el contenido de las cuentas anuales aprobadas del ejercicio.

1.6.2. Órgano competente para la aprobación de las cuentas anuales

Ha de indicarse que las cuentas del FFEELL correspondientes al ejercicio 2015 fueron aprobadas el 8 de septiembre de 2016 por el Secretario de Estado de Administraciones Públicas y rendidas por la IGAE el 27 de septiembre de 2016; mientras que las del ejercicio 2016 se aprobaron por el titular de la Secretaría de Estado de Hacienda el 28 de julio de 2017, sin que, a esa fecha, existiera una norma expresa que atribuyera dicha competencia a la referida Secretaría de Estado de Hacienda.

En este sentido, debe recordarse que el FFEELL fue creado con efectos de 1 de enero de 2015 por el anteriormente mencionado Real Decreto-ley 17/2014, adscribiéndose originalmente el Fondo al entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a la que se atribuyó expresamente *la formulación, puesta a disposición, aprobación y rendición de cuentas del Fondo* (arts. 8 y 9 del referido Real Decreto-ley). Sin embargo, esta Secretaría de Estado fue suprimida el 4 de noviembre de 2016, en virtud de la disposición final primera del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, al igual que la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL), de ella dependiente (esta en virtud del art. 4.3 Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales). A su vez, los Reales Decretos 415/2016 y 424/2016 desdoblaron orgánicamente, en lo que respecta a esta cuestión, la extinta Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del MINHAP en la Secretaría de Estado de Hacienda del MINHAFP, manteniendo la adscripción de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL) al MINHAFP a través de la precitada Secretaría de Estado de Hacienda, y en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, dependiente del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, sin que ninguno de ellos hiciera mención específica a la adscripción del Fondo, objeto de la fiscalización, a una u otra de estas dos Secretarías de Estado, ni al alcance de sus concretos ámbitos competenciales en lo que pudiera afectar a la gestión del Fondo. Esta cuestión no se aclaró normativamente en favor de la Secretaría de Estado de Hacienda y la SGFAL

fechas de formulación de las cuentas anuales del Fondo, atribución que corresponde al cuentadante (Secretario de Estado) se deduce que las fechas de formulación de las cuentas anuales del FFEELL son las que se indican en el Informe.

hasta la entrada en vigor, el 29 de julio de 2017, del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

En consecuencia, la adscripción orgánica del FFEELL estuvo indeterminada⁹ en el periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 2016 (fecha en que quedó suprimida la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en virtud del Real Decreto 415/2016) y el 29 de julio de 2017 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto 769/2017), por falta de una norma organizativa que evitara la indefinición descrita, y la consiguiente inseguridad jurídica acerca del ejercicio de las competencias que sobre el Fondo atribuyó originariamente el Real Decreto-ley 17/2014 a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. En esta tesitura, dichas competencias fueron desempeñadas por la SGFAL, órgano dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda del MINHAFP, entendida como sucesora de la SGCAL en el ejercicio de la competencia relativa a la instrumentación y seguimiento de los mecanismos de financiación habilitados por la AGE para las Entidades Locales atribuida por el art. 13.1i) del Real Decreto 256/2012, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del MINHAP¹⁰ y, por otra parte, –art. 13 del referido Real Decreto 256/2012- en la consignación de los créditos destinados a la dotación del Fondo en el ejercicio 2016 al crédito presupuestario 15.22.922N.878, cuya gestión correspondía a la SGCAL y, una vez suprimida esta, a la SGFAL, ambas dependientes, sucesivamente, del MINHAP y del MINHAFP, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Hacienda, respectivamente.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables, durante el periodo fiscalizado, del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹¹, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (órgano suprimido por Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre) y de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (órgano suprimido en virtud del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre). También se puso de manifiesto a los titulares, al tiempo de someter el Anteproyecto al trámite de alegaciones, de la Secretaría de Estado de Hacienda y de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, órganos que habían asumido las funciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales.

A su vez, se remitió el Anteproyecto de Informe para alegaciones al actual Presidente del ICO, así como a las dos personas que desempeñaron este cargo durante el periodo fiscalizado.

Dentro del plazo habilitado al efecto, presentaron alegaciones la titular de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, el exsecretario de Estado de Administraciones Públicas, la exsecretaria General de Coordinación Autonómica y Local, así como el Presidente del ICO y las dos expresidentas del ICO. El exsecretario de Estado de Administraciones Públicas y la

⁹ En relación con este epígrafe, la SGFAL alegó que no se produjo inactividad alguna del FFEELL y que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 424/2016, el 12 de noviembre de ese año, se determinó que la SGFAL quedara adscrita a la Secretaría de Estado de Hacienda- A este respecto, se significa que a la fecha de aprobación de las cuentas anuales del FFEELL de 2016 y, sin perjuicio de las normas de carácter transitorio destinadas a dar continuidad a las funciones atribuidas a los órganos suprimidos, que se aplicaron a la SGCAL, lo cierto es no existía norma expresa alguna sobre la adscripción del FFEELL y, por ende, sobre la competencia para aprobar las cuentas anuales del referido FFEELL.

¹⁰ Vigente hasta el 29 de julio de 2017, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 769/2017 de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

¹¹ El titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con anterioridad al Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, coincidió en el periodo fiscalizado y en el momento de someter el Anteproyecto al trámite de alegaciones.

exsecretaria General de Coordinación Autonómica y Local se adhirieron a las alegaciones presentadas por la SGFAL y, las dos expresidentas del ICO, por su parte, se adhirieron a las alegaciones formuladas por el Presidente del ICO. Con posterioridad a la finalización del plazo para la presentación de alegaciones, la SGFAL aportó una ampliación a sus alegaciones originales, que no se incorporan al Informe.

Todas las alegaciones recibidas han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a las modificaciones y matizaciones que se han considerado procedentes. En aquellos casos en que ha sido necesario, el tratamiento dado a las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del mediante notas a pie de página. Por todo ello, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados del Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La creación del Fondo de Financiación a Entidades Locales (FFEELL) se enmarca dentro de la facultad del Estado de poner en marcha medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

La configuración de este tipo de medidas debe respetar el principio de responsabilidad enunciado en el art. 8 de la LOEPSF, conforme al cual el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Esta circunstancia ha motivado que todas las medidas de apoyo a la liquidez hayan consistido en créditos o préstamos concedidos por el Estado a las entidades locales, o incluso, excepcionalmente, en el abono de importes adeudados a terceros por parte de los mecanismos de financiación estatales por cuenta de las entidades locales, que deben posteriormente reembolsar dichos importes.

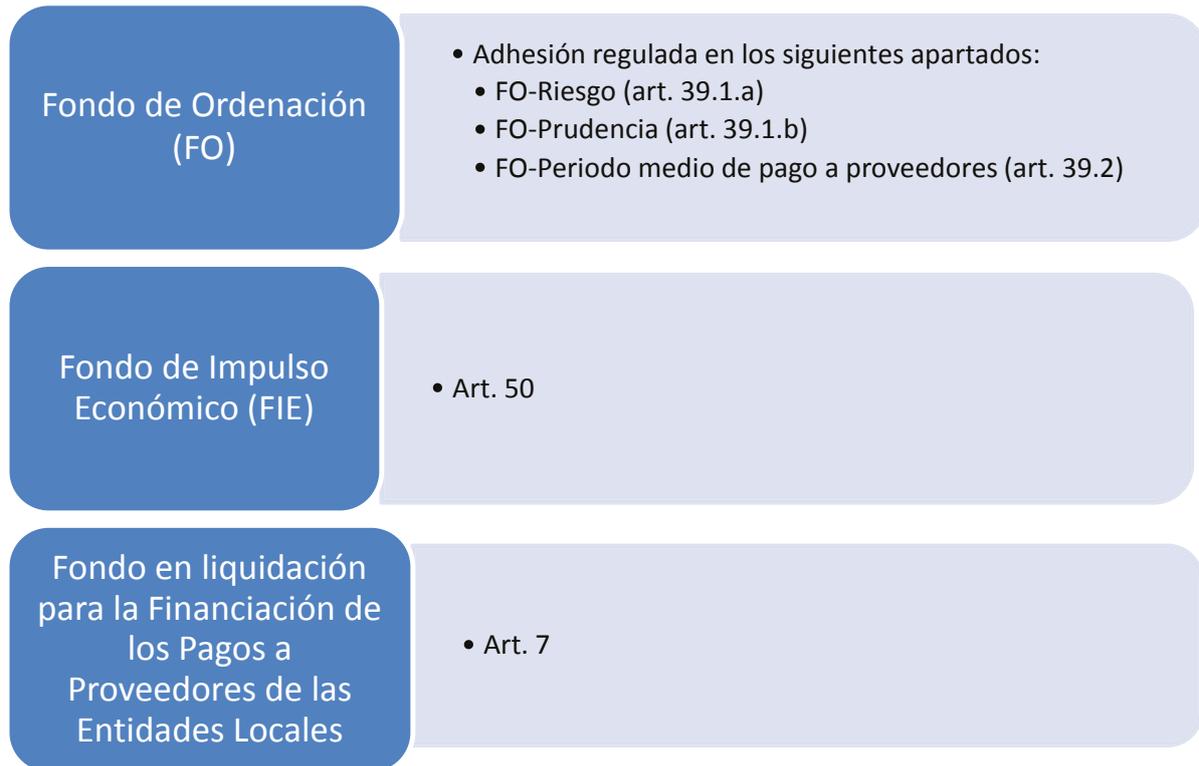
Otro elemento común a la mayor parte de estas medidas ha sido el diseño de medidas de condicionalidad, destinadas a vincular la aceptación de las solicitudes a la adopción de compromisos de reequilibrio o mejora de las magnitudes económico-financieras, a través de planes de ajuste, o de adhesión a medidas o mecanismos estatales, tales como la plataforma “*Emprende en tres*” o el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado.

En este sentido, como se ha anticipado, entre los objetivos del Real Decreto-ley 17/2014 figura el de poner en marcha nuevos mecanismos que permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, priorizar la atención al gasto social, seguir ayudando a las Administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsar a las que han conseguido superarlas y, por otra parte, simplificar y reducir el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, mejorando la eficiencia de su gestión. Para lograr ese ahorro financiero, otra de las características del mecanismo era la priorización de la obtención de mejores condiciones financieras para las entidades locales, tanto en sus pasivos ordinarios como en los casos en que el Estado o alguno de sus entes dependientes eran deudores, como es el caso de los préstamos concedidos como consecuencia de las distintas medidas de pago a proveedores.

El Real Decreto-ley 17/2014 atribuye a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) el desarrollo de los procedimientos de gestión, la fijación de las condiciones financieras de los préstamos a conceder con cargo al Fondo, la distribución por compartimentos de los recursos y el establecimiento de las cantidades máximas de las operaciones a concertar por entidad.

A este respecto, debe señalarse que el Fondo de Financiación a Entidades Locales se estructura en tres compartimentos, de acuerdo con el art. 7 del referido Real Decreto-ley 17/2014: Fondo de Ordenación, Fondo de Impulso Económico y Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Entidades Locales, tal y como se presenta en el diagrama siguiente:

DIAGRAMA 1: COMPARTIMENTOS EN QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES (REAL DECRETO-LEY 17/2014)



Cada uno de los compartimentos de este Fondo tiene la consideración de mecanismo adicional de financiación de los referidos en la disposición adicional primera de la LOEPSF. Los requisitos a cumplir para adherirse a cada uno de los compartimentos son diferentes. A su vez, su ámbito objetivo, es decir, el tipo de operaciones para las que se puede solicitar financiación, es distinto para cada compartimento, aunque existen áreas coincidentes.

Por lo que respecta al compartimento Fondo de Ordenación (FO) del Real Decreto-ley 17/2014, este divide en tres apartados:

- FO-Riesgo financiero (art. 39.1 a): al que pueden adherirse los municipios que hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, y se encuentren en situación de riesgo financiero, entendiéndose por tal el que:
 - su deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a esa fecha, y que
 - se encuentren en determinadas situaciones previstas en el art. 21.a), b) o c) del Real Decreto-ley 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad, conforme a los datos de liquidaciones de presupuestos de los dos ejercicios inmediatamente anteriores, o bien les hayan sido concedidas las medidas extraordinarias previstas en aquella norma.

- FO-Prudencia financiera: al que pueden adherirse los municipios que, habiendo cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (SGTPF). Una vez una entidad acredite que cumple los criterios del art. 39.1 b), esto es, de imposibilidad de financiarse en prudencia, puede financiar cualquier operación incluida en el ámbito objetivo del Real Decreto-ley 17/2014.
- FO-Periodo medio de pago a proveedores: al que quedan adheridas aquellas entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de los arts. 111 y 135 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), que presenten durante dos meses consecutivos un periodo medio de pago que supere en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa de morosidad, y sean propuestas por el MINHAFP para la entrada en este mecanismo extraordinario de financiación, en particular en el compartimento FO. No se activó esta medida en el periodo fiscalizado, ya que no hubo incumplimientos en relación con el periodo medio de pago a proveedores que motivaran su inclusión.

En lo que respecta al Fondo de Impulso Económico, de acuerdo con el art. 50 del precitado Real Decreto-ley 17/2014, podrán adherirse al mismo las entidades locales que cumplan los siguientes requisitos:

- Que hayan alcanzado los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- Que su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la formulación de la solicitud.
- Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera para con el MINHAFP.

En tercer lugar, respecto al compartimento denominado Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores, debe indicarse que en este compartimento se agrupan todos los préstamos concedidos a las entidades locales como consecuencia de las medidas previstas en los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013.

Los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013 tuvieron la particularidad de prever, a diferencia del resto de medidas, que en caso de que las entidades locales no presentaran plan de ajuste, o este no fuera aprobado, el entonces Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores abonaría a los terceros las deudas por cuenta de las referidas entidades, sin que existiera una operación de préstamo o crédito formalizada entre la entidad local deudora y el Fondo, reembolsándose al Fondo este importe abonado mediante la retención de la participación de los tributos del Estado (PTE), a la que tienen derecho los ayuntamientos y diputaciones provinciales, excluidas las del País Vasco¹² y la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con el TRLRHL.

Ninguna entidad podía solicitar la adhesión a este tercer compartimento, cuya finalidad era el seguimiento de las operaciones ya concertadas. No obstante, la CDGAE, y como medida adicional a las ya previstas en el Real Decreto-ley 17/2014, mediante Acuerdos adoptados al efecto, facultó a las entidades locales a las que se estuviera reteniendo la PTE, a concertar préstamos con el compartimento Ordenación del Fondo por el importe de la deuda pendiente de reembolsar procedentes de cantidades abonadas por el Fondo de Pago de Proveedores.

¹² Las entidades locales de País Vasco y Navarra pudieron acogerse a las medidas previstas en los Reales Decretos-leyes 4/2013 y 8/2013 en los términos previstos en los mismos.

Por otra parte, es importante destacar que en el transcurso del periodo fiscalizado tuvieron lugar modificaciones legislativas que afectaron al ámbito objetivo del Fondo: la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía. Así:

- El art. 2.4 de la Ley Orgánica 6/2015 modificó la disposición adicional primera de la LOEPSF, incluyendo la previsión de financiar a las entidades locales, a través de los compartimentos FO o FIE, las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes de los Tribunales de Justicia, en caso de que las referidas entidades se encontraran en las situaciones descritas en los arts. 39 o 50 del Real Decreto-ley 17/2014, siempre que se justificase la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de aquella ejecución. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de esta disposición, el Fondo incluyó una nueva necesidad a atender denominada: obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes.
- Por otra parte, el Real Decreto-ley 10/2015, en particular, su art. 11, facultó a la SGFAL para conceder anticipos, por un importe máximo equivalente a lo que les correspondiera por los anticipos a cuenta de la participación en los Ingresos del Estado de 2015, a aquellos ayuntamientos que se hubieran acogido a la medida prevista en el art. 22 del Real Decreto-ley 8/2013, así como aquellos que se encontraran comprendidos en el ámbito subjetivo del art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014, que son las correspondientes al FO-Riesgo, en este caso, para la cancelación de la deuda pendiente con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que estuvieran siendo objeto de compensación mediante la aplicación de retenciones en la PTE. Estos importes se debían refinanciar durante 2016 mediante operaciones de préstamo con cargo al compartimento FO.

En consecuencia, la mecánica del procedimiento ha sufrido variaciones a lo largo del periodo fiscalizado motivadas, ya por la incorporación de nuevas necesidades al ámbito objetivo, antes referidas, bien por la modificación de algunos aspectos del contenido de los Acuerdos de la CDGAE, ora por ajustes y subsanaciones de algunas deficiencias que los propios gestores advirtieron en las primeras etapas de su puesta en marcha y, en ocasiones, por diferentes criterios en las decisiones adoptadas por la propia SGFAL.

En lo que respecta a la exposición de los resultados de la fiscalización, esta se estructura distinguiendo los siguientes apartados:

1. Análisis de los activos financieros del Fondo así como de su tesorería.
2. Síntesis del procedimiento aplicado en la operativa del FFEELL.
3. Resultados del examen de la planificación y definición de los procedimientos puestos en marcha para el funcionamiento del Fondo.
4. Análisis del ámbito objetivo y subjetivo del FFEELL.
5. Análisis del procedimiento de adhesión a los distintos compartimentos en los que se estructura el FFEELL.
6. Resultados de la revisión sobre el contenido y estructura de los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos relacionados con el FFEELL.
7. Procedimiento para la concertación de las operaciones de crédito.
8. Abono de los vencimientos de necesidades comunicadas por las entidades locales.

9. Reembolso de los préstamos de los que el FFEELL es deudor.
10. Grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores establecidos en el programa presupuestario correspondiente al Ministerio de Hacienda y Función Pública que contiene los créditos destinados a las aportaciones de los PGE para la financiación del FFEELL.
11. Cumplimiento de los aspectos aplicables al FFEELL, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como, en la medida que ha procedido, de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por otra parte, en la referida exposición se ha hecho hincapié en los aspectos más relevantes de la gestión del Fondo, así como en aquellos que son susceptibles de mejora o donde se han hallado incidencias o problemas. En consecuencia, el texto no constituye una exposición exhaustiva de todas las fases del procedimiento.

Debe añadirse que, en el curso del análisis, se han revisado las funcionalidades de la aplicación informática "FEL", desarrollada por la Subdirección de Sistemas y Organización de la SGFAL. Dicha aplicación ha agrupado en la actualidad diversas soluciones tecnológicas que se implantaron para gestionar los distintos compartimentos del Fondo y es la herramienta principal que utiliza la SGFAL para la gestión del Fondo y para la recepción de solicitudes de las entidades locales y documentación anexa. A su vez, se han revisado aspectos relacionados con el Fondo de las aplicaciones empleadas por el ICO: BackOffice, Gestión de Préstamos y Banc@ico.

II.1. ANÁLISIS DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y LA TESORERÍA DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

Con el fin de ilustrar el volumen cuantitativo de los recursos gestionados por el Fondo de Financiación a Entidades Locales se presenta a continuación un análisis del activo del FFEELL, que se compone de dos masas patrimoniales: activos financieros y tesorería.

II.1.1. Activos financieros del Fondo de Financiación a Entidades Locales

Cabe distinguir tres grandes categorías de operaciones que conforman los activos financieros del FFEELL, las dos últimas de ellas incardinadas en el compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los pagos a proveedores de Entidades Locales:

- Importe correspondiente a operaciones de crédito dispuestas de acuerdo con el Real Decreto-ley 17/2014, a partir del 1 de enero de 2015, con cargo a los compartimentos Fondo Ordenación y Fondo de Impulso Económico.
- Préstamos concedidos con cargo a las distintas fases del extinto Fondo de Pago a Proveedores de las entidades locales en los ejercicios 2012 y 2013, con saldo vivo en 2015 y 2016.
- Importes que fueron abonados por el extinto Fondo de Pago a Proveedores de las entidades locales por cuenta de los ayuntamientos y que se recuperan mediante la retención en la Participación en los Ingresos del Estado, denominadas operaciones "sin préstamo".

Los importes totales globales relativos a las tres categorías de operaciones arriba referidas son los reflejados en el siguiente cuadro para el periodo fiscalizado:

CUADRO Nº 1:
ACTIVOS FINANCIEROS DEL FFEELL
(euros)

Año	Préstamo	Nº EELL	Nº operaciones	Capital dispuesto	Capital pendiente	Amortizaciones vencidas no cobradas	Intereses vencidos no cobrados	Total pendiente
2015	Fondo Impulso	44	45	99.805.192,14	99.805.192,14	0,00	0,00	99.805.192,14
2015	Fondo Ordenación	53	56	447.903.537,65	447.903.537,65	0,00	0,00	447.903.537,65
2015	FFPP y medidas anteriores	1.617	4.015	6.277.546.943,29	5.943.742.196,41	1.612.557,80	27.469.991,41	5.972.824.745,62
2015	Total con Préstamo	1.714	4.116	6.825.255.673,08	6.491.450.926,20	1.612.557,80	27.469.991,41	6.520.533.475,41
2015	"Sin Préstamo"	382	817	791.696.485,11	701.360.412,41	0,00	36.025.395,66	737.385.808,07
	TOTAL 2015	2.096	4.933	7.616.952.158,19	7.192.811.338,61	1.612.557,80	63.495.387,07	7.257.919.283,48
2016	Fondo Impulso	66	79	194.409.015,41	183.394.627,71	0,00	24.284,62	183.418.912,33
2016	Fondo Ordenación	126	235	958.287.839,66	933.297.238,01	0,00	1.685.858,10	934.983.096,11
2016	FFPP y medidas anteriores	1539	3830	6.105.672.852,92	5.376.209.570,58	27.739.308,32	17.488.913,31	5.421.437.792,21
2016	Total con Préstamo	1.731	4.144	7.258.369.707,99	6.492.901.436,30	27.739.308,32	19.199.056,03	6.539.839.800,65
2016	"Sin Préstamo"	301	725	764.065.810,84	673.950.433,64	0,00	31.398.698,05	705.349.131,69
	TOTAL 2016	2.032	4.869	8.022.435.518,83	7.166.851.869,94	27.739.308,32	50.597.754,08	7.245.188.932,34

fuente: ICO. Datos referidos a 31 de diciembre de 2015 y 2016.

El importe del capital pendiente a 31 de diciembre de 2015 era de 7.192.811.338,61 euros correspondiente a 4.933 operaciones de 2.096 entidades. A su vez, a 31 de diciembre de 2016 existía un capital pendiente de 7.166.851.869,94 euros correspondiente a 4.869 operaciones de 2.032 entidades. Si tenemos en cuenta la deuda pendiente que ascendía a 7.257.919.283,48 euros y 7.245.188.932,24 euros en los ejercicios 2015 y 2016, respectivamente, no debe obviarse que este importe se mantiene prácticamente constante en los dos años en la medida en que el importe dispuesto fue ligeramente inferior al total amortizado correspondiente a las operaciones del compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales procedentes de las consabidas medidas previstas en los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013.

A su vez, las operaciones "sin préstamo" proceden de los ya mencionados Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013, en los que el Fondo atendió pagos por cuenta de las entidades locales sin que se formalizara una operación de crédito, subrogándose en la posición de los acreedores finales de tal suerte que el Fondo recupera dichos importes mediante la retención a las entidades locales de la participación en los ingresos del Estado. El importe pendiente de estas operaciones "sin préstamo" ha disminuido en este periodo al pasar de 737.385.808,07 euros a 705.349.131,69 euros.

Las operaciones con préstamo se han caracterizado por configurar un periodo de carencia de reembolso de principales y una periodicidad mensual de liquidación de intereses y de principal, una vez concluye el plazo de carencia en la devolución del principal. En el Anexo I se recogen las condiciones financieras y de reembolso de principal de cada una de las categorías de operaciones con préstamo.

En el caso de que las entidades no atiendan a vencimiento un plazo de intereses o principal, automáticamente dicho importe es reembolsado con cargo a la retención de la participación de los tributos del Estado de esa entidad.

II.1.2. Tesorería del Fondo de Financiación a Entidades Locales

La tesorería del Fondo forma parte del conjunto de recursos del Tesoro Público, en virtud de la definición subjetiva de este, contenida en el art. 90 de la LGP, al carecer el Fondo de personalidad jurídica. A este respecto, debe indicarse que para el desarrollo de la operativa del FFEELL, existe una cuenta bancaria en el Banco de España a nombre del Fondo que se gestiona por el ICO. Dicha cuenta arrojó los siguientes saldos en los ejercicios fiscalizados:

CUADRO Nº 2:
SALDO VIVO DEL FFEELL EN CUENTAS DEL BANCO DE ESPAÑA
(euros)

	Saldo 01/01/2015	Saldo 31/12/2015	Saldo 31/12/2016
Importe	284.878.089,99	1.047.343.665,08	1.807.047.883,24

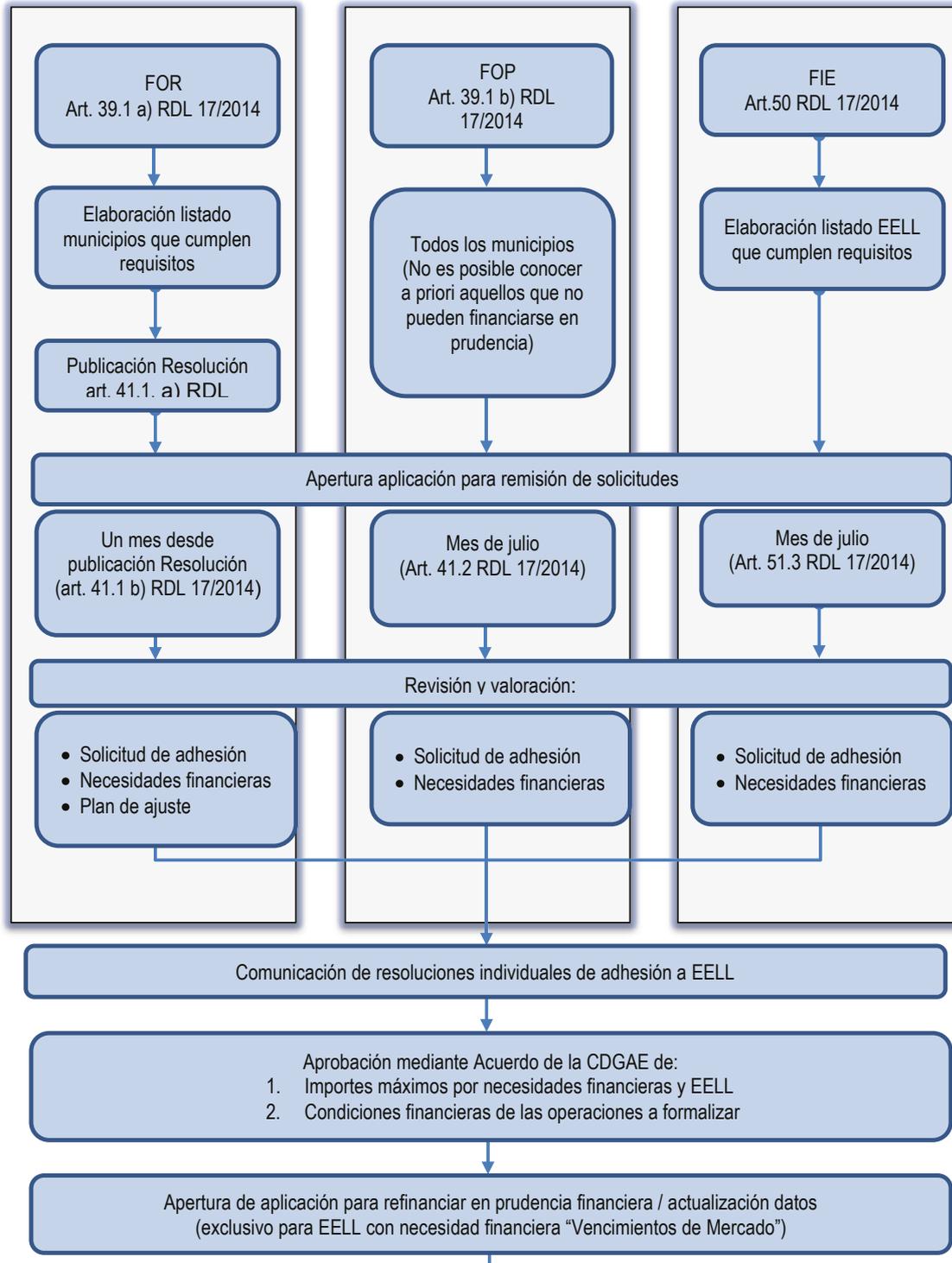
Fuente: ICO.

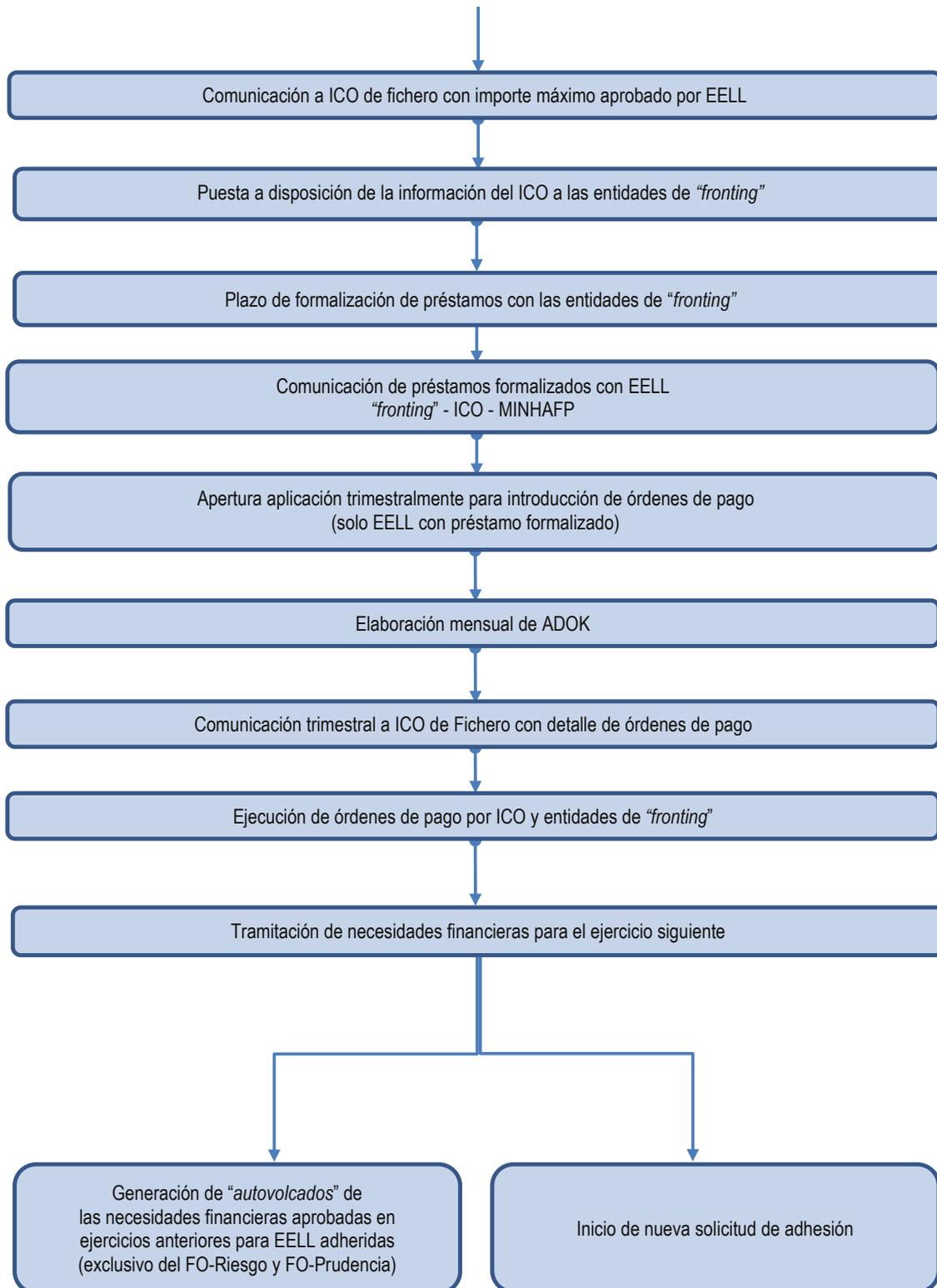
Con posterioridad al periodo fiscalizado, y en relación con los saldos arriba indicados, resultó significativo, por la magnitud del importe de la operación, el traspaso de 1.779.866.426 euros desde la cuenta del Fondo a las ordinarias gestionadas por el Tesoro Público, en virtud de Acuerdo de la CDGAE de 15 de junio de 2017. Estos recursos líquidos procedían de amortizaciones de principal y rendimientos en concepto de intereses percibidos por el FFEELL durante los ejercicios 2015 y 2016. En ese sentido, de acuerdo con los datos del ICO, el principal que fue objeto de amortización correspondiente a operaciones del Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales en ambos ejercicios (1.394.402.581 euros) superó el importe de recursos dispuesto por las entidades locales con cargo a las medidas del Real Decreto-ley 17/2014, excluidas las refinanciaciones -1.066.951.491 euros-, lo que, considerado conjuntamente con las aportaciones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, evidenció que el Fondo tuvo un excedente de recursos líquidos en la tesorería en 2016.

II.2. SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO

En este apartado se analizan, por una parte, las líneas principales de los procedimientos aplicados en la operativa del Fondo. En este sentido, la mecánica operativa del Fondo se ha caracterizado por una complejidad significativa, habida cuenta del número de procesos y la pluralidad de entidades y agentes que intervienen en la misma. A fin de facilitar su comprensión se presentan diagramas de flujos que permiten una mejor comprensión de los hitos y fases de su gestión.

DIAGRAMA 2: LÍNEAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO APLICADO EN LA GESTIÓN DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES (REAL DECRETO-LEY 17/2014)





A continuación se describe de manera sucinta el procedimiento que se ha seguido, con carácter general, en la gestión de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 instrumentadas por medio del FFEELL:

1. Con independencia de los antecedentes de otras medidas de pago a proveedores, el Fondo se crea como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, aunque su puesta en marcha se materializó a lo largo del ejercicio de 2015.
2. Como hito procedimental inicial, la SGFAL, a través de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, preparó sendos listados de entidades que cumplieran las condiciones para su inclusión en el compartimento Fondo de Impulso Económico (en adelante FIE) y en el compartimento FO (apartado 1.a) del art. 39 del Real Decreto-ley 17/2014, en adelante FO-Riesgo). Las entidades pudieron consultar en la página web habilitada por la SGFAL para las relaciones con las entidades locales Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales (OVEL) su inclusión en alguna de las referidas relaciones. La adhesión al compartimento FO a través de la vía del art. 39.1 b) del Real Decreto-ley 17/2014 (en adelante FO-Prudencia) se motivó por la imposibilidad de financiarse en términos de prudencia financiera (para cualquier entidad).
3. Posteriormente se abrió un plazo para que las entidades solicitasen la adhesión a uno de los compartimentos en el que se comunicaron la previsión de necesidades a atender por el FFEELL y aportaron la documentación requerida en relación con cada compartimento.
4. El resultado de la evaluación del cumplimiento de los requisitos fue efectuado y comunicado por la SGFAL a las entidades locales.
5. A continuación, se promovió la aprobación de un Acuerdo de la CDGAE que incluyó las cantidades máximas a financiar a cada entidad adherida y además las condiciones del préstamo a formalizar. En paralelo en mayo-junio de 2015, el ICO, bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas tramitó la licitación con las entidades financieras (*"fronting"*) para la prestación de los servicios de apoyo en el proceso.
6. Una vez adoptado el Acuerdo por la CDGAE, se instruyó al ICO para que, por medio de las entidades financieras de *"fronting"*, formalizara las operaciones de crédito con las entidades locales a fin de financiar las necesidades aprobadas por la CDGAE. Se previeron diversos intercambios de ficheros informáticos para comunicar las entidades y cantidades máximas de la SGFAL al ICO y de este a las entidades financieras de *"fronting"* para la firma de las operaciones de crédito con las entidades financieras. Al final de ese proceso, las entidades financieras de *"fronting"* debían custodiar el original de las pólizas de crédito firmadas y remitir al ICO un fichero con el importe formalizado para su traslado a la SGFAL.
7. Las entidades locales, una vez adheridas, incorporaron en la aplicación FEL de la SGFAL, con carácter trimestral, el listado de órdenes de pago a atender por el Fondo. Esta información se trasladó al ICO para su posterior comunicación a las entidades financieras de *"fronting"*.
8. La Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales promovía mensualmente una propuesta de gasto instrumentada a través de un expediente en el que se acumulaban las fases de autorización, compromiso y reconocimiento de la obligación (ADOK¹³) con las operaciones a atender en el mes siguiente. Este ADOK incluía las aportaciones que se efectuaban desde los PGE y cuentas del Tesoro a la cuenta del Fondo.

¹³ La Orden del entonces Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, prevé en su regla 24 la posibilidad de acumular fases de ejecución del presupuesto de gastos en un único acto, de tal suerte que se produce la aprobación, disposición de crédito, así como el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago en un único acto, cuyo registro contable se instrumenta por medio de documentos denominados "ADOK".

9. El ICO ordenó la transferencia de los importes correspondientes de las operaciones comunicadas a las cuentas de las entidades de “*fronting*,” para que a su vez se abonasen a los destinatarios finales de las órdenes de pago (entidades financieras por vencimientos de préstamos, cuentas de consignación judicial por sentencias y en su caso, cuentas de la AEAT y la TGSS).
10. Las entidades locales debían abonar a las entidades de “*fronting*” el importe de los intereses devengados por las operaciones de crédito formalizadas, toda vez que se configuró un periodo de carencia para el reembolso del principal.
11. Si las entidades no atendiesen los pagos de intereses o de principal, transcurrido el periodo de carencia, la participación en los tributos del Estado actúa como garantía, abonándose desde las cuentas del Tesoro a la cuenta del Fondo el importe de reembolso.

II.3. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PUESTOS EN MARCHA PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

II.3.1. Planificación y previsión de medios contenida en la memoria de elaboración del Real Decreto-ley 17/2014

En el curso de los trabajos de fiscalización ha sido analizado el expediente de elaboración del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre. El procedimiento de elaboración de la norma fue tramitado con arreglo a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio¹⁴, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que la desarrollaba. Este marco regulatorio se ha visto afectado por la modificación parcial de la referida Ley 50/1997, del Gobierno, en relación con el procedimiento de producción de normas efectuada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), -en vigor desde el 2 de octubre de 2016- que ha desarrollado en mayor medida los antecedentes y documentos que han de acompañar la aprobación de disposiciones normativas por parte del Gobierno.

Con relación al proceso de elaboración de esta norma, cabe señalar lo siguiente:

- Tanto la memoria de elaboración del precitado Real Decreto-ley 17/2014, como los anexos que la acompañaban, así como la ficha de resumen ejecutivo cumplían con carácter formal los requisitos establecidos en el referido Real Decreto 1083/2009, pero no contenían ninguna previsión acerca de los recursos económicos, técnicos o materiales de los que los centros directivos u organismos dependientes de la AGE involucrados en su gestión (la entonces SGCAL y el ICO, principalmente) pudieran precisar, pese a que era previsible que la puesta en marcha de una medida cuyo ámbito subjetivo comprendía, entre otros, al Sector Local, compuesto por 12.973 entidades, de las cuales 8.122 eran ayuntamientos¹⁵ y, dotado de 1.000 millones de euros, iba a requerir desarrollar aplicaciones informáticas, compensar al ICO por los costes de sus servicios de agente financiero e, incluso, medios humanos adicionales. En ese sentido, pese a que en los anexos se indicase que la norma iba a tener impacto en los Presupuestos Generales del Estado y podría afectar a los Presupuestos de las Administraciones Territoriales, no se contiene en ellos ninguna mención a los recursos a dotar para su puesta en marcha, más allá de la proyección de los presupuestos de explotación y capital de los dos Fondos (Financiación a Comunidades Autónomas y Financiación a Entidades Locales) para 2015 que acompañan a la propuesta.

¹⁴ Derogado con carácter posterior al periodo fiscalizado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que entró en vigor el 4 de diciembre de 2017.

¹⁵ Datos procedentes del *Informe Anual del Sector Público Local, ejercicio 2015*, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 27 de julio de 2017.

- Las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 tienen una vocación de continuidad en el tiempo, a diferencia de otras medidas anteriores similares (v.gr. las instrumentadas en los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013) que tuvieron un carácter puntual. La experiencia adquirida en la gestión de estas medidas anteriores, con un mayor volumen incluso en términos de recursos empleados y entidades que recibieron financiación, hacía ineludible que se hubieran previsto medios materiales, técnicos y humanos para gestionar la medida.
- Por otra parte, otra de las manifestaciones de la insuficiente planificación se evidencia al analizar la puesta en marcha de la medida desde una perspectiva temporal. Así, en la motivación del Real Decreto-ley, su análisis jurídico justificó la urgencia de la tramitación del modo siguiente: *la situación extraordinaria de necesidad de financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y el inicio del nuevo ejercicio presupuestario, justifican la necesidad de poner en marcha de forma urgente mecanismos que permitan aliviar estas necesidades, trasladar los ahorros financieros obtenidos y evitar que se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera en el menor plazo posible*. Sin embargo y, sin perjuicio de las actuaciones preparatorias que desarrolló la SGFAL una vez entró en vigor la norma a las que aludió este órgano en sus alegaciones, la primera atención líquida de necesidades con cargo al FFEELL tuvo lugar en julio de 2015, seis meses después de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, y uno de los compartimentos con mayor potencial de dotación de facilidades financieras o de liquidez a las entidades locales, el FO-Prudencia, no dio lugar a transferencias de recursos hasta que se adoptó el Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015. De ello se deduce que las razones de urgencia descritas en la memoria no se tradujeron en un impulso efectivo y ágil de las medidas previstas en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, lo que pone de manifiesto una insuficiente previsión de las actuaciones que requería la puesta en marcha y desarrollo de la medida y que han afectado negativamente en la gestión del FFEELL.

A este respecto cabe destacar otros cuatro aspectos que ponen de manifiesto la insuficiente planificación y previsión de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 que afectaron a la gestión del FFEELL:

- La falta de definición de algunos aspectos en el Real Decreto-ley 17/2014 y la carencia de manuales internos escritos de procedimientos sobre el funcionamiento operativo y puesta en práctica del Fondo supone una debilidad, al permitir un margen excesivo de discrecionalidad. Ambas circunstancias, junto con el escaso intervalo temporal disponible para poner en funcionamiento las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014, han desembocado en una falta de homogeneidad en determinados criterios aplicados y en los procedimientos que se han seguido en la gestión del Fondo. A título ilustrativo se puede hacer referencia a la inexistencia de un procedimiento escrito sobre la metodología para preparar los listados de entidades que cumplían los requisitos previstos en el art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014 (FO-Riesgo) o la metodología para cuantificar el detalle del importe de las liquidaciones negativas del sistema de financiación local a financiar, incluidas en el ámbito objetivo de compartimento FO (art. 40.1 c) del Real Decreto-ley 17/2014.
- La insuficiencia de recursos humanos en la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales de la SGFAL. Así, esta unidad había asignado a doce funcionarios de los veintiocho que prestaban servicios en la misma para efectuar tareas vinculadas con el Fondo, cuyos cometidos debían compatibilizarse con otros trabajos de la Subdirección. A mayor abundamiento, con posterioridad al periodo fiscalizado, el número de empleados públicos dedicados a tareas relacionadas con el Fondo ha descendido a nueve, concentrándose este descenso en puestos con nivel de complemento de destino 26 (uno) y 28 (dos). A ello se añade que esta unidad administrativa ha visto incrementada su carga de trabajo de manera muy significativa con la sucesiva puesta en marcha de medidas excepcionales de financiación, antes referidas, y el incremento de información económica remitida por las entidades locales, cuya instrumentación y gestión lleva aparejado el seguimiento de planes de ajuste y otra

información adicional, lo que supone una dificultad añadida para conseguir una óptima gestión del Fondo.

- La yuxtaposición de medidas de apoyo a las entidades locales, ya que en el curso del periodo fiscalizado se añadieron nuevas necesidades a financiar (v.gr. obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes) y se modificaron las condiciones de las mismas. A su vez, el insuficiente detalle de definición de estas mismas necesidades en el texto del Real Decreto-ley 17/2014 ha hecho que el procedimiento seguido en la gestión de las medidas tenga un elevado grado de complejidad tanto en lo que respecta a su operativa como a su diseño, lo que supone un obstáculo para que las entidades locales puedan obtener las ventajas en términos de facilidad de financiación y ahorro de costes que lleva aparejado. Esta cuestión se abordará con posterioridad pero, a título ilustrativo, puede indicarse que existieron errores en la información sobre los vencimientos de mercado a financiar derivados de una interpretación inexacta de la mecánica del sistema por parte de algunos gestores de las entidades locales.
- El escaso plazo para la instrumentación de las fases de concertación de préstamos y ejecución de los pagos, circunstancias que tuvieron lugar en los procesos de puestos en marcha en 2015 y 2016, lo que incrementó el riesgo de errores y dificultó que las entidades locales dispusiesen de tiempo suficiente para completar los trámites y, a su vez, que la medida desplegara sus efectos adecuadamente. En particular, las fechas de adopción de los Acuerdos de la CDGAE (16 de diciembre de 2015 y 22 de diciembre de 2016) limitaron significativamente el margen de actuación de los agentes intervinientes, ya que el proceso de formalización de las operaciones de crédito, carga de órdenes de pago a atender y transferencia de recursos se efectuó en un plazo muy limitado de tiempo (hasta 31 de diciembre de 2015 y 2016, respectivamente).

II.3.2. Aspectos formales de la configuración del procedimiento, en particular de la contratación de los servicios de “fronting”

La configuración del mecanismo puesto en marcha por el Real Decreto-ley 17/2014 se caracterizó por la traslación sucesiva del ejercicio de las funciones y responsabilidades que conllevan un riesgo inherente de reducción del nivel control en las distintas fases del procedimiento. En ese sentido, el art. 10 del Real Decreto-ley 17/2014 establece que corresponde al ICO la gestión financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y del Fondo de Financiación a Entidades Locales, incluyendo la llevanza de su contabilidad. En su virtud, entre otras funciones, el ICO debía formalizar en nombre y representación del Gobierno, y por cuenta del Estado, las correspondientes pólizas de préstamo a suscribir con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para llevar a cabo el pago de sus necesidades financieras. Teniendo en cuenta que el ICO carece de una estructura periférica y de recursos humanos y materiales para realizar por sí mismo las funciones que le atribuye el Real Decreto-ley 17/2014, siguiendo las instrucciones de la Secretaría de Estado a la que estaba adscrita el Fondo, se configuró un procedimiento que comportó la participación de entidades financieras –entidades de “fronting”- que actuaron a través de sus propios representantes, interviniendo todos ellos en actuaciones tales como: la firma de los contratos de préstamo en nombre y representación del FFEELL, los pagos de vencimientos, la administración y seguimiento de las operaciones y los servicios de tesorería y otros accesorios.

Esta intervención de las entidades de “fronting” a través de sus apoderados o de subcontratistas, si bien está fundamentada en la posibilidad prevista en el propio Real Decreto-ley 17/2014, que habilitaba al Instituto de Crédito Oficial para contratar asistencias técnicas, pudo suponer, por la forma en que fue llevada a cabo, un exceso en la atribución de funciones de naturaleza pública a terceros, en la medida en que los contratos de asistencia excedieron su contenido puramente asistencial o de apoyo y, en su virtud, se transfirió en realidad el ejercicio de competencias públicas atribuidas por una norma con rango de ley al ICO, sin que, expresamente, en los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos figuraran menciones específicas a las entidades financieras colaboradoras de “fronting”, ni a su intervención en nombre del Estado. A su vez, la referida traslación de funciones realizada implica un riesgo de reducción del nivel de control ejercido por parte de los órganos administrativos en las distintas fases del procedimiento.

Por otra parte, no consta ningún estudio o documento en el que se hubiera analizado la posible participación, colaboración o cooperación de los órganos territoriales de la Administración General del Estado (AGE), regulados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, hasta el 2 de octubre de 2016, y con posterioridad a esa fecha, por la Ley 40/2015, de 1 octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno tienen encomendadas la representación de la AGE en su ámbito territorial, funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Corporaciones locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal. Por su parte, las Delegaciones de Economía y Hacienda¹⁶ están reglamentariamente habilitadas para *desarrollar las tareas de naturaleza gestora que, actualmente atribuidas a los órganos centrales del Departamento, se desconcentren o deleguen en aquéllas*, por lo que con carácter previo a encomendar a empresas privadas la representación del Estado, cabría haber realizado los estudios pertinentes para analizar si los órganos periféricos dependientes de la AGE hubieran podido actuar en nombre y representación del Estado, comprobando los extremos que se hubiera estimado necesario, todo ello bajo la coordinación de la SGCAL y con el potencial ahorro de costes para la Hacienda Pública, al evitar, siquiera parcialmente, la necesidad de contratar a las entidades de “fronting”.

II.3.2.1.a) Compensación al ICO por la intermediación en la gestión del Fondo

El art. 10.3 del Real Decreto-ley 17/2014 prevé que el ICO sea objeto de compensación con carácter anual por los costes en que incurra en relación con sus funciones de agente financiero del Fondo. A este respecto, el Acuerdo de la CDGAE estableció una cuantía conjunta de 25 millones de euros a satisfacer al ICO por la gestión de los dos Fondos (Financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas). Esta compensación es independiente de los costes por los servicios de “fronting” a las que se aludirá más adelante.

Esta cuantía se reparte proporcionalmente en función del importe relativo de la posición activa de ambos en relación con el total de los dos Fondos. En 2015 y 2016 se atribuyeron al FFEELL un total de 1.353.393 y 1.150.277 euros, respectivamente.

II.3.2.1.b) Procedimiento de contratación de los servicios de “fronting”

En lo que se refiere al procedimiento que se sigue para la contratación de las entidades financieras de “fronting”, se tramita por el ICO¹⁷, de acuerdo con su régimen específico, en nombre y representación del Fondo, mediante un proceso competitivo previa Instrucción de la Secretaría de Estado correspondiente.

Durante el periodo fiscalizado tuvieron lugar dos procesos competitivos: el primero, que fue iniciado como consecuencia de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 20 de mayo de 2015; y el segundo, en virtud de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Hacienda de 27 de diciembre de 2016.

En lo que respecta al proceso de contratación, las Instrucciones de las Secretarías de Estado estipulaban como criterio de adjudicación el precio (subasta) y requerían al ICO que se efectuase de acuerdo con criterios técnicos. El ICO, una vez recibida la correspondiente Instrucción, cursaba

¹⁶ El régimen jurídico de las Delegaciones de Economía y Hacienda se desarrolla por el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda y los arts. 17 a 21 del Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda.

¹⁷ La contratación del ICO se rigió en el periodo fiscalizado por las Instrucciones Internas de Contratación de 20 de marzo de 2013, sustituidas por las Instrucciones de diciembre de 2016, de acuerdo con lo previsto por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, teniendo en cuenta la consideración del Instituto como poder adjudicador.

invitaciones a las entidades financieras que participaron en los procesos de “*fronting*” en las fases 1 y 2 de los mecanismos de Pago a Proveedores.

A su vez, en la invitación efectuada se preveían tres criterios generales de participación: que se adjudicaría a un máximo de dos entidades, que las entidades debían tener presencia en todo el territorio nacional (a excepción de en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), siendo requisito imprescindible que la entidad contara con, al menos, una oficina en cada provincia y, tercero, que la entidad adjudicataria hubiera participado en los procesos anteriores de “*fronting*” instrumentados en el marco de las fases 1 y 2 de los extintos Fondos de Pago a Proveedores. A continuación se analizan ambos procedimientos:

- En el año 2015, la Instrucción de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 20 de mayo de 2015, emitida a fin de dar cobertura a los servicios de “*fronting*” en relación con las medidas previstas por el Real Decreto-ley 17/2014 para los ejercicios 2015 y 2016, se estipuló un precio máximo de licitación que supusiera al menos, “un ahorro para el fondo del 25% respecto del mejor precio contemplado en contratos análogos adjudicados con anterioridad”.

En el anexo I de la invitación remitida por el ICO a las entidades financieras se incluyeron las características y criterios que rigieron el proceso de adjudicación, entre las que destacaba la fijación de un umbral de precios máximos. Estos precios se fijaron en 14 y 2 puntos básicos¹⁸ para operaciones “con préstamo” y “sin préstamo”, respectivamente.

Del análisis de dicho proceso de adjudicación y anteriores se desprende que en realidad el ICO solo consideró un único procedimiento competitivo como referencia en relación con la prestación de servicios asimilables. Dicho proceso competitivo fue el adjudicado en noviembre de 2013 por el Consejo Rector de la entidad Fondo de Pago a Proveedores (entidad pública dependiente de la AGE, suprimida por la Ley 13/2014, de 14 de julio, en la actualidad sucedida por el FFEELL), en el que los precios de adjudicación fueron de 19 y 3 puntos básicos, respectivamente.

A este respecto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no han quedado justificadas las razones de la utilización, en exclusiva, del proceso iniciado en noviembre de 2013, ya que, a tenor de las características y tipo de operaciones concertadas podrían haberse incluido también en la valoración el resto de procesos competitivos tramitados en 2012 y 2013. En este sentido, la similitud de la definición de los criterios de cálculo de las comisiones de “*fronting*” (y como se efectúa su devengo) es mayor entre las fases de 2012 y 2013, que en relación con el proceso iniciado en noviembre de 2013 que se consideró en el expediente, estribando la principal diferencia entre ambos en las comisiones a sufragar en caso de amortizaciones anticipadas. En caso de haber tomado como referencia varios procesos competitivos, y no solo el de noviembre de 2013, se hubiera producido un ahorro en las comisiones abonadas.

- En el año 2016, en relación con el segundo proceso competitivo, iniciado por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 26 de diciembre de 2016, la carta de invitación enviada por el ICO a las entidades financieras reprodujo los tres requisitos técnicos antes expresados, es decir, un máximo de dos entidades a seleccionar, tener presencia en todo el territorio nacional (a excepción de en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), siendo requisito imprescindible que la entidad contara con, al menos, una oficina en cada provincia, y haber participado en un proceso competitivo celebrado con anterioridad para prestar servicios como entidad de “*fronting*”.

El segundo de estos criterios no se cumplió en el caso de una entidad, ya que esta requirió de la colaboración de otras entidades financieras para cumplir el requisito de presencia en todo el territorio nacional. En ese sentido, la referida entidad es un banco mayorista español que presta servicios de soporte a procesos de negocio bancario pero carece de sucursales salvo

¹⁸ Un punto básico equivale en orden de magnitud a uno por mil, calculándose la retribución al multiplicar este parámetro por el importe dispuesto en euros y por año.

en Madrid y en dos ciudades europeas. Esta entidad se sirvió de apoderamientos por sustitución efectuados a empleados de otras entidades financieras que eran accionistas minoritarios en su capital social y que sí tenían presencia en las diferentes provincias.

En este caso se ha podido desvirtuar uno de los elementos de los servicios de “*fronting*” que motivaba la necesidad de contratación por parte del ICO como era la presencia territorial y los medios humanos para poder acudir a los actos de firma y recabar la documentación a aportar por las entidades locales, aspectos que el referido Instituto no podía desarrollar al carecer de estructura periférica y de medios humanos suficientes, pero que esta entidad financiera tampoco podía suplir por sí misma como se ha especificado en el párrafo anterior.

Por último, es preciso señalar que, además de lo anteriormente referido, el apoderamiento que realizó esa entidad financiera supuso “*de facto*” una subcontratación, ya que la modalidad contractual empleada para articular la actuación de las entidades de “*fronting*” es un contrato de mandato. Así, en la medida en que una de las prestaciones que realizaban las referidas entidades de “*fronting*” era la intervención como mandatario, dicha subcontratación, de acuerdo con las Instrucciones de contratación del ICO, requería autorización por parte de este, lo que no se llevó a cabo en este proceso, existiendo meramente un conocimiento tácito por parte del Instituto¹⁹.

II.3.2.1.c) Retribución de las entidades de “*fronting*”

El contenido de las prestaciones que constituyen los servicios de “*fronting*” se estableció originalmente en la primera fase del Fondo de Pago a Proveedores, mediante el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero. La dimensión de esa medida, en cuanto al número de entidades que concertaron préstamos y el volumen de recursos movilizados, condicionó la definición de estas prestaciones. El contenido y definición de las tareas que han desempeñado las entidades de “*fronting*” en el periodo fiscalizado coinciden, de forma significativa, con las definidas en el mecanismo creado por el referido Real Decreto-ley 4/2012, con leves adaptaciones, pese a que el número de operaciones de crédito concertadas y recursos movilizados en virtud del Real Decreto-ley 17/2014 ha sido significativamente menor.

En el siguiente cuadro se sintetiza el método de cálculo de las comisiones devengadas y satisfechas en relación con la gestión del Fondo²⁰, incluyendo también las correspondientes al compartimento *Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales*. En relación con esta cuestión, todos los procesos competitivos concluidos para

¹⁹ A este respecto, el ICO alegó que la previsión en los pliegos de la posibilidad de subcontratar habilitaba a esta entidad a recabar la colaboración de otras entidades para la realización de las funciones que le habían sido atribuidas, es decir, a subcontratar. Sin embargo, las propias Instrucciones Internas de Contratación del ICO, tanto las de marzo de 2013 como las de diciembre de 2016, ambas en su apartado 5.9, manifiestan que “*los contratistas no podrán subcontratar total ni parcialmente la prestación del servicio objeto del contrato, ni tampoco podrán ceder a un tercero los derechos y obligaciones que se deriven del citado contrato sin consentimiento expreso del ICO*”, consentimiento que no se recabó en este caso.

²⁰ Operaciones “con préstamo”:

- Operaciones correspondientes al Real Decreto-ley 4/2012 y Real Decreto-ley 4/2013: La Entidad de Crédito, recibía un margen de intermediación del 0,75% sobre el nominal formalizado, deduciéndose los importes amortizados por no haberse podido aplicar al pago de facturas. Este margen de intermediación se prorratea a lo largo de la vida del préstamo, mientras existan importes pendientes de repago, y es abonado anualmente y de una sola vez durante el último trimestre de cada año natural, a partir de 2013.
- Operaciones correspondientes al Real Decreto-ley 8/2013: La Entidad de Crédito, recibirá un margen de intermediación del 1,90%, que correspondía al precio marginal del proceso competitivo de la última entidad de crédito seleccionada, sobre el nominal formalizado, deduciéndose los importes amortizados por no haberse podido aplicar al pago de facturas. Este margen de intermediación se prorratea a lo largo de la vida del préstamo, mientras existan importes pendientes de repago, y es abonado anualmente y de una sola vez durante el último trimestre de cada año natural, a partir de 2014.

Operaciones “sin préstamo”:

- La Entidad de Crédito, recibe una remuneración que dependiendo de la entidad de crédito, oscilaba entre 3 y 7,5 puntos básicos, sobre el importe de las transferencias efectuadas por la Entidad de Crédito para las operaciones de esta modalidad, sin tener en cuenta aquellas que finalmente resultasen impagadas.

la contratación de servicios de “fronting” segregaron las operaciones en dos categorías: operaciones “con préstamo”, en las que la entidad de “fronting” firmó en representación del Estado por cuenta del Fondo una operación de crédito; y operaciones “sin préstamo”, en las que el Fondo abonó a los acreedores los importes, subrogándose en su posición jurídica, sin formalizar operaciones de crédito con las entidades locales pero devengando intereses a favor del Fondo por los importes abonados, al igual que en las operaciones con préstamo.

CUADRO Nº 3:
REMUNERACIÓN A LAS ENTIDADES DE “FRONTING”
(porcentaje)

Operaciones	Comisión operaciones con préstamo %	Base Giro comisión	Devengado/Reconocido	Pago	Comisión “Up Front” (*)	
					Por suscripción ampliación plazo % (*)	Por cada año adicional de ampliación (gestión y administración) %
RDL 4/2012 (Mayo 2012)	0,75	Capital formalizado el 1er. año; capital vivo en años siguientes	75% el primer año; 25% proporcional lineal a lo largo de la vida del préstamo	1/10 anual	0,10	0,01875
RDL 4/2012 (Julio 2012)	0,75	Capital formalizado el 1er. año; capital vivo en años siguientes	75% el primer año; 25% lineal a lo largo de la vida del préstamo	1/10 anual	0,10	0,01875
RDL 4/2013 (Agosto 2013)	0,75	Capital formalizado el 1er. año; capital vivo en años siguientes	75% el primer año; 25% lineal a lo largo de la vida del préstamo	1/10 anual	0,10	0,01875
RDL 8/2013 (Diciembre 2013)	1,90	Capital vivo	1/10 anual	1/10 anual	0,10	0,01875
RDL 17/2014-Refinanciación	0,80	Capital vivo	1/10 anual	1/10 anual	0,05	0,01875
RDL 17/2014-Impulso	0,80	Capital vivo	1/10 anual	1/10 anual	0,05	0,01875
RDL 17/2014-Ordenación	0,80	Capital vivo	1/10 anual	1/10 anual	0,05	0,01875

(*) Calculada sobre el capital vivo y tipo de operación. Comisiones que fueron abonadas como consecuencia de la modificación unilateral introducida en las condiciones originales de los préstamos por el Real Decreto-ley 17/2014. Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el ICO.

En los años 2015 y 2016 no ha habido operaciones “sin préstamo” tramitadas por las entidades de “fronting”, ya que el Real Decreto-ley 17/2014 no preveía esta posibilidad, por lo que no se han devengado comisiones en el periodo fiscalizado en relación con estas operaciones.

Respecto a las comisiones denominadas “Up-front”²¹, en el periodo fiscalizado solo consta que fueron abonadas en 2015. Estas comisiones se originaron como consecuencia de la modificación de las condiciones de los préstamos introducida por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 17/2014²². El importe se calculó aplicando un 0,05% al importe de capital pendiente a 31 de diciembre de 2014, percibiéndose de una sola vez en el último trimestre de 2015.

²¹ Comisiones que fueron abonadas como consecuencia de la modificación unilateral introducida en las condiciones originales de los préstamos por el Real Decreto-ley 17/2014. Este término es el empleado por el ICO para referirse específicamente a estas comisiones.

²² Disposición adicional séptima. Modificación de las condiciones financieras de las operaciones de crédito suscritas con cargo al Fondo de liquidez autonómico y con cargo al Fondo para la financiación de los pagos a proveedores 2. Las operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a 31 de diciembre de 2014, hayan formalizado con cargo al Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores 2 y con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico se ajustarán a las siguientes condiciones financieras a partir del 1 de enero de 2015:

a) El tipo de interés queda fijado para 2015 en el 0% anual hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2016.
b) Durante 2015 las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no abonarán vencimientos de principal de operaciones formalizadas en ejercicios anteriores con cargo al Fondo de Financiación a Proveedores 2.

El resumen del importe de estas comisiones abonadas en los ejercicios 2015 y 2016 y de las devengadas y pendientes de pago recogidas en las cuentas anuales para estos dos años es el siguiente:

CUADRO Nº 4:
COMISIONES DE "FRONTING" SATISFECHAS
(euros)

Ejercicio	Importe pagado	Importe devengado y no vencido en cuentas anuales
2015	8.884.660,22	33.285.161,00
2015 "UP FRONT"	2.936.039,20	
Total 2015	11.820.699,42	33.285.161,00
Total 2016	8.116.389,73	30.474.873,00

Fuente: ICO.

Como se aprecia en el cuadro, a final de 2016 en el balance del Fondo aún quedaban más de 30 millones de euros devengados y no vencidos relativos a comisiones.

II.3.2.2. CONTABILIDAD DEL FONDO

Una manifestación adicional de la concatenación de traslaciones de funciones en relación con la gestión del Fondo se refiere a la llevanza de la contabilidad del mismo. Si bien el Real Decreto-ley 17/2014 atribuye al ICO, como agente financiero del FFEELL esta función, aquel, pese al estrecho seguimiento que realiza sobre el Fondo, encomendó la prestación de ese servicio a una entidad privada a través de un contrato. Este contrato supuso un coste total de 98.000 euros por dos años, IVA excluido, conjuntamente para ambos Fondos (entidades locales y comunidades autónomas) y pese al refuerzo de medios que pudo suponer para el ICO, no evitó las incidencias relativas al proceso de preparación de las cuentas anuales referidas en el subapartado II.1 anterior.

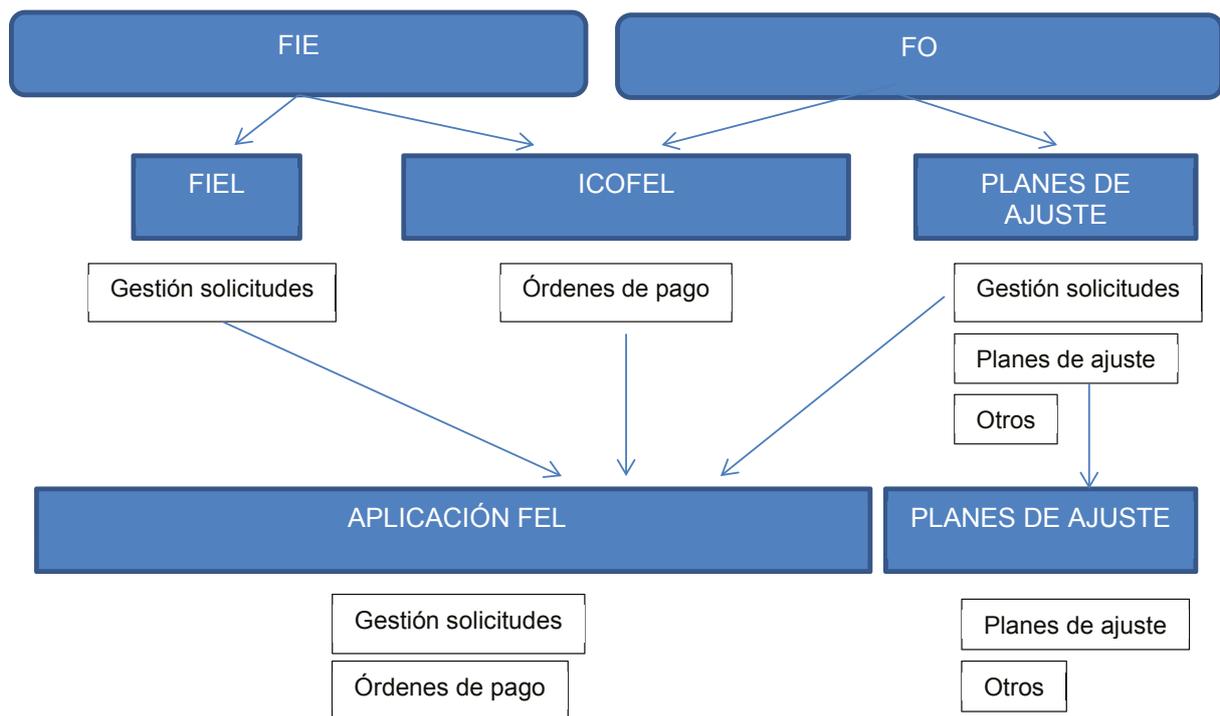
II.3.3. Análisis de las soluciones tecnológicas utilizadas por la SGFAL para la gestión del Fondo (aplicación informática FEL)

Como se ha indicado anteriormente (epígrafe II.3.1), no existió ninguna previsión sobre la dotación de medios técnicos materiales y humanos adicionales para la puesta en marcha y tramitación de las solicitudes y restantes operaciones relacionadas con el Fondo. No obstante, con medios propios y con el Real Decreto-ley 17/2014 ya en vigor, la Subdirección General de Sistemas y Organización de la entonces SGCAL diseñó y desarrolló diversas herramientas informáticas que servirían para gestionar todo el proceso aplicado por esta (presentación de solicitudes, remisión de documentación, comunicación de las necesidades financieras, gestión de las órdenes de pago, etc.) en todas las fases en las que se formalizaron operaciones de crédito para la atención de necesidades con cargo a los compartimentos previstos en el Real Decreto-ley 17/2014. La implementación de dichas aplicaciones informáticas ha tenido que conjugar la complejidad de los procedimientos previstos en el Real Decreto-ley 17/2014, la inmediatez para la aplicación de las medidas (apertura a comienzos del 2015 del FIE, por ejemplo, tras publicarse la disposición el 30 de diciembre de 2014) y las sucesivas novedades normativas que se han ido produciendo (incorporación de la posibilidad de financiar obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes o de deudas con la AEAT y la TGSS como necesidades financieras). Posteriormente, a medida que las medidas de apoyo del Real Decreto-ley se fueron consolidando, a lo largo de 2016 se implantó la aplicación FEL, como aplicación única para la gestión de las medidas en el seno de la SGFAL, integrando los datos procedentes de las aplicaciones previamente empleadas.

c) El plazo de las operaciones de endeudamiento afectadas por lo previsto en la letra b) se ampliará un año.

En ese sentido, hasta la puesta en producción de la aplicación FEL se llegaron a desarrollar tres herramientas informáticas, parciales e independientes, una por cada fase de apertura de procesos de formalización de operaciones de crédito a lo largo de un periodo de dieciocho meses. En el siguiente diagrama se muestra el proceso de integración de las aplicaciones informáticas desarrolladas en la aplicación FEL:

DIAGRAMA 3: PROCESO DE INTEGRACIÓN DE UTILIDADES INFORMÁTICAS EN LA APLICACIÓN FEL



A ello hay que añadir las mejoras y modificaciones que las aplicaciones fueron sufriendo a fin de responder a las necesidades de la SGFAL para un adecuado seguimiento de estas ayudas (v.gr. proceso de refinanciación y actualización de información de préstamos en prudencia financiera que no estaba desarrollado para la apertura de la primera fase de FIE y cuya articulación se ejecutó por conducto de correo electrónico con las entidades locales).

La implantación de la aplicación FEL supuso, sin duda, una mejora evidente en 2016. No obstante, el pleno desarrollo de las funcionalidades de esta aplicación requirió un proceso de migración e integración de las bases de datos de registros procedentes de las aplicaciones utilizadas con anterioridad, proceso que culminó en 2017, año en que quedó completado el proceso de migración. Además, con posterioridad al periodo fiscalizado ha proseguido la introducción de mejoras en la aplicación, recogiendo, entre otras, la facultad de acceder a los documentos anexados a las solicitudes.

Dicho proceso de integración y migración fue diseñado en función a las necesidades de gestión, sin atender a un criterio cronológico, y sin que se asegurara la existencia de un volcado completo de los registros de las actuaciones efectuadas mediante las herramientas informáticas preexistentes en la aplicación única que se había desarrollado²³.

²³ La Subdirección General de Sistemas y Organización ha conservado copias de respaldo de los registros originalmente procesados que no están disponibles en el curso ordinario de la gestión.

Estos requisitos (integridad y trazabilidad, principalmente) se incardinan en los principios que establecía la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos²⁴, que, en su art. 1.2, en relación con la gestión de entornos informáticos, señala que *“las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias”*. A partir del 2 de octubre de 2016, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reproduce este marco jurídico y, entre otros preceptos, determina en su art. 17.3, en el mismo sentido, que *“los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”*.

A su vez, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, determina, en su art. 1.2, los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información, debiendo las Administraciones Públicas asegurar *“el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias”*.

El cumplimiento de estos principios ha sido objeto de verificación en la fiscalización de los sistemas informáticos, evidenciándose deficiencias relativas a la integridad, fiabilidad y trazabilidad de los registros volcados procedentes de las aplicaciones anteriores en relación con el Fondo, así como carencias en cuanto a la información disponible para los gestores.

A continuación se describen, estructuradas por el origen de la incidencia, la fase a la que ha afectado, o el impacto causado por las principales incidencias identificadas en la fiscalización:

- En el curso de la integración de los registros procedentes de las aplicaciones preexistentes, utilizadas durante 2015 y 2016, se han producido constantes actualizaciones y depuraciones que no solo afectaron a aspectos formales o de presentación de la interfaz de la aplicación, sino que generaron incoherencias en los registros disponibles de la aplicación FEL, lo que se traduce en incertidumbres sobre las garantías de integridad, fiabilidad y trazabilidad de los registros de solicitudes. En ese sentido, los registros de la aplicación informática analizados en el curso de los trabajos de fiscalización sufrieron modificaciones en los dos momentos temporales en los que fueron revisados (junio y octubre de 2017), de tal manera que los registros informáticos sobre unos procedimientos tramitados en los ejercicios 2015 y 2016, ambos ya cerrados, sufrieron alteraciones arrojando diferencias en el número de solicitudes presentadas, así como en el “estado de firma” de estas. En ese sentido en la primera revisión se hallaron 603 solicitudes, y en la segunda, tres meses después, 567. En el trámite de alegaciones se conciliaron las diferencias por la SGFAL, lo que, sin embargo, no afecta al contenido de las observaciones que se formulan.

Con carácter previo al cierre de los trabajos de fiscalización, se ha vuelto a revisar la información que aporta la aplicación FFEELL y se identificaron un total de 566 solicitudes.

²⁴ Vigente hasta el 2 de octubre de 2016.

**CUADRO Nº 5:
SOLICITUDES PRESENTADAS
(número)**

Fecha	Junio 2017	Octubre 2017	Abril 2018
Total solicitudes	603	567	566

Fuente: Aplicación FEL–Autoriza-Gestión de aplicaciones-Gestión de solicitudes.

Adicionalmente, el “estado de firma” de estas solicitudes presentadas también ha ido variando como se refleja en la siguiente tabla:

**CUADRO Nº 6:
ESTADO DE FIRMA DE LAS SOLICITUDES (PROCESOS CERRADOS)
(número)**

Estado de Firma	Firmada			No Firmada			No Aplica		
	Junio 2017	Octubre 2017	Abril 2018	Junio 2017	Octubre 2017	Abril 2018	Junio 2017	Octubre 2017	Abril 2018
Compartimento				Ejercicio 2015					
FFPP Refinanciación	0	45	45	39	1	1	0	0	0
FIE	180	180	180	0	0	0	0	0	0
FO-Riesgo	30	25	25	0	0	0	0	0	0
FO-Prudencia	59	65	65	6	0	0	0	0	0
Compartimento				Ejercicio 2016					
FFPP Refinanciación	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FIE	37	37	37	0	0	0	0	0	0
FO-Riesgo	60	102	101	102	23	0	13	13	36
FO-Prudencia	45	45	45	1	0	0	31	31	31
TOTAL	411	499	498	148	24	1	44	44	67

Fuente: Aplicación FEL–Autoriza-Gestión de aplicaciones-Gestión de solicitudes.

Las modificaciones sobre registros informáticos correspondientes a procesos ya cerrados, consecuencia de las depuraciones o de la detección de errores, revelan insuficiencias en el nivel de garantías de la integridad de la aplicación e implican un riesgo de utilizar una información incorrecta en la gestión de trámites relacionados con el Fondo.

- También se han encontrado deficiencias en cuanto a trazabilidad e integridad de determinados procesos de gestión de la información disponible en FEL, por un lado en cuanto a los datos volcados de las aplicaciones anteriores, ya que se han sobrescrito datos originales correspondientes a los trámites de refinanciación, actualización de vencimientos de mercado²⁵ y financiación de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes²⁶. Por otra parte, también se han advertido subsanaciones realizadas por los gestores o por los usuarios de las entidades locales -autorizados por la Subdirección General de Sistemas y Organización-. Estas modificaciones han alterado el reflejo en la aplicación de la sucesión de hitos que tuvieron lugar en el curso de la gestión. De estos casos, resulta especialmente significativo el reflejo actual de una operación en la aplicación FEL con un importe solicitado de cero euros, circunstancia que no responde a la realidad de lo acaecido, que fue la

²⁵ La Subdirección General de Sistemas y Organización ha conservado copias de respaldo de los registros originalmente procesados correspondientes a las solicitudes, pero no están disponibles en el curso ordinario de la gestión.

²⁶ Se han identificado, al menos dos casos, en los que consta como importe solicitado en relación con obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes el importe finalmente abonado, que era inferior al solicitado, cuya cuantía ha sido sobrescrita en la aplicación.

formalización de un crédito, posteriormente rescindido a consecuencia de la detección de un error. A su vez, en el caso de entidades que completaron documentación restante con carácter posterior, el sistema no conserva la fecha original de presentación sino la segunda.

- Por otra parte, no fueron objeto de migración las órdenes de pago correspondientes a vencimientos de mercado en las que los gestores de las entidades locales, al introducir las relaciones trimestrales, no confirmaron que los vencimientos de mercado de las que procedían cumplían los requisitos de prudencia financiera en el menú de la interfaz. Ello ha impedido determinar los vencimientos de mercado en los que se varió el criterio expresado en los certificados y documentos aportados al acto de firma en relación con el cumplimiento de los parámetros de prudencia financiera y, por consiguiente, se ha perdido la trazabilidad de este tipo de transacciones y su integridad con respecto al total de órdenes de pago que fueron introducidas²⁷.
- Por su parte, el módulo para gestión de solicitudes solo mostraba el último importe sobre el que se han efectuado gestiones, lo que impide conocer el dato de lo originalmente solicitado y el alcance de las modificaciones introducidas por la propia entidad local, por ejemplo, en el caso de que se haya renegociado una operación de mercado para ajustarla a los parámetros de prudencia financiera. Asimismo, en relación con las solicitudes, en particular del FO-Prudencia, Fase 2015/2015, una mancomunidad²⁸ presentó la solicitud de adhesión al compartimento, pese a que este tipo de entidades se encontraban excluidas del ámbito subjetivo de este compartimento del Fondo, circunscrito a ayuntamientos²⁹.
- En la información que presentaba visualmente la aplicación FEL se ha advertido que, al contrastar los anexos con los importes máximos que figuraban en el Acuerdo de la CDGAE de 7 de mayo de 2015, la interfaz de la aplicación mostraba la información de las solicitudes de las entidades locales de modo incorrecto para la fase FO-Riesgo 2015/2015, ya que se ha agrupado dentro de la necesidad "vencimientos de mercado" el importe total de todas las necesidades financieras solicitadas tal como refleja el anexo III del Acuerdo de la CDGAE. Adicionalmente, la aplicación FEL, para aquellas solicitudes de esta fase (FO-Riesgo 2015/2015) que incluyeron necesidades tales como "Reintegros de liquidaciones negativas" o "Devoluciones PTE" figuran con un importe que no corresponde al referido Anexo III del Acuerdo de la CDGAE, lo que incrementa ficticiamente el total. No obstante lo anterior, se ha verificado que los importes formalizados nunca superaron los solicitados originalmente. Dichas deficiencias no han sido depuradas en el momento de finalizar los trabajos de fiscalización.
- En lo que respecta a los cuadros de amortización que se introdujeron en 2015 para vencimientos de mercado en los compartimentos FO-Prudencia y FO-Riesgo, y que sirvieron para automáticamente generar solicitudes en las siguientes anualidades a las que se extendieron dichos vencimientos, la información ha sido incorrectamente trasladada por la aplicación FEL de un ejercicio al siguiente. Todo ello, con el consiguiente riesgo de que este importe fuera aprobado por la CDGAE, y se comunicara al ICO como máximo por el que formalizar, y por tanto, con la posibilidad de que se ordenaran pagos por una cantidad incorrecta. Esta incidencia se ha identificado en al menos cinco casos.
- Por último ha sido identificada una incoherencia en relación con las solicitudes de tres entidades locales, consistente en que la interfaz de la aplicación FEL indicaba que las respectivas solicitudes de adhesión a FO-Prudencia 2015/2015, que fueron cursadas por medio de un antecedente de la aplicación FEL, indicaba que las respectivas solicitudes de

²⁷ De acuerdo con las alegaciones de la SGFAL, en lo que respecta a los vencimientos de mercado, en la actualidad FEL impide generar órdenes de pagos en las que no se confirme que se cumplen los criterios de prudencia financiera.

²⁸ La SGFAL alegó que esta solicitud no tuvo ninguna virtualidad ya que la SGFAL advirtió y notificó a dicha Mancomunidad la imposibilidad de aceptar la adhesión.

²⁹ La SGFAL alegó en relación con este párrafo que "en la actualidad, la nueva aplicación FEL ya dispone de histórico de cambios para todos los datos de captura".

adhesión a FO-Prudencia 2015/2015 estaban rechazadas³⁰ y, sin embargo, vieron generada automáticamente en el sistema una solicitud para las necesidades de 2016 con la particularidad de que dichas solicitudes fueron directamente aprobadas³¹ e incluso, dos entidades financiaron necesidades. Destaca, en consecuencia que pese a la finalización del procedimiento en relación con estas entidades en 2015, el sistema informático autónomamente dio continuidad a las solicitudes de adhesión.

Estas circunstancias suponen un incumplimiento de los requisitos que deben presidir la utilización de entornos informáticos en la gestión.

II.4. ANÁLISIS DEL ÁMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DEL FONDO

En este subapartado se analiza, por una parte, el ámbito objetivo del Fondo, esto es, las distintas necesidades financieras que podían financiarse con cargo al FFEELL y, por otra, los procedimientos aplicados por la SGFAL en relación con el ámbito subjetivo de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 17/2014. Tanto el ámbito objetivo como el subjetivo venían condicionados por la estructura en compartimentos del Fondo, a la que se ha aludido con anterioridad. Cabe puntualizar, por otra parte, que ninguna entidad podía adherirse al compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales.

II.4.1. Análisis del ámbito objetivo del compartimento Fondo de Ordenación (apartados Riesgo y Prudencia)

El compartimento FO, tanto en lo que respecta al apartado de Riesgo como el de Prudencia, incluía entre las posibles necesidades a financiar:

1. Vencimientos de principal e intereses asociados de préstamos a largo plazo en condiciones de prudencia financiera. En este caso, la necesidad a financiar se refería a la anualidad de amortización de principal e intereses de operaciones de crédito con entidades financieras vivas con anterioridad a la adhesión.
2. Vencimientos de las operaciones de préstamo formalizadas bajo el mecanismo de financiación de los pagos a proveedores. En este supuesto, las entidades locales concertaban un préstamo por la anualidad de amortización de principal e intereses correspondientes a las operaciones de crédito que el extinto *Fondo de Pago a Proveedores* concertó en 2012 y 2013 con las entidades locales. A su vez, existía la posibilidad de refinanciar cuotas de principal e intereses vencidas y no atendidas cuyo pago se efectuaría mediante retención en la PTE. Adicionalmente, el art. 40.1 b) estipulaba que el Fondo *atendería los vencimientos derivados de las deudas que en este mismo marco se estén compensando mediante retenciones en la participación en tributos del Estado*, lo que suponía que el FFEELL reembolsaba anualidades compensadas o a compensar en la PTE correspondientes a operaciones "sin préstamo"³².
3. Refinanciación de cantidades abonadas por el extinto Fondo de Pago a Proveedores en nombre de las entidades locales que no concertaron préstamo³³. La posibilidad de financiar

³⁰ Las resoluciones individuales emitidas en relación con estas entidades locales por la SGFAL aceptaron la solicitud de adhesión, llegándose incluso a autorizar por Acuerdo de la CDGAE de 16/12/2015 la formalización del préstamo, aunque, finalmente ninguna de las entidades locales formalizó préstamo con el Fondo en 2015 por decisión propia, lo que dio lugar a que se entendieran desistidas en su solicitudes y en el sistema consten como rechazadas.

³¹ Dos de estas EELL formalizaron y dispusieron de los fondos de 2016.

³² Los importes de los reintegros de las liquidaciones y, sobre todo, de las devoluciones de las retenciones aplicadas en PTE tienen carácter dinámico, ya que su cuantía se reajusta mes a mes.

³³ Los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013 contemplaban dos vías para reintegrar el importe financiado por el Fondo: la concertación de operaciones de crédito o la retención en la PTE. La aplicación de una u otra vía se encontraba condicionada al contenido del plan de ajuste. Las entidades locales que presentaron un plan de ajuste informado favorablemente por el MINHAFP, formalizaron una operación de crédito, el resto de entidades devolverían el importe pagado por el Fondo mediante las retenciones en la participación en los tributos del Estado.

con cargo al Fondo esta necesidad no se deduce directamente del contenido literal del Real Decreto-ley. No obstante, el contenido de varios Acuerdos de la CDGAE lo incluyó expresamente, lo que se produjo dentro del periodo fiscalizado, en las fases de julio de 2015 y diciembre de 2015, aunque el Acuerdo de CDGAE de 7 de febrero de 2015 contempló, genéricamente, la opción de financiar esta necesidad. En estos casos, la concertación de la operación de crédito implicaba, para el Fondo, la baja del activo financiero en el compartimento correspondiente al “Fondo de Pago a Proveedores 2 en liquidación” por el importe vivo a la firma y un alta de un activo financiero en el compartimento FO.

4. Financiación de la anualidad correspondiente para abonar las liquidaciones negativas del sistema de financiación de las entidades locales. De acuerdo con la aplicación de las reglas contenidas en los capítulos II y IV de los Títulos II y III del TRLRHL y en el Título VII de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de 2015 y 2016, mensualmente se abonan anticipos a cuenta por la participación en la PTE y en el Fondo Complementario de Financiación. Posteriormente, se efectúa la liquidación que, con carácter general, en caso de resultar negativa –caso de los ejercicios 2008, 2009 y 2013-, se compensa mediante retención en los pagos a cuenta mensuales del ejercicio en curso. El Fondo contemplaba la posibilidad de concertar un préstamo para facilitar a las entidades locales la disposición de una cantidad equivalente a los recursos detraídos en el año. Como se describirá más adelante, en unos casos se abonó, a los que fue objeto de financiación, el importe correspondiente a la anualidad completa, mientras que, en otros, se abonó solo la parte proporcional a un periodo del año.
5. Financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes con cargo al Fondo, que fue prevista por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. Esta posibilidad estuvo disponible solo a partir de la fase regulada en el Acuerdo de CDGAE de 16 de diciembre de 2015, configurándose esta nueva necesidad como un elemento adicional que se pudo solicitar tanto independientemente como conjuntamente con otras.
6. Las deudas con la AEAT y con la TGSS susceptibles de ser objeto de compensación mediante retenciones de la PTE, en virtud del art. 11.7 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre. Esta necesidad era financiable por una sola vez para las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo del art. 39.1 a) del Fondo (FO-Riesgo). Al igual que en el caso de las sentencias, estas necesidades se incluyeron por primera vez en la fase de concertación de operaciones de crédito instrumentada en el Acuerdo CDGAE de 16 de diciembre de 2015.
7. Cancelación de los anticipos extrapresupuestarios concedidos en 2015 en aplicación del art. 11 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, que debía realizarse mediante operaciones de préstamo a formalizar en 2016 con cargo al compartimento FO.

II.4.2. Análisis del ámbito objetivo del compartimento Fondo Impulso Económico (FIE)

Con cargo al FIE, se financiaron las siguientes necesidades:

1. La cobertura de los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera determinados por Resolución de la SGTPF, para financiar inversiones financieramente sostenibles, de acuerdo con la definición prevista en la disposición adicional décimo sexta del TRLRHL.
2. La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Esta previsión, contenida en el apartado 2 del art. 52 del Real Decreto-ley 17/2014, no se llevó a efecto, en la medida en que no se financió en ningún caso esta necesidad.

3. Obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, en los mismos términos que el FO. La financiación de esta necesidad estuvo disponible solo a partir de la fase regulada en el Acuerdo de CDGAE de 16 de diciembre de 2015.

II.4.3. Compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales

Por último, el compartimento *Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales* asumió, de acuerdo con el art. 7 del Real Decreto-ley 17/2014, el patrimonio del *Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores 2* correspondiente a las entidades locales, que fue transferido al FFEELL, sucediéndole este en todos sus derechos y obligaciones. Este compartimento no recibió nuevas adhesiones, consistiendo sus movimientos en la amortización de las operaciones en su día concertadas, ya sea por amortización anticipada o por la devolución del total del principal. En caso de producirse refinanciaciones de las operaciones "sin préstamo", se daban de baja los activos financieros en este compartimento con alta simultánea en el FO.

II.4.4. Análisis de los procedimientos aplicados por la SGFAL en relación con el ámbito subjetivo del Fondo

El ámbito subjetivo del FFEELL se configura en el Real Decreto-ley 17/2014 partiendo de su estructura en compartimentos. Así, el art. 39.1 en sus apartados a) y b) regula los requisitos para solicitar la adhesión al FO-Riesgo y FO-Prudencia, respectivamente. El apartado 2 del art. 39 define los requisitos para, en su caso, solicitar la adhesión al FO-Periodo Medio de Pago a Proveedores y, por último, el art. 50 contiene el ámbito subjetivo del FIE.

El procedimiento de adhesión al Fondo, para todos los compartimentos y en todas las convocatorias que se produjeron en el periodo fiscalizado, se inició con la publicación en la OVEL de un anuncio con un enlace. A este respecto, cada entidad local dispone de un usuario responsable de las relaciones telemáticas con el MINHAFP que suele ser el titular del órgano de Intervención. Asimismo, el art. 41 del Real Decreto-ley 17/2014 atribuye expresamente al Interventor la competencia para presentar la solicitud de adhesión en el FO-Riesgo.

Como se ha anticipado, el compartimento FO se estructura en tres apartados, FO-Riesgo (art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014), FO-Prudencia (art. 39.1 b) del referido Real Decreto-ley 17/2014), y FO-Periodo medio de pago a proveedores (art. 39.2 del Real Decreto-ley 17/2014).

Como desarrollo de los hitos presentados en el subapartado II.2 del texto, el procedimiento de adhesión constó de las siguientes etapas:

1. En la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales se publicó de un anuncio con un enlace para el acceso a la aplicación habilitada para la gestión de solicitudes.
2. El usuario autorizado por la entidad local (en la mayor parte de los casos, el titular del órgano de Intervención, o funcionario autorizado por este) introducía mediante un procedimiento manual las previsiones de necesidades financieras que se preveían financiar con cargo al FFEELL, así como la documentación exigida.
3. El interventor debía firmar electrónicamente en el acto de presentación de la solicitud, anotándose un apunte en el registro telemático de la SGFAL.
4. La solicitud era valorada por la SGFAL (se analiza en el subapartado II.5 siguiente).

En relación con el FO, se desarrollaba este proceso al menos una vez al año, pero la adhesión se extendía en tanto continuaran vigentes las medidas por las que se ha solicitado la referida adhesión por parte de las entidades locales. Cabe destacar que la presentación de la solicitud de adhesión a la que se alude en el punto 2 anterior implicó varios efectos en lo que respecta a este FO, ya que las necesidades de carácter plurianual (con la excepción de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes), quedaban guardados en las aplicaciones de la SGFAL y se trasladaban automáticamente a efectos de solicitudes de ejercicios posteriores una vez que se aceptaba la solicitud de adhesión.

El FIE, por el contrario, tiene carácter anual, debiendo realizarse este proceso con independencia de adhesiones aceptadas en ejercicios anteriores.

Es decir, mientras el FIE tiene carácter anual, es decir, las adhesiones se producen y extinguen en el ejercicio, el FO (tanto FO-Riesgo como FO-Prudencia) tiene carácter plurianual, manteniéndose adherida la entidad en tanto las necesidades comunicadas perduren.

La configuración de los procedimientos solo impedía en un mismo ejercicio la adhesión a FIE y FO-Riesgo. En ejercicios sucesivos resultaba posible que una entidad local estuviera adherida a un compartimento o a los dos e, incluso, a todos los apartados de los compartimentos, lo que puede implicar una mayor dificultad a efectos de la gestión y seguimiento de las solicitudes y operaciones a financiar.

En el siguiente cuadro se detallan las aperturas fases o periodos que se abrieron para que las entidades locales concertaran operaciones de crédito destinadas a financiar necesidades con cargo al Fondo en el periodo fiscalizado ordenadas cronológicamente, con indicación del número de entidades teóricas que podían solicitar adhesión, las que presentaron solicitud, la fecha de apertura del plazo para presentar solicitudes, el Acuerdo de la CDGAE que reguló la fase y la fecha en la que tuvo lugar la firma de las operaciones de crédito con el Fondo:

**CUADRO Nº 7:
FASES DE CONCERTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO CON EL FONDO³⁴
(número)**

Denominación detallada apertura compartimento	Apertura plazo presentación solicitudes	Nº Entidades locales posibles	Nº Solicitudes	Acuerdo de la CDGAE	Fecha límite firma operación de crédito	Formalizado
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 1)	13/01/2015	3.552	126	07/05/2015	17/06/2015	17
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R1)	01/03/2015	1.147	26	07/05/2015	17/06/2015	23
FO-Riesgo 2015/2015	12/02/2015	219	25	07/05/2015	17/06/2015	12
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R2)	05/08/2015	N/D*	20	16/12/2015	22/12/2015	11
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 2)	01/07/2015	3.563	54	16/12/2015	22/12/2015	44
FO-Prudencia 2015/2015	01/07/2015	Todos los Ayuntamientos	65	16/12/2015	22/12/2015	56
FO-Prudencia 2015/2016	N/A****	65	31	11/02/2016	10/03/2016	23
FO-Riesgo 2015/2016	N/A****	25	13	11/02/2016	10/03/2016	9
Fondo Impulso 2016/2016	16/07/2015	3.496	36	11/02/2016	01/04/2016	18
FO-Riesgo 2016/2016	16/07/2015	160	16	11/02/2016	01/04/2016	14
FO-Prudencia 2016/2016	16/07/2015	Todos los Ayuntamientos	45	11/02/2016	01/04/2016	36
FO-Riesgo 2016 (Ajustes)	N/A***	Adheridos previamente	23	08/06/2016	22/07/2016	14
FO-Riesgo 2016 (Anticipos)	1/10/2015**	44	42	08/06/2016	22/07/2016 y 22/12/2016	40
FIE necesidades para: 2016 (II)	***	1	1	22/12/2016	27/12/2016	1
FO-Riesgo necesidades para: 2016 (II)	22/07/2016	202	44	22/12/2016	27/12/2016	41

(*) No se ha podido determinar.

(**) Plazo fijado por el Real Decreto-ley 10/2015.

(***) Entidad que no pudo formalizar operaciones en la fase FIE 2015 F2 a la que se abrió específicamente la posibilidad de formalizar operación de crédito.

(****) No aplicable, ya que las entidades locales se habían adherido con anterioridad.

Fuente: Elaboración propia.

II.4.4.1. FO-RIESGO

A continuación se detalla el proceso desarrollado por la SGFAL en orden a seleccionar las entidades elegibles para solicitar adhesión a FO-Riesgo aplicado en el periodo fiscalizado, así como las causas más frecuentes que motivaron la inclusión de entidades en el ámbito subjetivo de este apartado del compartimento FO.

El FO-Riesgo requería efectuar unos trabajos de preselección por parte de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales de la SGFAL para identificar las entidades que cumplieran los requisitos para solicitar la adhesión. Dichos trabajos se efectuaron a partir de las magnitudes financieras que las entidades locales remitían al MINHAFP, de acuerdo con la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y que explota ese centro directivo.

En relación con dichos trabajos de preselección se ha advertido un cierto grado de inconsistencia, desde el punto de vista temporal, en lo que respecta a los datos considerados para la preparación de esos listados de entidades en el periodo fiscalizado. Dicha inconsistencia se concretaba en los siguientes aspectos:

³⁴ En relación con FIE 17 y FO-Prudencia 17 únicamente se revisaron las solicitudes sin que hayan sido analizadas las operaciones financiadas.

- En ese sentido, el Real Decreto-ley 17/2014, en su art. 39.1 a), determinaba los parámetros que daban lugar a la inclusión en este apartado del compartimento FO, estableciendo, genéricamente, que el cómputo se efectuaba conforme a los últimos datos disponibles en el Ministerio sobre las liquidaciones de los presupuestos correspondientes a los dos ejercicios presupuestarios inmediatamente anteriores³⁵. En consecuencia, los datos considerados para el ejercicio 2015 correspondieron, en determinadas entidades locales, a los ejercicios 2013 y 2014; y para otras, fueron los de 2012 y 2013 los que se tomaron en consideración, a pesar de que, teóricamente, los plazos de presentación de solicitudes para el FO-Riesgo eran idénticos. La práctica seguida por la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades de Locales consistió en la generación de sucesivos listados en relación con los datos, que no siempre correspondieron al mismo ejercicio –por no estar disponibles las magnitudes de ejercicios más recientes en el momento de generación-. En este sentido, no se critica el ánimo que subyace en este proceder, el cual es ampliar al máximo posible las entidades susceptibles de adherirse al FO-Riesgo, pero sí el tomar en cuenta magnitudes financieras de ejercicios distintos para una misma fase de presentación de solicitudes, lo que puede originar diferencias de criterio o de tratamiento entre unas entidades y otras, ya que la coyuntura económica general, por ejemplo, era más adversa en 2012 que en 2014.
- Asimismo, durante el periodo fiscalizado, la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales comunicaba por correo electrónico a la Subdirección de Sistemas y Organización los listados de entidades elegibles para FO-Riesgo para su carga en la OVEL, práctica que no garantiza un nivel adecuado de seguridad, integridad y trazabilidad³⁶. Adicionalmente, la subsanación de errores y omisiones implicó la modificación de listados con carácter posterior a la firma de la Resolución de la SGCAL, aunque con anterioridad a la publicación en el BOE.
- El resultado de estos trabajos de preselección concluyó en cada caso con la publicación de una Resolución de la SGCAL (ahora SGFAL) en el BOE, indicando que las entidades locales podían acceder a un área restringida de la página web de la OVEL para consultar si constaban en el listado de entidades elegibles para el compartimento FO-Riesgo. Durante el periodo fiscalizado se publicaron anuncios en el BOE el 26 de febrero de 2015 (Resolución de la SGCAL de 12 de febrero); el 31 de julio de 2015 (Resolución de la SGCAL de 23 de julio de 2015), en relación con la adhesión para 2016; y el 22 de junio de 2016 (Resolución de 16 de junio), esta última destinada a una nueva fase de financiación de necesidades de 2016. En el primer listado figuraban 219 entidades, 160 en el segundo y 160, en el tercero.
- Sin embargo, la SGFAL (anteriormente SGCAL) adoptó el criterio de no publicar en el BOE el listado de entidades incluidas en el ámbito subjetivo del art. 39.1 a), al considerar que dicha publicación podría lesionar derechos o intereses legítimos –según su interpretación del art. 46 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-. No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que dicha garantía queda difuminada en la medida en que se trata de información relativa a Administraciones Públicas, no a personas físicas, y que en el contexto actual, tanto en la dirección web destinada a facilitar información de carácter presupuestaria o económica del propio MINHAFP, como en otras fuentes (Portal de Rendición de Cuentas del propio Tribunal de Cuentas, portales de transparencia de las propias entidades locales) es muy profusa la información financiera disponible sobre las entidades locales, por lo que sería técnicamente posible deducir qué entidades cumplían los parámetros previstos en el art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014.

³⁵ Entendiéndose estos dos ejercicios anteriores a los de entrada en vigor de la norma pero sin que quede especificado con carácter posterior la fecha al que se debe referirse.

³⁶ Con carácter posterior al periodo fiscalizado se habilitó una utilidad que permite cargar en la aplicación los listados a la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, lo que ha supuesto una mejora del procedimiento en términos de integridad y seguridad en la gestión de este trámite.

II.4.4.1.a) Análisis de las causas que motivaban el acceso a los listados de FO-Riesgo

Por lo que respecta a los motivos concretos que motivaron que las entidades locales se encontraran incluidas en los listados de FO-Riesgo, cabe destacar lo siguiente:

- En el listado publicado en febrero de 2015 y en relación con las 219 entidades incluidas en el mismo, se recoge en el siguiente cuadro el número de las condiciones que cumplían de las cuatro adicionales a la del nivel de deuda (deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior que exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha) a tener en cuenta para su adhesión (art. 21 letras a), b) y c) y/o haberse acogido en su momento a las medidas previstas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2013)³⁷.

CUADRO Nº 8: NÚMERO DE REQUISITOS QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2015/2015 (número y porcentaje)

Nº de requisitos que cumplen	1	2	3	4	Total
Nº EELL	170	32	16	1	219
%	77,63	14,61	7,31	0,45	100

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro se deduce que 32 entidades cumplían dos o más requisitos para ser incluidas en el listado, destacando un ayuntamiento que se encontraba incluido en el ámbito de los cuatro requisitos conjuntamente.

Si desglosamos la información por el requisito que cumplían las solicitudes con mayor frecuencia, el detalle sería el reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 9: REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2015/2015 (número y porcentaje)

Nº de entidades locales que cumplen el requisito	Art. 21 letra a)	Art. 21 letra b)	Art. 21 letra c)	Concesión de medidas extraordinarias RD-ley 8/2013
	56	128	27	75
%	19,58	44,76	9,44	26,22

Fuente: Elaboración propia.

³⁷ El art. 21 del Real Decreto-ley 8/2013 establece que *podrán solicitar la aplicación de las medidas previstas en el título II de este Real Decreto-ley los municipios que a fecha 2 de julio de 2013 hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, de acuerdo con la normativa reguladora de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, además, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:*

a) *Que presenten ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años.*

A los efectos anteriores se entenderá por ahorro neto la diferencia entre los derechos liquidados por ingresos corrientes, incluidos en los capítulos 1 a 5 del presupuesto, y las obligaciones reconocidas por gastos corrientes, incluidos en los capítulos 1 a 4 del presupuesto, minorada en la cuantía de las obligaciones reconocidas por el capítulo 9 del estado de gastos. Se considerará el remanente de tesorería para gastos generales que hubiere sido aprobado con la liquidación de presupuesto general del municipio, minorado en el importe de las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y registradas contablemente a 31 de diciembre de 2012 en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulte de aplicación.

b) *Que presenten deudas con acreedores públicos, pendientes de compensación mediante retenciones de la participación en tributos del Estado, superiores al 30 por ciento de sus respectivos ingresos no financieros, considerando la última liquidación disponible del presupuesto general del municipio.*

Las deudas a las que se refiere este apartado son las que están sujetas al citado régimen de retención en aplicación de la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y del artículo 108 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

c) *Que hayan contraído una deuda por importe superior a un millón de euros por préstamos concertados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, y no hayan cumplido con su obligación de pagar las cuotas trimestrales de préstamos correspondientes a periodos anteriores a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.*

Como se observa en el cuadro, 56 entidades (el 20%) fueron incluidas al haberse encontrado en situación de ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años. A su vez, 128 entidades (el 45%) fueron incluidas al mantener deudas con acreedores públicos, pendientes de compensación mediante retenciones de la PTE, superiores al 30 por ciento de sus respectivos ingresos no financieros y 27 entidades (el 9%) fueron seleccionadas al cumplir el requisito descrito en el tercer apartado: haber contraído una deuda por importe superior a un millón de euros por préstamos concertados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, e incumplir con su obligación de pagar las cuotas trimestrales de préstamos correspondientes a periodos anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014. Por último, 75 entidades (un 26%) de ellas se incluyeron por alguna de las medidas extraordinarias de apoyo recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2013³⁸.

- En relación con las 160 entidades que constaban en el listado cuyo anuncio se publicó en julio de 2015 (FOP-Riesgo 2016/2016, para financiar operaciones en 2016 con cargo a FO-Riesgo), se recoge en el siguiente cuadro el número de las condiciones que cumplían los cuatro a tener en cuenta para su adhesión (art. 21 letras a), b) y c) y/o haberse acogido a las medidas previstas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2013).

CUADRO Nº 10:
NÚMERO DE REQUISITOS QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2016/2016
(número y porcentaje)

Nº de requisitos que cumple	1	2	3	4	Total
Nº EELL	129	25	6	0	160
%	80,63	15,62	3,75	0,00	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Como se detalla ninguna entidad cumplía los cuatro requisitos; seis entidades (el 4%) cumplían tres requisitos de los previstos en el art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014; y 25 (el 16%) las que se encontraban incluidas en dos apartados del precepto.

Si se analiza la causa que motivó su inclusión en el listado, el detalle se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 11:
REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES FO-RIESGO 2016/2016
(número y porcentaje)

Nº de entidades locales que cumplen el requisito	Art. 21 letra a)	Art. 21 letra b)	Art. 21 letra c)	Concesión de medidas extraordinarias RD-ley 8/2013
	26	64	32	75
%	13,20	32,49	16,24	38,07

Fuente: Elaboración propia.

Como se deduce del cuadro, 26 entidades (el 13%) se incluyeron como consecuencia de haberse encontrado en situación de ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos, en términos consolidados, en los dos últimos años. Un total de 64 entidades (el 32%) fueron incluidas al mantener deudas con acreedores públicos, pendientes de compensación mediante retenciones de la PTE, superiores al 30 por ciento de sus respectivos ingresos no financieros, suponiendo un significativo descenso en relación con el listado publicado 5 meses antes. Por otro lado, 32 entidades (el 16%) habían contraído una deuda por importe superior a un millón de euros por préstamos concertados con el Fondo para

³⁸ El Capítulo II del Real Decreto-ley recoge las medidas extraordinarias de financiación cuando los municipios cumplan todo o parte de lo previsto en el art. 21 en función de la medida de apoyo.

la Financiación de los Pagos a Proveedores, e incumplían con su obligación de pagar las cuotas trimestrales de préstamos correspondientes a periodos anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014. Por último 75, entidades (un 38%) se incluyeron por alguna de las medidas extraordinarias de apoyo recogidas en el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2013.

- Por lo que respecta al tercer listado, de 202 entidades, fue elaborado conjugándose hasta seis tablas de entidades sucesivas y añadiéndose al listado original, obtenido con los datos disponibles a una fecha determinada sobre dos ejercicios, otras entidades que cumplieran los requisitos en una fecha posterior. Esta práctica no ha permitido calcular los porcentajes al igual que en las tablas anteriores. Dichas circunstancias se aprecian en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 12:
NÚMERO DE REQUISITOS CUMPLIDOS POR LAS ENTIDADES LOCALES.
FO-RIESGO 2016/2016 (II)
(número)

Fecha de elaboración	Nº EELL	Número de entidades y requisitos que cumplen				Total de EELL en listado de FO-Riesgo (II)
		1	2	3	4	
11-ene-16	Nº EELL	141	31	7	0	202
20-ene-16	Nº EELL	126	25	6	0	
05-abr-16	Nº EELL	126	28	6	0	
12-may-16	Nº EELL	134	29	6	0	
13-may-16	Nº EELL	90	12	3	0	
17-jun-16	Nº EELL	93	15	3	0	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SGFAL.

Como puede observarse, ninguna entidad cumplía los cuatro requisitos adicionales, siendo gradualmente descendiente el número de entidades que cumplieran uno, dos o tres de los requisitos establecidos en el art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014, como consecuencia de la mejora de la situación económica y, por ende, de los indicadores relativos al equilibrio financiero de las entidades locales. La obtención de la lista de 202 entidades procedió de una suerte de “agregación”, en la medida en que se consideró cualquier entidad que hubiera sido incluida en cualquiera de las versiones quedaba incluida en el ámbito subjetivo del apartado Riesgo del FO (FO-Riesgo).

Por otra parte, examinando los antecedentes de la elaboración de estos listados desde la perspectiva del número de entidades locales que cumplieran cada uno de los requisitos individualmente considerado, se obtiene la conclusión de que el acogimiento en su día a las medidas del Real Decreto-ley 17/2014 es el que cumple un mayor número de entidades -75-. Resulta muy significativo que el número de entidades que cumplieran los otros requisitos se reducen a una tercera parte en un plazo de seis meses (enero-junio de 2016). Adicionalmente, cabe señalar, que se efectuaron por la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales una serie de trabajos de tratamiento de datos para obtener el listado de 202 entidades. En el siguiente cuadro se presenta la información al respecto:

CUADRO Nº 13:
REQUISITO MÁS FRECUENTE QUE CUMPLÍAN LAS SOLICITUDES
FO-RIESGO 2016/2016 (II)
(número)

Fecha de elaboración		Requisito más frecuente			
		Condición RD-ley 8/2013, letra a)	Condición RD-ley 8/2013, letra b)	Condición RD-ley 8/2013, letra c)	Concesión de medidas extraordinarias RD-ley 8/2013
11-ene-16	Nº EELL	33	90	26	75
20-ene-16	Nº EELL	33	69	17	75
05-abr-16	Nº EELL	34	72	19	75
12-may-16	Nº EELL	36	80	19	75
13-may-16	Nº EELL	13	29	6	75
17-jun-16	Nº EELL	14	34	9	75

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SGFAL.

Por otra parte, resulta significativo, en relación con el listado de julio de 2015, que el número mayor de entidades locales (75) procediera del acogimiento a una medida anterior y no del cumplimiento de los criterios de desequilibrio financiero.

Del análisis anterior, cabe concluir que, aparte de la toma como referencia de los criterios del Real Decreto-ley 8/2013, no constaban en el expediente del Real Decreto-ley 17/2014 ni en ningún otro documento puesto a disposición del Tribunal de Cuentas, proyecciones o estudios que fundamentaran la elección de los criterios concretos descritos en el art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014 y no otros posibles, en función, por ejemplo, de las magnitudes financieras, presupuestarias y económicas de las entidades locales, o de los criterios técnicos para su análisis y explotación.

En consecuencia, se ha configurado un sistema de requisitos que conjuga la situación de desequilibrio de las entidades locales atendiendo a los parámetros considerados a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014 con la circunstancia de haberse acogido a una medida de apoyo anterior (Real Decreto-ley 8/2013), lo que puede ser indicativo de que los criterios considerados no eran homogéneos.

II.4.4.2. FO-PRUDENCIA

El supuesto habilitante para solicitar la adhesión al apartado Prudencia del FO es la imposibilidad, por parte de los municipios, de *“refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijan por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera”*. En relación con lo anterior, la disposición final primera del Real Decreto-ley 17/2014 modificó el TRLRHL para introducir un nuevo artículo, el 48 bis, en el que se establece que *“todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera, entendiéndose dicha prudencia como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste”*. De acuerdo con el apartado b) del referido art. 48 bis, corresponde a la SGTPF establecer las condiciones de prudencia financiera. La Resolución de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, fue la primera de las resoluciones de esta naturaleza. Dichas Resoluciones son objeto de actualización con carácter recurrente (ver subapartado I.4 Marco normativo).

Cualquier ayuntamiento podía, en caso de no poder financiarse de acuerdo con el principio de prudencia financiera, solicitar la adhesión a FO-Prudencia, con independencia de si cumplía o no los requisitos para ser incluido en los listados de elegibles para el FIE o FO-Riesgo.

II.4.4.3. ACCESO AL COMPARTIMENTO ORDENACIÓN A TRAVÉS DEL ARTÍCULO 39.2 DEL REAL DECRETO-LEY 17/2014 (FO-PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES)

El art. 39.2 del referido Real Decreto-ley 17/2014 –FO-Periodo medio de pago a proveedores- preveía que quedarían adheridas al FO aquellas entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de los arts. 111 y 135 del TRLRHL que presentasen durante dos meses consecutivos un periodo medio de pago que superase en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa de morosidad, y que fueran propuestas por el MINHAFP. Sin embargo, de acuerdo con los antecedentes analizados, en el periodo fiscalizado ninguna entidad cumplió los requisitos establecidos en relación con el periodo medio de pago a proveedores, por lo que este apartado no dio lugar a ninguna adhesión.

Pese a la progresiva mejora de la coyuntura económica y la concienciación de los gestores en el cumplimiento de los plazos de pago, la inexistencia de entidades incluidas en el ámbito de aplicación subjetivo de este precepto supone un indicio de una insuficiente planificación en el impacto de la medida, ya sea por inexistencia o inexactitud en las proyecciones de posibles entidades que hubieran podido verse incluidas, lo que se ha traducido en la falta de utilidad práctica de esta medida.

II.4.4.4. COMPARTIMENTO FONDO DE IMPULSO ECONÓMICO (FIE)

En este subepígrafe se analiza el procedimiento aplicado por la SGFAL en relación con la selección de entidades que estaban incluidas en el ámbito subjetivo de este compartimento.

De acuerdo con el art. 50 del Real Decreto-ley 17/2014, podían solicitar adherirse a este compartimento aquellas entidades que, de acuerdo con la última información publicada en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas, hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, estuvieran al corriente de las obligaciones de suministro de información económico-financiera y cuyo periodo medio de pago a proveedores no superase en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses.

Al igual que en el FO-Riesgo, en relación con el FIE, la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales elaboraba un listado para cada proceso de apertura previsto en el que se identificaban las entidades que cumplían los requisitos para adherirse al FIE, pero en este caso no se publicaba una Resolución en el BOE para que las entidades consultaran su inclusión, sino que, directamente, al producirse la apertura del periodo de presentación de solicitudes, las entidades locales susceptibles de adherirse al FIE tenían disponible esta opción en la OVEL.

La misma incidencia que se ha señalado en relación con la elaboración de los listados del FO-Riesgo, también afectó al tratamiento de las bases de datos con la información financiera de las entidades locales que se utilizaron para la preparación de los listados de entidades que se podían seleccionar para su adhesión al FIE, de tal suerte que se tomaron en consideración magnitudes procedentes de ejercicios distintos para una misma convocatoria. Esta práctica puede resultar incoherente, en la medida en que a determinadas entidades se les computaron unos ejercicios (v. gr 2012 y 2013) y a ciertas entidades, otros diferentes (v.gr. 2013 y 2014), pese a referirse a idéntica fase de admisión.

II.4.5. Falta de procedimiento escrito en caso de discrepancias por parte de las entidades locales

Por lo que respecta al procedimiento aplicado en el inicio de los procedimientos de adhesión, la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales remitía por correo electrónico a la Subdirección de Sistemas y Organización los ficheros con las listas de las entidades locales a las que se debía abrir cada compartimento para presentación de solicitudes de

adhesión. Con posterioridad al periodo fiscalizado, los funcionarios de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales pudieron cargar directamente en la aplicación los referidos listados, al haberse desarrollado una utilidad en la aplicación FEL a tal fin. Se reitera que, pese a que se haya modificado esta práctica, el uso de correo electrónico, aun cuando sea en el seno de un mismo centro directivo, no garantiza suficientemente la seguridad, integridad y trazabilidad en la comunicación de ficheros, en este caso, relativos a listados de entidades locales.

En los casos en los que los responsables de las entidades locales discreparon con su inclusión en alguno de los listados (FIE o FO-Riesgo), no se había previsto ningún cauce específico para poder alegar o solicitar aclaraciones adicionales por parte de las entidades locales, por lo que, en las ocasiones en las que se produjeron estas circunstancias, de acuerdo con los antecedentes analizados, los ayuntamientos se dirigieron por correo electrónico o por vía telefónica a la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, lo que no aseguraba la fiabilidad de la información transmitida, recibida o almacenada en soporte electrónico (integridad, confidencialidad, trazabilidad o no repudio)³⁹.

II.5. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN A LOS COMPARTIMENTOS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO

En el presente subapartado se analiza la gestión efectuada por la SGFAL (SGCAL antes de noviembre de 2016) en relación con la apertura de los periodos para recepción de las solicitudes de las entidades locales, gestión y tramitación de las mismas, examen de los requisitos exigidos para la adhesión y preparación de los Acuerdos de la CDGAE y de los listados para remitir al ICO en relación con las operaciones de crédito a formalizar.

II.5.1. Apertura de los periodos para la presentación de solicitudes

El escaso espacio temporal existente para articular la puesta en práctica de las medidas de apoyo a las entidades locales previstas en el Real Decreto-ley 17/2014, así como la complejidad de dichas medidas, condicionó la difusión y la información disponible para las entidades locales acerca de los procedimientos para solicitar la adhesión a los distintos compartimentos en los que se estructura el Fondo, así como los plazos abiertos para la presentación de solicitudes.

El procedimiento puesto en marcha por la SGFAL se caracterizaba porque en el caso del FO la adhesión al mismo, bien sea Riesgo, bien sea Prudencia, se efectuaba una sola de vez, de tal manera que las entidades locales adheridas a cualquiera de los dos compartimentos no debían solicitar una nueva adhesión. Por el contrario, el compartimento FIE se configuró con carácter anual, debiendo las entidades locales solicitar cada año su adhesión al mismo. Por otra parte, el FO-Prudencia, como se ha indicado anteriormente, no comportaba la elaboración de listados de elegibilidad previos, ya que las entidades que no pudieran financiarse en condiciones de prudencia, podrían solicitar su adhesión al mismo. En el cuadro siguiente se presentan los intervalos de fechas en los que estuvo abierto el plazo para la presentación de solicitudes, con indicación del número de ellas que se produjeron fuera del plazo establecido por la SGFAL:

³⁹ En relación con este epígrafe, la SGFAL alegó que *“en ningún caso, se ha producido la presentación de alegaciones de las entidades locales por vía telefónica a la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, de esta Secretaría General. Cuestión distinta es que se hiciesen consultas puntuales de procedimiento por ese medio, las cuales fueron atendidas en un normal marco de colaboración interadministrativa y de cooperación técnica”*. A este respecto, en los trabajos de fiscalización se evidenció que algunas entidades locales contactaron con la SGFAL, manifestando su disconformidad con su inclusión en uno de los listados a efectos de adhesión a los compartimentos. Lógicamente, este contacto se efectuó por un conducto informal toda vez que no existía una vía o procedimiento para canalizar las discrepancias o alegaciones que, en su caso, tuvieran las entidades locales al respecto.

CUADRO Nº 14:
FASES DE APERTURA DE LA FASE DE ADHESIÓN AL FONDO
(número)

Denominación detallada de la fase de apertura	Plazo Presentación Solicitudes		Nº entidades locales posibles	Nº solicitudes
	Apertura	Cierre		
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 1)			3.552	126
	13/01/2015	09/04/2015		125
	Fuera de Plazo			1
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R1)			1.214	26
	01/03/2015	29/03/2015		20
	Fuera de Plazo			5
	Sin fecha de firma			1
FO-Riesgo 2015/2015			219	25
	12/02/2015	09/04/2015		16
	Fuera de Plazo			9
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R2)			N/D	20
	05/08/2015	10/09/2015		13
	Fuera de Plazo			7
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 2)			3563	54
	01/07/2015	22/08/2015		34
	Fuera de Plazo			20
FO-Prudencia 2015/2015			Todos los ayuntamientos	65
	01/07/2015	22/08/2015		52
	Fuera de Plazo			13
FO-Prudencia 2015/2016	N/A		65	31
FO-Riesgo 2015/2016	N/A		25	13
Fondo Impulso 2016/2016			3.496	36
	16/07/2015	22/08/2015		18
	Fuera de Plazo			18
FO-Riesgo 2016/2016			160	16
	16/07/2015	31/08/2015		11
	Fuera de Plazo			5
FO-Prudencia 2016/2016			Todos los ayuntamientos	45
	16/07/2015	22/08/2015		10
	Fuera de Plazo			35
FO-Riesgo 2016 (Ajustes)			Adheridos previamente	23
FO-Riesgo 2016 (Anticipos)			44	42
FIE necesidades para: 2016 (II)			1	1
FO-Riesgo necesidades para: 2016 (II)			202	44
	22/07/2016	22/08/2016		35
	Fuera de Plazo			9

Fuente: Elaboración propia

Las entidades adheridas antes de la apertura del plazo de solicitud de nuevas adhesiones tenían acceso a la aplicación informática para confirmar las necesidades a atender en el ejercicio siguiente o modificarlas.

Los datos anteriores sobre entidades a las que se abrió el periodo de adhesión se han elaborado a partir de los listados preparados por la Subdirección de Estudios y Financiación de la SGFAL para elegibilidad en el FO-Riesgo y en el FIE, al no haber resultado posible comprobar la efectiva apertura de los compartimentos a todas las entidades locales que componían el ámbito subjetivo, ya que, en el caso de que los responsables de las entidades locales no hubieran efectuado ninguna actuación en la OVEL en relación con el FFEELL, no quedó constancia en los registros electrónicos de si estuvo disponible dicho acceso. Esta circunstancia supone una debilidad en la trazabilidad de la aplicación, ya que impide determinar si se cumplieron los plazos previstos y si, efectivamente, todas las entidades tuvieron disponible el acceso en idéntico intervalo de tiempo.

El Real Decreto-ley 17/2014, en sus arts. 51.3 –en relación con FIE- y 41.2 –en relación con FO-Prudencia- establecía que las solicitudes para el ejercicio siguiente fueran objeto de presentación en el mes de julio del año corriente. Por su parte, las solicitudes para el FO-Riesgo, en virtud del art. 41.1 del Real Decreto-ley 17/2014, deberían presentarse en el mes siguiente a la publicación en el BOE de la Resolución de la SGCAL (SGFAL a partir de noviembre de 2016).

A continuación, se detallan los momentos temporales concretos en los que la SGFAL abrió la posibilidad de presentar solicitudes:

- El compartimento FO-Riesgo fue objeto de apertura para adhesiones en tres ocasiones en 2015: marzo-abril, julio-agosto y octubre. El periodo para necesidades ordinarias de 2015 fue el de marzo-abril; el de julio-agosto correspondió a solicitud de necesidades de 2016; y el de octubre supuso una reapertura extraordinaria para recoger solicitudes de financiación de obligaciones derivadas de sentencias firmes. A su vez, se produjeron aperturas específicas para un conjunto de entidades, algunas de ellas con una justificación normativa expresa, como es el caso de las solicitudes para FO-Riesgo “Anticipos” (concesión de los anticipos previstos en el art. 11 del Real Decreto-ley 10/2015 y concertación de las operaciones de crédito para financiar su devolución), en octubre de 2015; mientras que en otras no existía una motivación expresa para efectuar aperturas restringidas a un conjunto de entidades locales como fue el caso de la fase FO-Riesgo “Ajustes”.
- El compartimento FO-Prudencia fue objeto de apertura en julio, agosto y octubre de 2015 en lo que respecta a necesidades de 2015. En esos mismos periodos, pero unos días después, se produjeron las solicitudes de adhesión para necesidades de 2016. El periodo adicional de octubre de 2015 vino motivado por la apertura de un periodo para solicitar la financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes.
- El compartimento FIE fue objeto de apertura en dos ocasiones para necesidades de 2015, en enero y en julio-agosto de ese mismo año. En este periodo (julio-agosto de 2015) se abrió el portal para presentación de solicitudes correspondientes a 2015, segunda fase, motivado principalmente por las solicitudes específicas de financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes y solicitudes de cobertura de necesidades correspondientes a 2016.

De lo anterior se deduce la existencia una excesiva discrecionalidad por parte de la SGFAL en lo que se refiere a la gestión de los periodos en los que resulta posible presentar solicitudes de adhesión ya que se prorrogaron periodos de presentación de solicitudes o se abrieron nuevos sin que constara una motivación expresa⁴⁰. Adicionalmente, la programación de sucesivas aperturas

⁴⁰ La SGFAL alegó a este respecto *que ha mantenido una posición flexible en lo relativo a los plazos de presentación de solicitudes de adhesión, si bien en ningún caso han supuesto la contravención de una norma ni un trato de privilegio (no se ha aplicado ningún procedimiento competitivo), con el único objetivo de facilitar al mayor número de entidades locales su adhesión a las medidas de apoyo financiero. En particular las causas por las que ampliaron plazos fueron:*

- *Buscando aumentar el número de solicitudes.*
- *Cuando los ayuntamientos interesados lo solicitaran ante la escasez de plazo para adoptar los acuerdos plenarios*

de los periodos para presentar solicitudes de adhesión a los distintos compartimentos en los dos primeros ejercicios de funcionamiento del Fondo dificultó el seguimiento de la pista de auditoría en relación con las distintas fases gestionadas.

Es importante destacar que la puesta en marcha de la financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes con cargo a los distintos compartimentos del Fondo, motivó la apertura del plazo de presentación de solicitudes en julio y octubre de 2015 para necesidades de dicho año, lo que dio pie a que otras necesidades pudieran ser también objeto de financiación.

No obstante, con posterioridad al periodo fiscalizado, en particular en relación con las solicitudes de adhesión para 2017 (apertura publicada en julio de 2016) y 2018 (apertura publicada en julio de 2017)⁴¹, la cadencia ha tendido a adquirir continuidad, existiendo una apertura en julio de cada año en la que las entidades solicitan la adhesión para las necesidades correspondientes al ejercicio siguiente.

Por otra parte, la fecha de publicación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2014, que tuvo lugar el 1 de enero de 2015, en lo que se refiere a la dotación de recursos al Fondo, así como el calendario de los Acuerdos de la CDGAE, condicionaron los plazos para la presentación de solicitudes de adhesión en 2015 de la siguiente manera:

- El plazo para presentación de solicitudes en FIE se inició en enero de 2015. Pese a que no ha podido verificarse la fecha concreta en que se produjo la apertura efectiva, al carecer la SGFAL de evidencia informática sobre esta circunstancia, las primeras solicitudes fueron presentadas en el registro de la aplicación habilitada al efecto el 15 de enero de 2015. Aunque el plazo original de presentación de solicitudes finalizaba el 20 de enero, tuvieron lugar sucesivas prórrogas de dicho plazo, que acabó extendiéndose hasta el 9 de abril de 2015, de acuerdo con los sucesivos anuncios publicados en la OVEL. Aun así, hay evidencia de una solicitud recibida y tramitada con carácter extemporáneo.
- El plazo para la presentación de solicitudes en FO-Riesgo comenzó, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 41.1 b) del Real Decreto-ley 17/2014, el 27 de febrero de 2015, día siguiente a la publicación en el BOE de la Resolución de la SGCAL. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, no ha podido ser objeto de comprobación la efectiva activación de la posibilidad de presentar la solicitud, al no conservarse respaldo de esta circunstancia en los sistemas informáticos. Las solicitudes comenzaron a recibirse a partir del 12 de marzo de 2015 y, aunque teóricamente el plazo finalizaba el 27 de marzo de 2015, ampliado mediante nota en la OVEL hasta 9 de abril de 2015, tuvieron entrada nueve solicitudes con posterioridad a esta última fecha.
- Con cargo al FO-Riesgo, en virtud del Acuerdo de la CDGAE de 5 de febrero de 2015, cuyo extracto se publicó en la OVEL el 26 de febrero de 2015, se abrió la posibilidad de concertar operaciones de préstamo con el FFEELL para refinanciar los importes que estaban siendo reembolsados con cargo a la retención a la PTE, correspondientes a las distintas fases de las medidas de pago a proveedores (Fondo de Pago a Proveedores). El plazo para presentar solicitudes originalmente indicado en la OVEL finalizaba el 16 de marzo de 2015, pero fue ampliado hasta el 29 de marzo, admitiéndose, a su vez, cinco solicitudes presentadas en fecha posterior.

-
- Cuando, revisadas las solicitudes, se apreciaron defectos u errores subsanables antes de iniciar el procedimiento para evitar que aquellos motivaran la exclusión. Esta circunstancia que se producía, al no haberse previsto un trámite de subsanación, como se explica con posterioridad.

⁴¹ En relación con el FIE 17 y el FO-Prudencia 17 únicamente se revisaron las solicitudes a efectos de valorar la continuidad del procedimiento, sin que hayan sido analizadas las operaciones financiadas.

- La primera fase de presentación de solicitudes para financiación de necesidades con cargo a FO-Prudencia tuvo inicio el 1 de julio de 2015, concluyendo el plazo el 16 de julio de 2015. No obstante lo anterior, se admitieron trece solicitudes presentadas en fecha posterior.

La entonces SGCAL preparó y publicó sucesivas notas en la OVEL en las que, por una parte, dio publicidad a aspectos relacionados con la gestión del Fondo, concretados en Acuerdos de la CDGAE y, por otra, matizó, aclaró e interpretó cuestiones que no estaban concretadas en el texto del Real Decreto-ley. Asimismo, como se ha indicado anteriormente, concretó los plazos para la presentación de las solicitudes y, con frecuencia, amplió los plazos más allá de los previstos en el Real Decreto-ley 17/2014. A mayor abundamiento, se admitieron incluso solicitudes presentadas con posterioridad a los plazos ya previamente ampliados discrecionalmente por la SGFAL, lo que evidencia un escaso rigor en la gestión de los plazos de admisión de las solicitudes de las entidades locales y puede suponer un riesgo de diferencias de trato entre unas entidades y otras.

Pese a que se elaboraron y publicaron guías para explicar el funcionamiento de las aplicaciones implementadas para la gestión de las solicitudes, algunos gestores de las entidades locales tuvieron dificultades para comprender adecuadamente las características de la medida y la configuración de los procesos de gestión, lo que se tradujo en la introducción de información inexacta en las primeras ocasiones en las que se abrieron los plazos para la solicitud de información. Esta circunstancia se agravó por la insuficiencia de recursos en la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales para revisar las solicitudes y advertir dichas circunstancias para su depuración. En ese sentido, ha sido verificado el caso de una entidad local que introdujo dos veces los vencimientos de dos préstamos en 2015 para su financiación, que fueron trasladados automáticamente (denominado "*autovolcado*") para el ejercicio siguiente, 2016, y que, paralela e independientemente, fueron incluidos en la solicitud correspondiente este mismo año, desembocando en que esta entidad pudo formalizar préstamos para dar financiación a vencimientos correspondientes a cuatro préstamos originales, de los cuales dos hubieran sido duplicados. La entidad local desistió de la solicitud de 2016, por lo que esta incidencia no tuvo efectos financieros, pero revela deficiencias que no fueron advertidas por la SGFAL.

De lo anterior se concluye que la incompleta regulación contenida en el Real Decreto-ley 17/2014, que adolecía de un insuficiente grado de concreción acerca de las medidas previstas y los procedimientos para su instrumentación, junto con la escasez de medios y de espacio temporal, por parte de la SGFAL para poner en marcha los procedimientos para la difusión de las medidas, y la recepción, tramitación y gestión de las solicitudes (y las consultas cuya atención lleva aparejada la puesta en marcha de medidas de este tipo), así como las dificultades experimentadas por parte de los gestores de los ayuntamientos, se tradujo en un muy escaso grado de respuesta a tenor del reducido porcentaje de entidades que solicitaron adhesión sobre el total potencial (inferior al 4% y al 11% en FIE y FO-Riesgo de 2015, respectivamente, de acuerdo a los datos indicados en el cuadro nº 14). En consecuencia, en lo que respecta a estas primeras fases, la medida no alcanzó un grado de difusión ni un impacto suficiente entre las entidades locales, teniendo un grado de eficacia inferior al potencial.

Asimismo, la frecuente modificación de los plazos no resulta una práctica de gestión adecuada, que además puede suponer una diferencia de trato para aquellas entidades que realizaron sus trámites en tiempo y forma.

Por su parte, la inclusión de la posibilidad de obtener financiación para las obligaciones que se derivaran de la ejecución de sentencias judiciales firmes incrementó de manera significativa el número de solicitudes. Así, las solicitudes que solo incluyeron obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes fueron 107, de un total de 164 solicitudes que incluyeron dichas obligaciones entre el conjunto de necesidades a atender. En particular, 162 de estas 164 solicitudes fueron aprobadas, llegándose a formalizar 147 préstamos.

Si se analiza el porcentaje de solicitudes que culminaron con la firma de la operación de crédito por compartimentos, se aprecia, en relación con el FIE 2015 fase 2, que de las entidades que

solicitaron financiar obligaciones originadas por la ejecución de sentencias firmes, un 93% firmó operación de crédito, mientras que en el FIE 1, que solo contemplaba atender vencimientos de mercado, fue del 14%. En lo que respecta al FIE 2016, un 50% de las entidades que incluyeron obligaciones derivadas de ejecución de sentencias firmes en su solicitud, formalizaron dicha operación finalmente.

Por su parte, en lo que respecta a FO, el porcentaje de solicitudes que incluían la necesidad financiera de financiación de obligaciones derivadas de sentencias firmes y que finalizaron con la firma de una operación de crédito fue del 100% en el ejercicio 2015. En lo que respecta a 2016, el porcentaje de entidades que, habiendo solicitado financiar obligaciones procedentes de ejecución de sentencias, finalmente firmaron operación de crédito fue del 95%, lo que contrasta con la fase abierta en 2015, con carácter previo a la previsión de la financiación de obligaciones derivadas de sentencias judiciales firmes, en el que formalizaron operación de crédito únicamente un 48% de las entidades que lo solicitaron.

En consecuencia, el grado de eficacia de las solicitudes que incluían la financiación de obligaciones derivadas de sentencias firmes era significativamente mayor que el de las solicitudes que no contenían esta necesidad. Asimismo, el grado de eficacia de la medida consistente en la financiación de obligaciones derivadas de sentencias firmes constituyó una excepción al limitado grado de éxito de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014, en términos de entidades que solicitaron adhesión.

II.5.2. Presentación y firma de las solicitudes de adhesión

El Real Decreto-ley 17/2014 reguló los distintos procedimientos para la adhesión de las entidades locales al FO-Riesgo, al FO-Prudencia y al FIE (arts. 41.1, 41.2 y 51, respectivamente). Sin embargo, dentro de cada procedimiento, los aspectos formales de la presentación y firma de las correspondientes solicitudes únicamente se establecieron en relación con el procedimiento de adhesión al FO-Riesgo, disponiendo el art. 41.1 b), lo siguiente: *“En el mes siguiente a contar desde la publicación de la resolución mencionada en el apartado anterior [resolución de la SGCAL determinante de los municipios que pueden optar a la solicitud], el municipio, a través del interventor, por medios telemáticos y con firma electrónica, presentará la solicitud de adhesión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la que se especificará el importe de los vencimientos que se deberán atender en el ejercicio y la identificación de las operaciones financieras a las que corresponden”*. Dado que la presentación formal de la solicitud no se atribuyó a los órganos municipales con competencia sustantiva para adoptar los acuerdos pertinentes al respecto, sino al interventor como mero órgano tramitador de la solicitud, el mismo precepto estableció la siguiente cautela necesaria: *“La solicitud remitida debe haber sido aprobada por el Pleno de la Corporación Local, e ir acompañada de un plan de ajuste, o modificación del que tuvieran, y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar este para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos generales de las Entidades Locales”*.

Este singular procedimiento de presentación y formalización de las solicitudes no fue contemplado, en cambio, ni expresamente ni por remisión, para la tramitación de la adhesión al FO-Prudencia y al FIE (arts. 41.2 y 51 del Real Decreto-ley 17/2014). A pesar de ello, todas las solicitudes de las entidades locales para la adhesión a cualquiera de los tres mecanismos del Fondo fiscalizados fueron efectuadas, mediante firma electrónica, por los interventores o, en su ausencia, por el funcionario que desempeñara las funciones de intervención⁴².

⁴² La SGFAL alegó a este respecto que *“la actuación de los órganos interventores de las entidades locales no constituye en modo alguno una solicitud de adhesión, sino la comunicación telemática de una solicitud aprobada previamente por el órgano político competente, el Pleno o la Alcaldía según los casos”*. Sin embargo, en los trabajos de fiscalización se evidenció que, materialmente, la presentación de la solicitud y el inicio del procedimiento se produce como consecuencia de la presentación de un documento firmado exclusivamente por el titular del órgano de Intervención.

No cabe desconocer, a este respecto, que la interlocución del MINHAFP con las entidades locales a los efectos del seguimiento de sus planes de ajuste y del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información derivadas de la LOEPSF se canaliza de forma habitual a través de las intervenciones locales. Pero esta relación habitual, que comporta la existencia de vías de comunicación telemáticas preestablecidas, no habilita por sí sola la extensión de las atribuciones que expresamente confirió a los interventores locales el Real Decreto-ley 17/2014, en relación con el FO-Riesgo, a otros compartimentos del Fondo, en particular al FO-Prudencia y al FIE.

Esta situación ha podido suponer un doble riesgo en la gestión del Fondo:

- En primer lugar, el riesgo de haber incurrido en un defecto jurídico formal de falta de competencia para la formalización de las solicitudes señaladas. En efecto, por un lado, nuestra legislación administrativa común establece que *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”* (art. 12 de la Ley 30/1992 y actualmente art. 8 de la LRJSP). Por otro lado, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, determina en su art. 3, apartado 6, que *“El documento electrónico será soporte de: a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso. b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica (...)”*. En este contexto, los interventores únicamente tenían legalmente atribuida la competencia para firmar electrónicamente las solicitudes de adhesión al FO-Riesgo, pero no para firmar las solicitudes de adhesión al FO-Prudencia y al FIE.
- En segundo lugar, un riesgo sustantivo de sustitución en el ejercicio de las competencias decisorias en relación con la adhesión, o no adhesión, a los mecanismos del Fondo, correspondientes a los órganos de gobierno municipales, por parte de los interventores, si no se adopta el suficiente grado de rigor en la comprobación de las autorizaciones y acuerdos adoptados por los órganos de la Corporación competentes (Pleno, Presidente y en menor medida, Junta de Gobierno). En este contexto, debe señalarse que las solicitudes de adhesión al FO-Riesgo se han acompañado de los acuerdos de aprobación por el Pleno de la entidad (art. 41.1 del Real Decreto-ley 17/2014), pero en el caso del FO-Prudencia y del FIE, no se ha exigido, de hecho, la remisión de ningún acuerdo plenario, de Junta de Gobierno o decreto de la Alcaldía-Presidentencia que sustentara la solicitud efectuada en nombre de la entidad local por el Interventor o funcionario que desempeñara dicha función. Esta situación podría haber supuesto, por añadidura, una invasión de las funciones de representación legal de la entidad local que, de acuerdo con el art. 21. b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en el caso de los ayuntamientos, corresponde al Alcalde Presidente.

No obstante lo anterior, ha de indicarse que, en una fase posterior del procedimiento, se ha exigido la aportación de la autorización preceptiva del órgano de la entidad local que correspondiera, al efecto de concertar la operación de crédito correspondiente, y que acudiese el Presidente de la Corporación al acto de firma. Aun así, este Tribunal considera que el trámite llevado a cabo por los interventores debería haber estado, en todo caso, respaldado por los acuerdos adoptados en ese sentido por el Alcalde-Presidente, el Pleno o la Junta de Gobierno.

En otro orden de cosas, pero en relación también con las incidencias advertidas en la presentación y firma de las solicitudes, la aplicación informática utilizada al efecto admitió la firma del Alcalde-Presidente de una entidad para la solicitud de adhesión correspondiente a la fase FOR-2016 II, lo que motivó que se reclamara por la SGFAL a la entidad para que subsanara la firma, incluyendo la del titular del órgano de Intervención en lugar de la del Alcalde-Presidente. A pesar de que dicha subsanación se efectuó para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto-ley, resulta en

cierto modo anómalo que la presentación de una solicitud por el titular del órgano que ostenta la representación legal de la entidad deba ser subsanada en los términos descritos.

Asimismo, una solicitud fue objeto de trámite sin que en la aplicación informática constara fehacientemente la firma de la solicitud, lo que supuso una posible infracción tanto del Real Decreto-ley 17/2014, como de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta el 2 de octubre de 2016), en la medida en que no existía constancia del correspondiente apunte en el registro telemático.

II.5.3. Configuración de las solicitudes en la aplicación informática

Una característica particular de los procedimientos empleados en la gestión del Fondo es la evolución que sufrieron las solicitudes en su contenido y configuración a medida que se fueron previendo nuevas necesidades a atender con cargo al mismo. Esta incorporación sucesiva de nuevas necesidades, no siempre con una planificación y preparación suficiente, requirió de la SGFAL continuas modificaciones y adaptaciones tanto de las aplicaciones informáticas como de la operativa de gestión, lo que incrementó la complejidad en la gestión del Fondo y el riesgo de errores.

En ese sentido, la configuración de los procedimientos se tradujo en una cierta yuxtaposición o sucesión con muy escasos periodos de tiempo de apertura de plazos de presentación de solicitudes, de confirmación de otras presentadas anteriormente, de comunicación de vencimientos y de aportación de documentación, cuyo seguimiento en la aplicación resulta complejo, incluso para los propios gestores de la SGFAL y de las entidades locales, al haberse solapado varias fases y haberse producido procesos de depuración y migración en los registros informáticos.

Así, la configuración de las solicitudes se puede clasificar en cuatro categorías:

- Solicitudes relativas a necesidades que implicaban completar manualmente datos y registros en los menús de la aplicación. Este sistema resultó de aplicación a todos los compartimentos (FIE y FO) que permitían la financiación de operaciones de mercado y obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes, de tal suerte que el detalle de estas necesidades debía introducirse por el Interventor de la entidad local o empleado público autorizado por el anterior.
- Solicitudes cuyo detalle se presentaba “precargado” en la aplicación, debiendo la entidad local exclusivamente confirmar su voluntad de financiar dicha necesidad a través de una operación de crédito a concertar por el Fondo. Estas solicitudes se refirieron a la fase específica de financiación de deudas con la TGSS y la AEAT que estaban siendo compensadas con cargo a la PTE (Real Decreto-ley 10/2015), a la financiación del reintegro de las liquidaciones negativas del sistema de financiación de entidades locales y, en su caso, a la refinanciación de los importes correspondientes a los Fondos de Pago a Proveedores que se estaban reembolsando con retenciones en la PTE. Estas necesidades solo fueron objeto de financiación con cargo a los dos apartados del FO.
- Solicitudes cuya apertura venía condicionada por la comunicación inicial de una necesidad. Esta modalidad se refería al FO-Prudencia y a las fases de refinanciación de importes que se estaban reembolsando al Fondo con cargo a la PTE que se atendieron con cargo al FO-Riesgo.
- Confirmación de atención de necesidades de otros ejercicios (denominados “autovolcados”), cuya continuación era objeto de confirmación previa actualización de detalle. Estrictamente, no se trataba de solicitudes de adhesión, pero sí requerían efectuar actuaciones en la aplicación y firmarlas, posibilidad solo disponible para entidades adheridas al FO (recuérdese que el FIE tenía carácter anual).

De hecho, la estructura de los menús de la aplicación informática venía condicionada no solo por el compartimento al que se referían, sino también por las necesidades cuya atención era objeto de solicitud; es más, incluso la solicitud de una necesidad operó, en ocasiones, como vía de acceso al compartimento en cuestión.

Con carácter general, cabe recordar que el ámbito subjetivo del FO-Prudencia se extiende a entidades que no pudieran concertar, novar o modificar operaciones financieras cumpliendo los requisitos de prudencia financiera. Para acreditar este extremo, una vez abierto el plazo de presentación de solicitudes, debían señalar, mediante su comunicación en la aplicación FEL, aquellas operaciones de crédito cuyos vencimientos se estimaba que era preciso que se atendieran con cargo al Fondo, existiendo una casilla en la que marcar si dicho préstamo cumplía o no los parámetros de prudencia financiera.

En relación con esta cuestión se han identificado los siguientes aspectos a destacar:

- Ha sido verificado que, una vez una entidad introducía algún vencimiento de mercado a financiar con cargo al FO-Prudencia, podía seleccionar otras necesidades disponibles dentro del ámbito objetivo del Fondo, distintas de los vencimientos de mercado. Posteriormente, el sistema, automáticamente, excluía aquellos vencimientos de mercado en los que se indicara que no se ajustaban a los requisitos de prudencia, sin que las restantes necesidades solicitadas se vieran afectadas. Todo ello desembocaba en que el cumplimiento de la condición habilitante para acceder a este compartimento (renegociar las condiciones de los préstamos preexistentes para ajustarlos a los criterios de prudencia financiera y atender sus vencimientos con cargo al Fondo) no era finalmente necesario para financiar otras necesidades de las incluidas en el ámbito objetivo del FFEELL. Este criterio respondió a la configuración informática y de gestión del Fondo sin que el Real Decreto-ley expresase criterio alguno al respecto (ni favorable ni contrario), lo que pone de manifiesto la inconcreción en la definición de la medida.
- En relación con la solicitud de financiación de las obligaciones que derivasen de la ejecución de sentencias firmes, esta circunstancia –la mutación en la causa habilitante para solicitar financiación con cargo al FO-Prudencia- era singularmente evidente, ya que la aplicación informática no requirió siquiera solicitar la financiación de vencimientos de mercado que originalmente no estuvieran en prudencia financiera, lo que supone que la causa habilitante no fue “*de facto*” el no poder financiarse en términos de prudencia financiera, pese a que así lo especificase la nota publicada en la OVEL o las resoluciones de aceptación de la adhesión, sino el grave desfase de tesorería originado por la ejecución de la sentencia.
- En general, tanto en el FIE como en el FO-Riesgo, la solicitud de financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes se configuró de tal suerte que se pudieron solicitar tanto de manera independiente como conjuntamente con otras necesidades ya solicitadas en fases anteriores del Fondo.
- Por otra parte, la no configuración de la financiación de obligaciones que se derivasen de la ejecución de sentencias como un compartimento específico y segregado del FO y del FIE en la propia LO 6/2015, habida cuenta de las particularidades que lo caracterizaban, originó ciertas disfunciones en su operativa, lo que requirió a la SGFAL superar la laguna normativa en la regulación mediante una ampliación del ámbito de aplicación subjetivo del art. 39.1b) del Real Decreto-ley que no se ajustaba a una interpretación literal del mismo. En ese sentido, la configuración que ha efectuado la SGFAL para dar cumplimiento a la LO 6/2015 se asemeja a la creación de un compartimento específico, en la medida en que la SGFAL atendió solicitudes de financiación de obligaciones que se derivasen de la ejecución de sentencias con cargo al FO-Prudencia que, como se ha indicado, teóricamente no cumplían el requisito de “no poder financiarse en prudencia financiera”, ya que, en caso contrario, las entidades locales no incluidas en los ámbitos de aplicación subjetivo del FO-Riesgo o del FIE

se habrían visto perjudicadas, al no poder solicitar la financiación de obligaciones que se derivasen de la ejecución de sentencias firmes con cargo al Fondo.

II.5.4. Análisis de los requisitos a cumplir para que se acepte la adhesión y de la documentación justificativa aportada

La regulación de los requisitos a cumplir para adherirse a los compartimentos en los que se estructura el Fondo se contiene en el art. 41 del Real Decreto-ley 17/2014 en lo que respecta al FO, y en el art. 51 en lo referente al FIE. Adicionalmente, el art. 3 del referido Real Decreto-ley 17/2014 exige que las Administraciones Públicas (entidades locales y comunidades autónomas) adheridas a los compartimentos de los Fondos previstos en el Real Decreto-ley estuvieran al corriente de sus obligaciones de transparencia y de suministro de información establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y en su normativa de desarrollo⁴³.

Por otra parte, el contenido de los Acuerdos de la CDGAE también aludía a la documentación necesaria para la suscripción de las operaciones de crédito con el Fondo. A su vez, las Guías y Notas elaboradas por la SGFAL detallaban e interpretaban ciertos aspectos de los requisitos a cumplir y su justificación. Adicionalmente, la definición de los módulos e interfaces de la aplicación informática utilizada, así como los criterios empleados en su explotación y configuración constituyeron un último grado de detalle de los criterios interpretativos aplicados por la SGFAL, a los efectos de dar curso a las solicitudes para concertar operaciones de crédito con el Fondo.

En general, cabe observar que la regulación sobre los requisitos a cumplir, como se expondrá con detalle en este epígrafe, adolecía de cierto grado de inconcreción, en particular en lo que respecta al momento temporal en el que debía presentarse la documentación que acreditase el cumplimiento de los requisitos fijados y también al contenido de estos documentos. Asimismo, la SGFAL, con la excepción del requerimiento del plan de ajuste, en los casos preceptivos, y el cumplimiento de los parámetros de prudencia financiera, ha seguido la práctica administrativa de permitir la aportación de la documentación correspondiente hasta el momento de la firma de las operaciones de crédito. Por otra parte, las particularidades de cada una de las modalidades de operaciones a financiar, así como el devenir de las distintas fases, han introducido matices en las prácticas aplicadas por la SGFAL. Todo ello dificultó efectuar una aplicación equitativa y homogénea del procedimiento para validar el cumplimiento de los requisitos, que en muchos casos se limitó a una verificación meramente formal de su cumplimiento.

La previsión de nuevas necesidades –v.gr. obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes– exigió la adaptación de los requisitos a cumplir. En ese sentido, a tenor del Real Decreto-ley 17/2014, de los Acuerdos de la CDGAE y de las resoluciones individuales de adhesión emitidas por la SGFAL, cabe distinguir diversos momentos temporales en cada uno de los procesos de concertación de operaciones de créditos, en los que se aportaba documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos.

1. Documentación que se presentó con las solicitudes, o que, de acuerdo con el Real Decreto-ley debía acompañarlas.
2. Documentación que fue presentada con carácter posterior a la solicitud, aunque con anterioridad a la remisión al ICO del listado de operaciones de crédito a formalizar, ya fuera con carácter anterior o posterior a la emisión de la resolución individual de adhesión o la adopción del acuerdo de la CDGAE.
3. Documentos a aportar en el acto de firma de la operación de crédito o, en su caso, a la entidad financiera de “*fronting*” con anterioridad a la firma de la póliza de crédito.

⁴³ Para las entidades locales, este extremo se recoge en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

II.5.4.1. REQUISITOS EXIGIBLES EN TODOS LOS COMPARTIMENTOS

II.5.4.1.a) Cumplimiento de las obligaciones de remisión de información económica, financiera y presupuestaria al MINHAFP

Como se ha señalado anteriormente, el Real Decreto-ley 17/2014, en su art. 3, exige que las Administraciones Públicas (entidades locales y comunidades autónomas) que se adhieran a los compartimentos en los que se estructuran los Fondos previstos en el Real Decreto-ley, estuvieran al corriente de sus obligaciones de transparencia y de suministro de información establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y su normativa de desarrollo.

Adicionalmente, en relación con el FFEELL esta información resultaba precisa a los efectos de que se aplicaran los parámetros para determinar si una entidad se encontraba en alguna de las situaciones definidas en el art. 39.1 a) para solicitar adhesión al FO-Riesgo, o las previstas en el art. 50, en lo que se refiere al FIE, partiendo de la última información publicada en la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas, relativa a la liquidación del presupuesto, endeudamiento y periodo medio de pago a proveedores. La información correspondiente a las entidades locales que se contiene en la referida central de información, prevista en el art. 28 de la LOEPSF, se publica periódicamente en una página web perteneciente al dominio del MINHAFP, de acuerdo con lo previsto en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera..

Por otra parte, la referida Orden HAP/2105/2012 regula con detalle la información a enviar por las entidades locales y los plazos para efectuar dicha remisión, aspecto que se concreta en Guías y formularios disponibles en un apartado destinado a tal efecto en la web del MINHAFP. A su vez, la SGFAL ha implementado diversas herramientas informáticas que permiten un adecuado seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de remisión de información por parte de las entidades locales.

Debe destacarse que la información exigida a efectos de solicitar financiación con cargo al Fondo se ha ido perfilando a medida que iban sucediéndose las diversas fases de concertación de operaciones. En ese sentido, se han identificado entidades a las que se advirtió en la resolución individual que tenían pendiente el cumplimiento de la obligación de remisión de información⁴⁴, lo que resulta incoherente con la exigencia de cumplimiento de este requisito "ex ante" que se deriva del tenor literal del referido precepto del Real Decreto-ley 17/2014.

Por otra parte, la configuración de los plazos de remisión de la información de la distinta información a comunicar⁴⁵, da lugar a que existan determinadas categorías de información que podían ser objeto de remisión en cualquier momento posterior a la finalización del plazo ordinario y otras cuyo envío debe realizarse a partir de una fecha determinada.

Como consecuencia de lo anterior, las comprobaciones que viene efectuando la SGFAL, a través de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales, se han circunscrito a la comprobación del cumplimiento del envío de la liquidación del presupuesto y el seguimiento del plan de ajuste a efectos de adhesión al Fondo.

Estas circunstancias pusieron de manifiesto que algunas entidades pudieron formalizar operaciones de crédito y obtener financiación con cargo al Fondo sin haber dado cumplimiento plenamente a sus obligaciones de remisión de información. Por otra parte, no existía una adecuada

⁴⁴ Es el caso de dos entidades locales. En sendas resoluciones individuales de, 23 de febrero de 2016, se les comunicaba que tenían pendientes de remitir en un caso, información sobre ejecución de presupuestos y, en el otro, sobre el seguimiento del plan de ajuste.

⁴⁵ Dentro del conjunto de categorías de información a remitir por las entidades locales (anual, trimestral relativa a liquidaciones de presupuestos, ejecución de presupuestos, presupuestos aprobados, morosidad o periodo medio de pago, seguimiento de planes de ajuste entre otras),

coordinación entre la tramitación de las operaciones con cargo al Fondo y el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de remisión de información, por lo que el cumplimiento del requisito previsto en el art. 3 del Real Decreto-ley 17/2014 podría no estar aplicándose con suficiente rigor.

II.5.4.1.b) Adhesión a “Emprende en tres” y Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado

Para todos los compartimentos (FO y FIE) en los que se estructura el Fondo, el Real Decreto-ley 17/2014 incluyó dos medidas adicionales como requisito para adhesión, que no guardan relación directa con la naturaleza de sus operaciones y cuya justificación o motivación no consta en el expediente de elaboración de la norma, en la exposición de motivos o en el articulado del propio Real Decreto-ley: la adhesión a la plataforma “*Emprende en tres*” y el acto de adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado⁴⁶. A mayor abundamiento, no se contenía en el análisis del impacto de la norma en lo relativo a cargas administrativas, ninguna mención al posible impacto positivo de la adhesión a estas dos plataformas para las entidades locales o los terceros que se relacionen con ellas.

En relación con estos requisitos cabe destacar las siguientes incidencias:

- Pese a la definición normativa del modo de acreditar el cumplimiento de estos requisitos, la SGFAL aceptó en ciertas ocasiones Acuerdos del Pleno con el “compromiso de adherirse” a una u otra plataforma, sin requerir específicamente el acto de adhesión, que es lo que exigía el precepto del Real Decreto-ley.
- En aquellos casos en los que la SGFAL, como consecuencia de tareas de comprobación de la documentación presentada, advirtió la omisión de alguno de estos requisitos, comunicó a la entidad local, en la resolución de adhesión, que debía acreditar ante el ICO el cumplimiento de estos requisitos. Sin embargo, contrastados los antecedentes con las entidades locales a las que se solicitó información, no consta que se entregara documentación alguna al respecto a las entidades de “*fronting*” ni el diseño de ningún canal de comunicación para que estas entidades pudieran tener conocimiento de la documentación pendiente de aportar. Asimismo, en tres entidades, a pesar de haberse aportado el acuerdo de adhesión, en enero de 2018 no constaba la adhesión a la plataforma “*Emprende en tres*”. Además, una entidad tampoco se había adherido al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.
- Debe destacarse que la verificación del cumplimiento de estos requisitos no se encuentra normalizada ni se incluyen los resultados del análisis en ninguna herramienta específica, limitándose a una comprobación formal acerca de si los documentos se aportan⁴⁷. Por otra parte, tampoco se comprobó la efectividad o puesta en marcha de los efectos de dichos acuerdos, por los que se comprometía a la entidad local a adherirse a estas dos plataformas.
- Por otra parte, la SGFAL eximió “*de facto*” del cumplimiento de estos dos requisitos, sin que existiera ninguna mención normativa expresa al respecto ni en el Real Decreto-ley 17/2014 ni en los Acuerdos de la CDGAE, a las entidades que concertaron operaciones de crédito para financiar el importe que fue abonado por el extinto Fondo de Pago a Proveedores que se estaba reembolsando con cargo a retenciones en la PTE, pese a que dichos préstamos se incardinaron en el compartimento Ordenación del Fondo⁴⁸.

⁴⁶ Este *Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado* se ha instrumentado a través de la utilidad FACE.

⁴⁷ Con posterioridad al periodo fiscalizado se han introducido validaciones adicionales en la aplicación FEL que requieren la aportación de los documentos acreditativos del cumplimiento de estos requisitos para poder presentar la solicitud.

⁴⁸ En sus alegaciones, la SGFAL manifestó que no exigió a estas entidades (las que habían solicitado la refinanciación de los importes que estaban reteniendo con cargo a la PTE) la adhesión a “*Emprende en tres*” y al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado, por considerar que estas entidades debían sujetarse a

Debe recordarse que, como se ha indicado anteriormente, esta modalidad de necesidad financiera se concretó mediante Acuerdos de la CDGAE, ya que no venía expresamente prevista como tal en el Real Decreto-ley 17/2014. A este respecto, la exigencia de dichos requisitos se establece, como se ha indicado, en el art. 41.1 d) del Real Decreto-ley 17/2014 para todo el FO, sin hacer distinciones en relación con el ámbito objetivo del compartimento. Por otra parte, la circunstancia de tratar las refinanciaciones de los importes que se estaban reembolsando con cargo a retenciones en la PTE a modo de compartimento en la aplicación informática, lo cual podía estar justificado a efectos de gestión de las solicitudes, no facultaba para que esas operaciones constituyeran un compartimento del Fondo, distinto a los tres en los que se estructuraba formalmente: Ordenación, Impulso y Fondo de Pago a Proveedores 2 a extinguir.

- Tampoco fue exigido el cumplimiento de estos requisitos a las entidades locales que concertaron préstamos para financiar los importes que fueron anticipados de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 10/2015, aun cuando la concertación de las operaciones de crédito se hiciera con cargo al FO, de acuerdo con la interpretación que efectuó la SGFAL del art. 11.3 del referido Real Decreto-ley 10/2015. Este Tribunal de Cuentas estima que la no exigencia de la adhesión a "*Emprende en tres*" y al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas solo podía alcanzar a aquellas entidades ya adheridas a FO en virtud de otras solicitudes anteriores, pero no a aquellas que se adhirieran a FO por primera vez como consecuencia de la conversión de los anticipos en préstamos, circunstancia en la que se encontraban, al menos, quince entidades.
- Por otra parte, eximir de dichos requisitos a las entidades locales incluidas en estas fases de refinanciación, así como a las que financiaron con préstamos los anticipos previstos en el ya mencionado Real Decreto-ley 10/2015, supuso una diferencia de trato no justificada en relación con otras entidades locales que se adhirieron al Fondo compartimento Ordenación y que sí los cumplieron, máxime si se tiene en cuenta que con cargo al FO se incluyeron necesidades correspondientes al Fondo de Pago a Proveedores tales como vencimientos de los préstamos concertados con el Fondo o incluso la atención de cuotas que habían sido impagadas y que deberían satisfacerse con cargo a retención en la PTE.
- En cuanto al momento en el que debía acreditarse el cumplimiento o presentar la documentación correspondiente, en el art. 51, en lo que se refería al FIE, se especificaba que debía aportarse acompañando a la solicitud. Sin embargo, en el art. 41.1 d), por lo que respecta a FO, simplemente se indicaba que se debería remitir al MINHAFP sin concretar el momento en el que debía realizarse, estableciendo una diferencia entre ambos compartimentos que no parece estar justificada.

Es preciso destacar que la inclusión de estos requisitos adicionales supuso una carga burocrática suplementaria para la gestión de las operaciones del Fondo, tanto para los Ayuntamientos como para la SGFAL, que no estaba relacionada directamente con el Fondo aun cuando constituían medidas positivas desde el punto de vista de la gestión.

Por último, cabe apuntar que el contenido y efectos de la documentación aportada por las entidades locales en la tramitación de las solicitudes de adhesión a los distintos compartimentos del Fondo resultan muy similares a las declaraciones responsables, reguladas en el art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que la SGFAL, como órgano gestor del procedimiento, desarrollase actuaciones de comprobación sobre la exactitud de lo expresado en los documentos de las entidades locales ni

las condiciones que estipularon, en su día, los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013 y no las del Real Decreto-ley 17/2014.

Por el contrario, el Tribunal de Cuentas estima que sin perjuicio de los requisitos vinculados con las normas precedentes, en la medida que estas entidades se adherían al FO debían cumplir, a su vez, los criterios fijados por el Real Decreto-ley 17/2014.

tampoco previese las consecuencias de la inexactitud, falsedad u omisión en datos incorporados a estas solicitudes.

II.5.4.1.c) Cumplimiento de los parámetros de prudencia financiera

El art. 4 de la LOEPSF señala que la gestión de las Administraciones Públicas habrá de ajustarse al principio de sostenibilidad financiera, estableciendo, en particular, en su apartado 3, que *“para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera”*, lo que implica que para cumplir con este principio todas las operaciones financieras deben cumplir los requisitos de prudencia financiera.

Esta obligación se refuerza por el Real Decreto-ley 17/2014, cuando, en su art. 5, determina que las entidades locales adheridas a su correspondiente Fondo deberán someterse a las condiciones de prudencia financiera fijadas por Resolución de la SGTPF en los términos que se establezca para cada uno de los compartimentos de los Fondos. Dicho mandato se reitera en su art. 44, al exigir que las entidades adheridas al FO solo puedan concertar o novar operaciones de crédito a largo plazo en condiciones de prudencia financiera, establecidos por la SGTPF.

Resulta pertinente efectuar una aclaración, ya que, aun cuando, como se ha indicado, todos los préstamos cuyos vencimientos se atendieran con cargo a los distintos compartimentos del Fondo, debían respetar las condiciones de prudencia financiera, y sin embargo, no todas las operaciones de crédito originales, cuyos vencimientos se iban a atender a solicitud de las entidades locales, cumplían dichos requisitos, por lo que debía arbitrarse un proceso de renegociación a fin de modificar las condiciones financieras de los préstamos originales para que se ajustaran a las condiciones de prudencia financiera.

El cumplimiento de los parámetros de prudencia financiera en relación con las operaciones de crédito cuyos vencimientos se iban a financiar con cargo al Fondo se comprobaba en diversos momentos de la tramitación:

1. Al presentarse la solicitud de adhesión: Cuando la entidad local completaba en la aplicación los datos de las operaciones correspondientes a los de vencimientos de mercado, se marcaba si cada préstamo cumplía o no los requisitos de prudencia financiera. En el caso del FIE, se solicitaba adicionalmente adjuntar a la solicitud, a través de la aplicación, un informe del interventor indicando que las operaciones suscritas se acomodaban a los criterios prudencia financiera.
2. Durante el plazo de refinanciación en prudencia financiera: tras revisarse las solicitudes de adhesión, se concedía a las entidades locales un plazo de, generalmente, diez días, para renegociar las operaciones de crédito a fin de ajustarlas a los criterios de prudencia financiera, en caso necesario. Nuevamente, la SGFAL abría la aplicación para que las entidades locales actualizasen el estado de prudencia financiera de las operaciones de vencimientos de mercado que solicitaron.
3. En el momento de la firma de la operación de crédito con la entidad de *“fronting”*: el interventor debía aportar una certificación (denominado anexo II) confirmando aquellas operaciones de vencimientos de mercado que cumplían los parámetros de prudencia financiera y aquellas incluidas en la solicitud que no se ajustaban.
4. Al comunicar las órdenes de pago concretas para su atención por el Fondo, en general con carácter trimestral: las entidades locales al cumplimentar en la aplicación, las órdenes de pago correspondientes a los vencimientos de mercado a atender, debían señalar nuevamente el estado de prudencia financiera.

Del análisis efectuado puede destacarse:

- Se ha verificado que no existía ninguna herramienta habilitada que permitiera automatizar los cálculos necesarios para determinar si una operación de crédito cumplía los requisitos de prudencia financiera, de tal suerte que las entidades locales que carecían de medios técnicos y humanos suficientes para efectuar los cálculos debieron recabar la colaboración de entidades financieras o de otros apoyos externos, para determinar si las operaciones de créditos cuyos vencimientos se solicitaba financiar cumplían dichos requisitos⁴⁹.
- En lo que respecta al FO-Riesgo, la solicitud de adhesión incluía, entre otros aspectos, la posibilidad de comunicar necesidades que la entidad local estimaba necesario atender con cargo al Fondo, entre ellas, vencimientos de créditos que no se ajustaban a los criterios de prudencia financiera. En tal caso, dichas operaciones de crédito, "originales" debían ser objeto de modificación para que sus condiciones financieras respetaran los criterios de prudencia.

En lo relativo al FO-Prudencia, este requisito es especialmente relevante en la medida en que el presupuesto habilitante para solicitar la adhesión a este compartimento era precisamente "el no poder financiarse en prudencia financiera", es decir, que la adhesión al Fondo era un elemento para lograr que las entidades financieras acreedoras aceptaran una modificación de las condiciones financieras de los préstamos para acomodarse a los parámetros de prudencia financiera. Esto se incardina en la motivación última de este tipo de medidas: reducir las cargas financieras de las entidades locales en aras de alcanzar un grado satisfactorio de sostenibilidad financiera.

Por tanto, la prudencia financiera no podía ser objeto de exigencia al inicio del procedimiento en relación con el compartimento FO.

- Por lo que respecta al compartimento FIE, el art. 52, apartado a) del Real Decreto-ley 17/2014, al definir su ámbito objetivo, estipulaba expresamente que serían objeto de cobertura los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera determinados por Resolución de la SGTPE. El procedimiento de comunicación por la SGFAL de la exigencia del cumplimiento de este requisito en relación con las solicitudes recibidas que incorporaban esta necesidad, así como los plazos y el medio para dar traslado de la modificación de las condiciones financieras, sufrió una evolución a lo largo del periodo fiscalizado y se vio influido por los intervalos de tiempo existentes en cada una de las fases. En lo referente a los vencimientos de mercado a atender por el compartimento FIE, caben distinguir dos situaciones: préstamos preexistentes cuyos plazos se solicitan financiar por las entidades locales y operaciones de crédito nuevas cuyos vencimientos se van a atender por el FFEELL.

En ambos casos, la SGFAL debía asegurar que los vencimientos a atender por el FFEELL respetaran los parámetros de prudencia financiera establecidos por la SGTPE.

En la solicitud, la aplicación informática requería un "informe de Intervención determinando las operaciones suscritas en términos de prudencia financiera", pese a que el Real Decreto-ley 17/2014 no mencionaba expresamente este documento entre aquellos que debían acompañar la solicitud de adhesión al FIE.

⁴⁹ En relación con esta observación, la SGFAL alegó que "para esta Secretaría General no es materialmente posible elaborar la herramienta que se cita y que sea válida para todas las entidades locales y cuyos resultados se consideren lo suficientemente exactos para que tengan valor jurídico", añadiendo que "esa situación se complica más cuando se trata de operaciones con derivados financieros que se pretendan refinanciar en condiciones de prudencia financiera. En estos supuestos, cabe significar que la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera tiene que realizar cálculos "ad hoc". A juicio de este Tribunal de Cuentas, ello evidencia que la complejidad de los cálculos, con relación a determinar si una operación se ajusta los criterios de prudencia financiera, justifica que se adopten medidas orientadas a apoyar a las entidades locales, particularmente las que carezcan de medios técnicos suficientes, para realizar estos cálculos.

Posteriormente, el cumplimiento de este requisito se justificaba en el momento de firma de la operación de crédito con la aportación del certificado de la Intervención de la entidad local, y, nuevamente, en el momento de carga de las órdenes de pago, al consignar una opción en el menú de la interfaz de la aplicación.

Comunicaciones de la SGFAL a las entidades locales instando a que las operaciones cuyos vencimientos se habían solicitado se ajustaran a los criterios de prudencia financiera

- FIE: En la primera fase de operaciones a financiar con cargo al compartimento FIE (enero a junio de 2015), la SGFAL efectuó las comunicaciones destinadas a las entidades locales para que, en su caso, acomodaran las operaciones de crédito a las condiciones de prudencia financiera, por medio de correo electrónico, al no haberse desarrollado ninguna aplicación informática para la gestión del Fondo en el momento de recepción de las solicitudes. Como se ha anticipado, este procedimiento no respeta las garantías mínimas de seguridad, trazabilidad, integridad y no repudio definidas en los arts. 16 y 24 a 28, de la entonces vigente Ley 11/2007⁵⁰, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Posteriormente, en la segunda fase de FIE (octubre de 2015) fue concedido un plazo de 10 días para que se comunicara a la SGFAL el cumplimiento de los criterios de prudencia financiera, pero no se indicó el medio, por lo que, en última instancia, las entidades debieron aportar el certificado del interventor en el acto de firma.

En el resto de las fases, se otorgó un plazo de 10 días desde la recepción de la solicitud, habilitándose la aplicación informática para indicar formalmente el resultado del proceso, en particular, si se cumplían los criterios de prudencia financiera.

- FO-Riesgo: En lo que respecta a la primera fase del FO-Riesgo, la comunicación se efectuó por medio de resoluciones, pero estas, de 8 de mayo de 2015, no detallaron ni el plazo para concluir el proceso de renegociación de los préstamos, ni tampoco el medio de comunicarlo a la SGFAL, debiendo en última instancia acreditarse en el acto de firma de la operación de crédito.
- FO-Prudencia: Por el contrario, en las resoluciones emitidas con fecha 2 de diciembre de 2015 y de 9 de marzo de 2016 –FO-Prudencia–, se concedió un plazo que finalizaba en una fecha cierta, lo que redujo el espacio de tiempo disponible para la entidad local para efectuar la renegociación con la entidad financiera. En ambas situaciones, que afectaron a cuatro y a una entidad, respectivamente, la fecha de emisión de la comunicación era muy cercana en el tiempo a la prevista de formalización de las operaciones con el FFEELL.

Confirmación del cumplimiento de los criterios de prudencia financiera

El canal de comunicación a la SGFAL del cumplimiento o no de las condiciones de prudencia financiera en los préstamos cuyos vencimientos se había solicitado financiar se instrumentó, como se ha indicado, a través de la aplicación informática FEL. A tal fin, se diseñó un menú en la interfaz de la aplicación informática, sin que se solicitase la aportación de ningún documento. Tampoco requería el sistema que se efectuara una actualización de la información sobre los vencimientos de principal e intereses ya introducidos. Así, la SGFAL autorizaba la inclusión de esa operación dentro del total a financiar en caso de haberse seleccionado la opción correspondiente, lo que indicaba que esa operación era acorde con los criterios de prudencia financiera, sin entrar a valorar el cumplimiento o no.

A este respecto, las dificultades que experimentaban las entidades locales para efectuar los cálculos necesarios para dilucidar si una operación de pasivo cumplía los requisitos de prudencia

⁵⁰ Vigente hasta el 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

daban lugar a que fueran expertos externos o las propias entidades financieras prestamistas las que indicaban si una operación o no se encontraba en prudencia, lo que no parece razonable.

Aportación de certificado emitido por el órgano interventor a aportar en la formalización del crédito

El cumplimiento de este requisito de prudencia financiera, transversal a todas las operaciones del Fondo, debía quedar acreditado, en último extremo, mediante la aportación de un certificado del interventor, o funcionario que tuviera atribuida la titularidad del órgano de Intervención. Este certificado, denominado "Anexo II" en los pliegos y los contratos que regían las relaciones entre el ICO y las entidades de "fronting", debía constar en el acto de firma de la operación de crédito entre la entidad local y el Fondo, actuando este último representado por la entidad financiera.

Pese a que en los modelos de contrato de crédito a firmar si se incluyó una plantilla de certificado, en la práctica dicha plantilla resultó disfuncional por las siguientes razones:

- El modelo de certificado, hasta marzo de 2016, incluía como dato a completar el importe por el que fue concertada la operación de crédito originalmente, sin referencia al de la anualidad cuyos vencimientos se solicitaba financiar, lo que suponía una deficiencia en la medida en que resultaba más acorde con las características de la financiación a obtener el consignar el importe de los vencimientos que se iban a atender.
- Durante el periodo fiscalizado, los modelos de certificados empleados no incluían una referencia expresa a los vencimientos de mercado que no se ajustaban a prudencia financiera incluidos en la solicitud original, pese a que este era un requisito establecido en los Acuerdos de la CDGAE⁵¹.
- Las personas apoderadas de las entidades de "fronting" que debían recabar los certificados expedidos por los interventores desconocían las operaciones de crédito a las que debía referirse el certificado por lo que no podían efectuar comprobación alguna.
- Los certificados expedidos quedaban en custodia de las entidades de "fronting" y, pese a que el ICO y la SGFAL disponían de habilitación para recabar y comprobar su contenido, no hay evidencia de que esta verificación tuviera lugar en el periodo fiscalizado.

De los certificados analizados en el curso de esta fiscalización se han identificado, adicionalmente, las siguientes incidencias:

- No constaba el anexo II en la documentación recabada por la entidad de "fronting" en cuatro contratos de crédito firmados, pese a que fueron financiados vencimientos de mercado.
- Se presentó un modelo que no se ajustaba al estipulado en seis casos.
- Se presentó al anexo II en siete supuestos en los que no procedía, ya que no iban a ser objeto de financiación vencimientos de mercado.

Se ha observado también que en los certificados que emitieron los titulares de los órganos de Intervención se indicó, expresamente, que ciertas operaciones de crédito no cumplían los criterios de prudencia financiera, lo que evidencia que el proceso de renegociación no tuvo éxito y que, además, el menú de la interfaz reflejaba datos incorrectos, ya fuera por error u omisión, en relación con el cumplimiento de los criterios de prudencia financiera de determinadas operaciones de crédito cuyos vencimientos se había solicitado financiar.

⁵¹ Este extremo fue subsanado en el modelo empleado a partir del 1 de enero de 2017, con carácter posterior al periodo fiscalizado.

Confirmación del cumplimiento de los criterios de prudencia financiera en la carga de las órdenes de pago a atender por el Fondo

Por último, también debía acreditarse el cumplimiento de la prudencia financiera en el momento de introducir las órdenes de pago. En relación con este proceso, ha sido verificado que, al menos, el órgano de Intervención de una entidad local excluyó vencimientos relativos a operaciones de crédito por no cumplir los requisitos de prudencia financiera, pese a que, esas mismas operaciones habían sido objeto de certificación meses antes.

En este caso, la entidad local formalizó una operación de crédito el 11 de marzo de 2016 por un importe de 5.501.605 euros cuya finalidad era la atención de vencimientos relativos a diez operaciones de crédito. En el expediente constaba el informe de la unidad de Intervención respecto del cumplimiento de los parámetros de prudencia en todas las operaciones cuyos vencimientos iban a ser atendidos por el Fondo. Sin embargo, el 31 de marzo de 2016, con ocasión de la concertación de una nueva operación de crédito por importe de 1.247.500 euros, fue advertido que el segundo préstamo incluía una necesidad ya cubierta con el préstamo de 11 de marzo y, además, que ocho de los diez préstamos no cumplían los requisitos de prudencia financiera, por lo que fue necesario que, promovida por la SGFAL, se instrumentase una rescisión de esa operación.

Esta circunstancia evidencia que la acreditación del cumplimiento de los criterios de prudencia financiera se efectuaba de modo exclusivamente formal, mediante la consignación de una casilla en un menú de la aplicación FEL y con la aportación de un informe del Interventor municipal en el acto de firma de la operación de crédito, sin que el cumplimiento de esos extremos fuera objeto de una autentica comprobación material ni por la SGFAL, ni por el ICO ni por las entidades de "fronting".

En consecuencia, existe un riesgo de que existan operaciones que no cumplan los criterios de prudencia financiera financiados con cargo al Fondo, ya que no se efectuaban comprobaciones materiales por ninguno de los agentes intervinientes.

II.5.4.1.d) Acuerdo del órgano competente de la entidad local de formalización de la operación de crédito (art. 52 TRLRHL)

El art. 52 del TRLRHL regula la competencia para acordar la concertación de operaciones de crédito en el ámbito de las entidades locales que se define de acuerdo con un criterio cuantitativo, relacionado con el porcentaje que supone el importe de la operación de crédito sobre los ingresos ordinarios de la entidad local. Así, la competencia ordinaria para acordar la formalización de una operación crédito por parte de una entidad local corresponde a su Presidente, siendo necesario recabar una autorización del Pleno en caso de que el importe de la operación supere ese umbral.

Las entidades locales, en virtud del modelo de contrato entre el ICO y las entidades financieras de "fronting" (elaborado de acuerdo con la Instrucción de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y, a partir de noviembre de 2016, de Hacienda) y el propio modelo de contrato de préstamo a firmar por ellas, debían aportar el acuerdo del órgano competente para concertar la operación de crédito. La presentación se efectuaba ante la entidad financiera de "fronting" y no en la aplicación informática FEL gestionada por la SGFAL. Este documento se denomina "Anexo I". Por su parte, la ejecución material de la firma y las tareas de recabar la documentación correspondía a empleados de las sucursales de las entidades financieras convenientemente apoderados por los representantes legales de las mismas.

En la definición de las obligaciones de cada una de las partes se estipulaba que la entidad de "fronting" no podía "denegar unilateralmente la formalización o administración de una operación de préstamo comunicada por ICO, salvo que concurra alguna causa que justifique dicha denegación de acuerdo con lo establecido en el presente contrato". En relación con esa cuestión, una cláusula del contrato especificaba que la entidad financiera debía "asegurarse de la capacidad y debida representación de los intervinientes que actúen en nombre de la Entidad Local en la formalización

de cada operación". En particular, de acuerdo con esa cláusula las entidades de crédito deberán tener "especialmente en cuenta lo dispuesto en el art. 52 del TRLRHL".

Durante el periodo fiscalizado, en los casos en que los representantes de la entidad de "fronting" albergaron dudas sobre la representación o la autorización por parte del órgano competente de la entidad local para la formalización de la operación de crédito, lo comunicaron por correo electrónico al ICO que, a su vez, lo trasladó a la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales de la SGFAL quién se pronunció sobre si procedía o no formalizar la operación. Por otra parte, tanto el ICO como la SGFAL, conservaban la potestad de solicitar y revisar la documentación aportada en el acto de firma, aunque no se ha podido apreciar evidencia de que se hayan efectuado comprobaciones al respecto en el periodo fiscalizado.

El procedimiento diseñado adolecía de las siguientes deficiencias significativas:

- En lo que respecta a las operaciones de crédito firmadas por las entidades locales a través del compartimento FO, en caso de advertirse incidencias en relación con el acuerdo de autorización para la formalización de operaciones de crédito podían producirse dificultades de orden jurídico. Así, la configuración del procedimiento implicaba que la conformidad con el documento aportado por la entidad local era concedida por el empleado de la entidad financiera de "fronting", que actuaba en virtud de una sucesión de apoderamientos a la que ya se ha aludido en el subapartado II.3 anterior y que se resume a continuación: el ICO, entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en virtud del art. 10 del Real Decreto-ley 17/2014, actuaba por cuenta del Estado; pero el mencionado Instituto a través de un contrato de prestación de servicios encomendó a las entidades financieras de "fronting" mediante un mandato -figura propia del Derecho Civil- que, en representación del ICO, firmaran las operaciones de crédito y recababan la documentación prevista en los contratos, lo que efectuaron por medio de sus propios apoderados.
- La intervención de las entidades de "fronting", a través de sus apoderados o de subcontratistas, podría conllevar un exceso en la atribución de funciones de naturaleza pública a terceros, ya que en última instancia pudieran haber denegado la firma de una operación de crédito, sin tener que consultar al ICO y a la SGFAL para ello, toda vez que esta práctica no estaba estipulada por escrito en el contrato. En lo que respecta a esta cuestión, las tareas encomendadas excedían su contenido puramente asistencial o de apoyo, transfiriéndose en realidad el ejercicio de competencias públicas atribuidas por una norma con rango de ley al ICO, sin que, expresamente, en los Acuerdos de la CDGAE figuraran menciones específicas a las entidades financieras colaboradoras de "fronting", ni a su intervención en nombre del Estado.
- El perfil funcional y profesional de los apoderados de las entidades financieras que prestaron los servicios "fronting" no era el adecuado para comprobar si los acuerdos aportados cumplían los requisitos legales estipulados, al tratarse de verificaciones sobre aspectos vinculados con el régimen de funcionamiento de una Administración Pública, como es una entidad local, que implican unos conocimientos técnicos de los que carecen estos empleados, quienes, además, acudían a los actos de firma instruidos solo en relación con el máximo de la operación de crédito a firmar, pero careciendo de otros datos que hubieran podido resultar necesarios para realizar una comprobación al efecto (v.gr. aspectos a subsanar identificados en la revisión de las solicitudes realizada por la SGFAL).
- La verificación efectuada en el curso de los trabajos de fiscalización ha puesto de manifiesto casos en los que se firmó el contrato de préstamo sin que se hubiera aportado el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento referente a la formalización de la operación de crédito o el que fue aportado no respondía al contenido requerido. A su vez, en determinados Acuerdos no se especificaba el importe de la operación a formalizar (elemento sustantivo toda vez que la cuantía de la operación determina el órgano competente de la entidad local).

En suma, este procedimiento, de carácter complejo, supuso una debilidad en la medida en que los controles se desvirtuaron, al existir tres traslaciones sucesivas en el ejercicio de funciones a efectos de la verificación de este requisito.

En relación con los documentos "Anexo I" analizados en el curso de la fiscalización se han identificado las siguientes incidencias:

- No existió un modelo, elaborado por la SGFAL, de Acuerdo o, en su defecto, una guía sobre el contenido mínimo del mismo.
- No se especificó el importe del crédito cuya firma se acordó. Esto supuso la ausencia de un elemento sustantivo, ya que la atribución de competencias que establece el art. 52 del TRLRHL viene condicionado por la cuantía de la operación de crédito. Esta incidencia se produjo en tres casos.
- En otro caso, el importe por el que el Pleno de una entidad local acordó la celebración de la operación de crédito era inferior al importe del contrato firmado. No obstante, el importe dispuesto en ejecución de esta operación no superó el máximo fijado por el Pleno.
- El contenido del documento entregado no respondía al requerido por la norma, de tal suerte que, en siete casos, el acuerdo que se aportó por la entidad local en el acto de firma se refería a la solicitud de adhesión al Fondo, no conteniendo referencia alguna a la celebración de la operación de crédito, en los términos en los que se regula por el art. 52 del TRLRHL. En otro caso, el contenido del acuerdo presentado respondía a la modificación del plan de ajuste, sin que tampoco contuviera lo prevenido en el referido art. 52 del TRLRHL.

II.5.4.2. REQUISITOS ESPECÍFICOS ADHESIÓN FONDO DE ORDENACIÓN-RIESGO

En lo que respecta a los requisitos específicos establecidos para el FO-Riesgo, resultaba preceptivo que para adherirse al compartimento FO, se aportara conjuntamente con la solicitud, la justificación de la aprobación de esta solicitud por el Pleno de la entidad local, acompañada de un plan de ajuste, o modificación del que tuvieran, y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del MINHAFP, así como de la estimación de las necesidades financieras que se deseara cubrir con cargo al Fondo. Seguidamente se detalla el resultado del análisis del cumplimiento de estos requisitos:

II.5.4.2.a) Plan de ajuste

El apartado b) del art. 41.1 del Real Decreto-ley 17/2014 implicaba que la solicitud de adhesión para el FO-Riesgo debía acompañarse de un plan de ajuste aprobado por el Pleno de la entidad local. Este instrumento fue previsto por primera vez como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 4/2012, norma que puso en marcha el primer Fondo de Pago de Proveedores.

Sin embargo, no existe una definición legal completa del plan de ajuste, aunque, a partir de las referencias que contienen tanto la LOEPSF 2/2012 como los Reales Decreto-leyes que han regulado las sucesivas medidas de apoyo financiero a las entidades locales, particularmente el Real Decreto-ley 4/2012, podría considerarse un instrumento de condicionalidad financiera mediante el que las entidades locales adquieren compromisos cuantificados para reequilibrar su situación económica y financiera.

La Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por su parte, introdujo un modelo de plan de ajuste destinado a las entidades que debían presentarlo con arreglo al art. 7 del Real Decreto-ley 4/2012.

El art. 41.1c) del Real Decreto-ley 17/2014 establecía un plazo máximo de 2 meses para que la SGFAL valorara el plan de ajuste presentado. En relación con esta valoración, la evaluación

positiva del referido plan era condición necesaria para que una entidad viera aceptada su solicitud de adhesión al compartimento FO-Riesgo.

A diferencia de otros requisitos previstos en la norma de creación del Fondo, en lo que respecta a los planes de ajuste sí se aplicaban comprobaciones de carácter normalizado por parte de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales de la SGFAL, estando soportadas en una herramienta informática específica. No obstante, dicha herramienta carecía de un sistema interno de supervisión, de tal suerte que no quedaba constancia de las personas que procedían a revisar los planes de ajuste y la supervisión ejercida sobre esa primera revisión.

En lo que respecta a las distintas fases de adhesión y formalización de operaciones de crédito con cargo al FO-Riesgo se ha verificado que:

- En la primera fase de solicitudes de adhesión al compartimento FO-Riesgo (denominada internamente FO-Riesgo 2015/2015), una entidad recibió una resolución individual favorable pese a que en los antecedentes analizados por este Tribunal de Cuentas en relación con el seguimiento de los planes de ajuste constaba que su plan de ajuste no había sido admitido.
- En la tercera fase (denominada internamente FO-Riesgo Fase 2016/2016), cinco entidades vieron aceptadas sus solicitudes pese a que en el momento de finalización de los trabajos de fiscalización sus planes de ajuste constaban con el estatus de “valoración no admitida”.
- Por lo que respecta a la fase denominada en la aplicación FO-Riesgo “Anticipos”, dirigida, principalmente, a que se concertaran operaciones de crédito por las cantidades que fueron anticipadas como consecuencia de la medida prevista en el art.11 del Real Decreto-ley 10/2015, de los 40 planes de ajuste que fueron presentados solo quince tuvieron valoración favorable, siendo 25 condicionadas, mientras que dos entidades no presentaron planes de ajuste ni tampoco concertaron operaciones de crédito.
- En relación con las entidades locales con las que se autorizaba un máximo para concertar operaciones de crédito en el Acuerdo CDGAE de 7 de mayo de 2015, de las 26 entidades que figuran en el Anexo IV correspondiente a sustitución de retención en la PTE por la concertación de préstamos, en la aplicación FEL, cuatro constan con el plan de ajuste pendiente de valoración. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que la referencia que el Acuerdo de la CDGAE efectúa al Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, así como el propio texto del Acuerdo, implican que dichos planes de ajuste debían haberse valorado positivamente por la SGFAL, de acuerdo con el art. 7.5 de ese Real Decreto-ley.
- En relación con la fase de financiación del FO instrumentada en el Acuerdo de la CDGAE de 23 de julio de 2015, de las veinte entidades que figuran en el Anexo, solo diecisiete aportaron en plazo un plan de ajuste, constando en la aplicación informática, uno como no admitido y cuatro pendientes de valoración. De los tres planes que fueron presentados fuera de plazo, uno obtuvo valoración favorable y dos continuaban pendientes de valoración en el momento de realizar los trabajos de fiscalización. Finalmente, tres de las entidades que presentaron sus solicitudes con carácter posterior al plazo fijado en el Acuerdo formalizaron préstamo con el Fondo.
- A su vez, en el Acuerdo de CDGAE de 16 de diciembre de 2015, en lo que respecta a la sustitución de las retenciones en la PTE, una de las entidades con las que se autoriza la formalización de préstamo con cargo al FO presentó un plan de ajuste cuya valoración era desfavorable, de acuerdo con los registros informáticos de la aplicación FEL. Por el contrario, otra entidad incluida en el listado de máximos autorizados recibió una denegación de la solicitud de adhesión, a pesar de tener el plan de ajuste valorado positivamente.
- En el caso del FO-Riesgo, la aceptación de la adhesión comporta la aprobación del plan de ajuste presentado por la entidad local correspondiente, ya que la evaluación positiva del

referido Plan, o su actualización, es condición *sine qua non* para la misma. Sin embargo, en relación con una entidad no constaba el plan de ajuste presentado, pese a que existe solicitud de adhesión al compartimento, que no figura firmada y, sin embargo, dicha solicitud fue aceptada por la SGFAL.

- Finalmente, todos los ayuntamientos que, como consecuencia de haberse acogido a medidas anteriores (*v. gr.* Real Decreto-ley 8/2013 o Reales Decretos-leyes 4/2012 y 4/2013), tuvieran planes de ajuste vigentes, fueron requeridos para remitir el proyecto de presupuesto de cada año a efectos de emisión de informe previo y vinculante de la SGFAL de forma tal que, en su caso, les fue solicitada la adopción de medidas para adecuar su evolución a lo comprometido en el plan de ajuste en vigor. El cumplimiento de este requisito se instrumentaba a través de los procedimientos ordinarios de remisión de información y de seguimiento de la misma articulados en relación con la Orden HAP/2105/2012, a los que ya se ha hecho alusión.

II.5.4.2.b) Acuerdos de Pleno de aceptación de actuaciones de supervisión y control y de solicitud de adhesión

El Real Decreto-ley 17/2014, en su art. 41.1 b) establece que *“la solicitud remitida debe haber sido aprobada por el Pleno de la Corporación Local, e ir acompañada de un plan de ajuste, o modificación del que tuvieran, y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar este para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos generales de las Entidades Locales”*.

Este precepto legal implicaba que las entidades locales, mediante acuerdo expreso de su órgano plenario, aceptaban que el MIHNHAFP pudiera ejercer actuaciones de supervisión y control adicionales a las ordinarias previstas en la normativa de régimen local, (*v.gr.* TRLRHL en relación con la tutela financiera) y, en su caso, en la LOEPSF en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto.

En relación con la acreditación de este requisito, la SGFAL no había elaborado ninguna plantilla o modelo con el contenido mínimo de tales acuerdos, por lo que cada entidad aportó un modelo propio y se produjo una cierta confusión sobre si el Acuerdo Plenario en el que solicitaba la adhesión llevaba implícito la aceptación de las actuaciones de supervisión y control, o si requerían un pronunciamiento expreso en el acta u orden del día y diferenciado para cada uno de los aspectos. Por otra parte, no existía una herramienta específica para el seguimiento del cumplimiento de estos requisitos, ni quedaba constancia de los funcionarios que revisaron dicho cumplimiento. En la práctica, se efectuó una revisión superficial consistente en comprobar si se había reproducido el inciso en algún apartado del contenido del acuerdo del Pleno. En caso de omisión, en la resolución individual se comunicaba a la entidad local que debía subsanar este extremo, *“debiendo comunicarlo al ICO”* con carácter previo a la firma de la operación de crédito. Como se indicará más adelante, esto equivalía a no efectuar ningún seguimiento del cumplimiento formal de este requisito.

Por otra parte, en relación con las actuaciones de supervisión y control a efectuar por parte del MINHAFP, particularmente en lo que se refiere al caso de que se advirtieran riesgos detectados de incumplimiento de planes de ajuste de acuerdo con lo establecido en el art. 48.3 del Real Decreto-ley 17/2014, no se emitieron en el periodo fiscalizado escritos de requerimiento a las entidades locales incumplidoras, ni tampoco se inició actuación alguna en relación con el envío de una *“misión de control”*, medida prevista en el art. 49 del Real Decreto-ley, pese a que existían entidades que no estaban cumpliendo los compromisos adoptados en sus planes de ajuste. En relación con esta cuestión, el Informe del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno en sesión de 26 de febrero de 2018, sobre *El grado de cumplimiento de los planes para la corrección de los desequilibrios financieros vigentes en 2014 y de los efectos de su aplicación en la estabilidad presupuestaria por los ayuntamientos con población de entre 75.000 y 150.000 habitantes*, reveló

que algunas entidades locales, incluso adheridas al FO-Riesgo, no estaban logrando un grado de ejecución del plan de ajuste superior al 50%.

II.5.4.3. REQUISITOS ESPECÍFICOS FONDO DE ORDENACIÓN-PRUDENCIA

El FO-Prudencia viene regulado en el apartado b) del art. 39 del Real Decreto-ley 17/2014.

II.5.4.3.a) Planes de Ajuste

Las entidades que solicitaron la adhesión al FO-Prudencia debían aportar un plan de ajuste en los términos previstos en el art. 46 del Real Decreto-ley 17/2014, aunque, a diferencia de lo establecido con respecto al FO-Riesgo, no incluyó ninguna referencia al plazo o a la valoración a efectuar por la SGFAL.

La revisión de los planes de ajuste presentados por las entidades que solicitaron la adhesión al FO-Prudencia no tuvo efectos en relación con dicha adhesión a este compartimento del FFEELL, ya que se ha evidenciado que cinco entidades se adhirieron al FO-Prudencia en la fase denominada internamente como 2016/2016, con el plan de ajuste calificado como desfavorable en los registros internos de la SGFAL y, en relación con el FOP 2015/2015, uno pendiente de valoración en el momento de realizarse los trabajos de fiscalización.

Esta situación supone una incongruencia al implicar una carga meramente formal en la medida en que, aunque debían presentarse estos planes, su contenido no producía efecto alguno ya que, aún en el caso de que la valoración fuera desfavorable, ello no era óbice para aceptar la adhesión al compartimento. Aun así, estos planes de ajuste han sido objeto de seguimiento por el MINHAFP, aunque no hubieran sido valorados favorablemente.

II.5.4.3.b) Acuerdos de Pleno de aceptación actuaciones de supervisión y control y de solicitud de adhesión

La exigencia de este requisito en el FO-Prudencia no venía expresamente definida en el art. 41 del Real Decreto-ley 17/2014, que se refiere a los requisitos del art. 39.1 a), sin aludir al apartado b), correspondiente al FO-Prudencia. No obstante, la práctica tanto de la SGFAL como de las entidades locales, ha sido exigirlo también en relación con las solicitudes del FO-Prudencia, aunque ha existido una cierta confusión tanto en lo que respecta a la definición de los módulos de la aplicación informática utilizada para la gestión del Fondo como en el contenido de los referidos acuerdos a aportar. Al igual que en relación con el FO-Riesgo, la revisión consistió en una verificación meramente formal. En caso de omisión, se procedió de igual modo que como se ha referido con anterioridad respecto del FO-Riesgo, incluyéndose en la resolución individual que se comunicaba un inciso instando a subsanar este extremo.

II.5.4.4. REQUISITOS ESPECÍFICOS FONDO DE IMPULSO ECONÓMICO

En lo que respecta al FIE, la documentación a adjuntar era menos exhaustiva, siendo necesario presentar la relación de los proyectos de inversiones financiadas con préstamos a largo plazo, e incorporando la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil y el informe del interventor que se hubiera elevado al Pleno de la Corporación Local acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias, además de los ya citados actos de adhesión a “*Emprende en tres*” y al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE.

Existían también dos requisitos adicionales: que la formalización de la operación de crédito estuviera autorizada por el órgano competente de la entidad local, extremo que se regula en el art. 52 del TRLRHL; y que las operaciones de crédito cuyos vencimientos se financiaran con cargo al Fondo cumplieran los parámetros de prudencia financiera.

La autorización del órgano competente se requería exclusivamente como documentación a presentar en el acto de firma ante la entidad de “fronting”.

La acreditación del cumplimiento de los criterios de prudencia financiera de aquellas operaciones cuya financiación se había solicitado era objeto de comprobación, al igual que en FO, en cuatro momentos distintos: al comunicar la necesidad en el momento de cumplimentación de la solicitud, al confirmarla en el periodo de “refinanciación”, con la aportación del certificado en el acto de firma ante la entidad de “fronting” y al completar las órdenes de pago.

En relación con la primera fase de operaciones a financiar con el FIE, los procedimientos se encontraban en una fase muy preliminar por lo que las entidades aportaron la documentación en dos momentos, separados por un intervalo de tiempo. Así, la acreditación del cumplimiento de los parámetros de prudencia financiera y la autorización del órgano competente de la entidad local para la formalización de la operación tuvieron lugar con ocasión de la firma de la operación de crédito, circunstancia que se produjo meses después.

Sobre el contenido de estos documentos, la SGFAL efectuó verificaciones de naturaleza meramente formal, sin profundizar en el contenido de estos informes, y sin que existiera una herramienta específica para verificar el cumplimiento de dicho requisito y dejarse constancia del funcionario que intervino en su comprobación. Por otra parte, no existía ningún modelo o plantilla que permitiera normalizar los aspectos que debían contener dichas certificaciones o informes. En consecuencia, se ha verificado que los informes y documentos aportados por las entidades locales adolecen de un significativo grado de heterogeneidad en su estructura y contenido.

Por otra parte, las comunicaciones dirigidas por la SGFAL a las entidades que solicitaron financiar operaciones en la primera fase del FIE, para que acomodaran las condiciones de los préstamos cuyos vencimientos se iban a financiar a los parámetros de prudencia financiera se realizaron por correo electrónico, procedimiento que, como se ha anticipado, carece de las garantías mínimas exigibles en materia de notificaciones telemáticas.

Por el contrario, en relación con la fase 2 del FIE de 2015, la SGFAL emitió resoluciones individuales, a las que se aludirá más adelante.

II.5.4.5. REFINANCIACIÓN DE LOS IMPORTES PROCEDENTES DEL FONDO DE PAGO A PROVEEDORES QUE SE ESTABAN REEMBOLSANDO CON CARGO A RETENCIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO

Esta modalidad de operaciones, como ya se ha referido anteriormente, presentaba la particularidad de no estar prevista expresamente en el Real Decreto-ley 17/2014 por lo que se instrumentó de acuerdo con lo previsto en los Acuerdos CDGAE que la contemplaron.

En estos Acuerdos se exigía la presentación de un plan de ajuste que se debía regir por lo prevenido en el Real Decreto-ley 4/2012, en relación con las distintas fases:

- En la denominada R1 (Acuerdos de la CDGAE de 5 de febrero y 7 de mayo de 2015), de veintiséis solicitudes que fueron presentadas, en cuatro se emitió resolución de adhesión con referencia a la valoración favorable del plan de ajuste, pese a que en tres casos la aplicación informática indica que estaba “pendiente de valoración” y, en uno, no se presentó plan de ajuste.
- En la denominada fase R2 (Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015), de veinte solicitudes que se presentaron, seis constan como pendientes de valoración y una fue no admitida. Esta última entidad sí formalizó operación de crédito pese a que su solicitud constaba como “no admitida”.

Es preciso recalcar de nuevo que a las entidades que solicitaron la refinanciación no se les solicitó que estuvieran adheridas a “*Emprende en tres*” o al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE, pese a que estas nuevas operaciones suponían un préstamo concedido con cargo al FO y este era un requisito para la formalización de operaciones con este compartimento.

A su vez, tampoco se ha evidenciado que la circunstancia de encontrarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones de envío de información previstas en la Orden HAP/2105/2012 fuera un requisito considerado a efectos de excluir a las entidades de la posibilidad de formalizar estas operaciones de sustitución de la retención en la PTE por la formalización de préstamos, lo que supone una incoherencia en relación con lo previsto en el art. 3 del Real Decreto-ley 17/2014.

II.5.4.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA FINANCIAR EL PAGO DE OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS FIRMES CON CARGO A LOS COMPARTIMENTOS FO-RIESGO, FO-PRUDENCIA Y FONDO IMPULSO ECONÓMICO

La LO 6/2015, de 12 de junio, modificó la LOEPSF 2/2012, estableciendo la posibilidad de financiar las obligaciones que se derivasen de la ejecución de sentencias judiciales firmes con cargo a los compartimentos FO o FIE del FFEELL. Como consecuencia de lo anterior, se incorporó una nueva necesidad financiable en el ámbito objetivo del Fondo, extensible además a ambos compartimentos (FO y FIE).

La primera fase en la que se contempló la financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales con cargo a los distintos compartimentos del Fondo fue la prevista en el Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015, instrumento en el que se perfilaron algunos extremos necesarios para configurar la tramitación de la financiación de esta necesidad. Esta primera fase se caracterizó por la transferencia de recursos líquidos a las entidades locales para que estas satisficieran a los acreedores en virtud de las sentencias firmes, es decir el FFEEL realizaba el pago al tercero.

En las restantes fases posteriores, las transferencias se efectuaron directamente a los acreedores consignados por las entidades locales.

Como consecuencia de la inclusión de esta nueva necesidad, se modularon los requisitos generales establecidos para solicitar la adhesión y financiación en relación con los dos compartimentos.

Para que el Fondo pudiese proporcionar a las entidades locales los recursos necesarios para satisfacer los pagos correspondientes a las obligaciones que se derivasen de la ejecución de las sentencias firmes era preciso cumplir una serie de requisitos:

- La atención de las obligaciones que se derivaran de la ejecución de las sentencias debía originar graves desfases de tesorería para la entidad local. Este requisito se acreditaba mediante la aportación de un informe de la Intervención que debía acompañarse a la solicitud de financiación de esta necesidad. En relación con este requisito y, al igual que otros informes y documentación solicitada con ocasión de la gestión de este mecanismo, no existió un modelo o plantilla con una indicación del contenido mínimo o esencial, lo que ha derivado en un grado de heterogeneidad muy significativo. De esta manera, se han aportado documentos que daban cumplimiento al trámite de un modo meramente formal, reproduciendo el inciso exigido en la norma sin aportar ningún dato cuantitativo ni detalle, o bien argumentando acerca de en qué medida la ejecución de la sentencia iba a traducirse en un grave desfase de tesorería.
- Las entidades locales que solicitaron la financiación de obligaciones derivadas de sentencias judiciales firmes debían adjuntar un “compromiso plenario” de dotar el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria por una cuantía equivalente al 1 por ciento de sus gastos no financieros. El cumplimiento de este requisito se articulaba mediante la aportación de un

certificado del acuerdo de Pleno, sin que se hubiera definido un formato o modelo al respecto. No hay evidencia de que el posible incumplimiento que, en su caso, detectase la SGFAL se tradujera en consecuencias para la entidad que no atendiera su compromiso.

- Debía tratarse de sentencias judiciales firmes. Del texto literal de la norma y de las Guías publicadas en la OVEL de la SGFAL, se desprende que solo podía solicitarse financiación para el abono de sentencias judiciales firmes y autos de ejecución, excluyendo cualquier otro tipo de resoluciones o pactos de naturaleza extrajudicial. La acreditación de la firmeza se sustentaba exclusivamente en la consignación de una casilla a tal efecto en la interfaz de la aplicación informática por parte del Interventor o funcionario que completaba los formularios, sin que se aportasen documentos procedentes de los juzgados o tribunales, o informes o documentos adicionales firmados o certificados por el Secretario de la Corporación u titular de un órgano con atribuciones de asesoría jurídica⁵². A este respecto, debe indicarse que los funcionarios titulares de los órganos de Secretaría tienen atribuida la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo en las entidades locales. Salvo en el caso de ayuntamientos de menor dimensión, en los que exista un funcionario que desempeñe las funciones de Secretario-Interventor, que agrupa ambas funciones, resulta una debilidad en el procedimiento el hecho de aceptar, sin mayor comprobación o acreditación, la selección de la correspondiente opción en la aplicación informática como único soporte de este extremo, habida cuenta de la complejidad de la casuística procesal.

En este sentido, los titulares de los órganos de Intervención son usuarios responsables en las aplicaciones informáticas de la SGFAL⁵³. Esta práctica, instaurada en la relación ordinaria entre el MINHAFP y las entidades locales se ha conservado a efectos de los trámites relacionados con la gestión del Fondo, en algunos casos por mención expresa del Real Decreto-ley 17/2014. Sin embargo, no hay mención alguna en esa norma que establezca que deben ser estos funcionarios los que deban manifestar si una sentencia judicial es firme a efectos de la financiación de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes. Por tanto, a criterio de este Tribunal de Cuentas, el hecho de requerir a los titulares de los órganos de Intervención la acreditación de la firmeza de sentencias judiciales puede suponer una extralimitación de sus funciones, ya que el poder certificador ordinario de una entidad local corresponde a su Secretario o, en su defecto, a los titulares de los órganos de asesoramiento jurídico, máxime si el extremo a certificar se refiere a cuestiones íntimamente relacionadas con el asesoramiento legal preceptivo, caso de las sentencias condenatorias contra la entidad local. En consecuencia, la selección de una opción en un menú de la aplicación informática, aun cuando pueda surtir efectos jurídicos, no aporta un nivel de garantía suficiente sobre un extremo técnicamente complejo como es la acreditación de la firmeza de una sentencia judicial firme.

- El cumplimiento del requisito de la firmeza de las sentencias judiciales debía confirmarse en el módulo habilitado a tal efecto en el momento de solicitar la financiación de la obligación, con carácter previo a la concertación de operaciones de crédito y, por último, en la comunicación de las órdenes de pago a atender. Ha sido verificado que determinadas entidades locales no confirmaron en esta última fase la firmeza de una resolución, lo que evidencia que, en ocasiones, no existió un grado de certeza suficiente sobre el cumplimiento de este requisito. De hecho, en relación con tres entidades locales, en la resolución de adhesión se requirió a la entidad para que presentase certificación del interventor ante la entidad de "fronting" de que las obligaciones a financiar correspondían a sentencias judiciales firmes. Debe destacarse, a este respecto, que no se arbitraron canales de comunicación con las entidades de "fronting" para que estas pudieran tomar conocimiento de que habían de recabar estos documentos.

⁵² Art. 129 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

⁵³ La plataforma Autoriza es un sistema de información para la gestión centralizada de acceso a las aplicaciones de la OVEL de la SGFAL. El usuario "responsable" se refiere al interventor o al secretario interventor, teniendo en cuenta que será el encargado de firmar la información que se remite a la SGFAL, particularmente la que se regula en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

Además, el Interventor no es el órgano idóneo para expedir tal certificación. A su vez, los casos en que los representantes de las entidades locales aportaron documentación a la entidad de “fronting” en cumplimiento de la resolución, dicha documentación quedó en poder de esta, sin que exista evidencia de su remisión al ICO o a la SGFAL.

- Por otra parte, como se ha indicado, un extremo que no fue definido con suficiente coherencia es el del momento en el que debía considerarse la firmeza de la sentencia para obtener la financiación. Así, ni en el precepto de la LO 6/2015 ni en los Acuerdos de la CDGAE, se especificaba este momento. Por el contrario, tanto las Guías, como el texto de la interfaz de la aplicación informática empleada para la gestión de esta necesidad (FEL), así como como las resoluciones individuales emitidas por la SGFAL, incluyeron referencias a este extremo que no fueron plenamente coherentes entre sí. De esta manera, las resoluciones individuales dictadas por la SGFAL y notificadas a las entidades locales indicaron que las sentencias debían ser firmes antes de la formalización de las operaciones de crédito. Por el contrario, en las Guías publicadas en la OVEL se señaló que debían ser comunicadas en “aquel trimestre en el que hayan adquirido firmeza”. A su vez, los textos de la interfaz de la aplicación informática manifestaban que debían ser firmes antes de la fecha de pago, que era un dato que aportaba el Interventor de la entidad local en la comunicación trimestral de órdenes de pago.

A la vista de lo anterior, resultaba incongruente que una sentencia debiera ser comunicada en el trimestre que adquiriera firmeza, a la vez que se especificaba en las resoluciones que debía ser firme en un momento anterior a la formalización de la operación de crédito con el Fondo. Teniendo en cuenta que la firma de las operaciones de crédito es requisito previo para poder comunicar los listados de operaciones a atender, el cumplimiento al criterio de las resoluciones era incompatible con el criterio expresado en las Guías o en los textos de la interfaz.

En relación con esta cuestión, se produjeron una serie de incidencias en relación con la primera fase de financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes. Esa fase, recogida en el Acuerdo de la CDGAE de 15 de diciembre de 2015, se culminó con la transferencia de recursos líquidos a las entidades locales para que estas satisficieran a los acreedores en virtud de las sentencias firmes.

La SGFAL habilitó diversas utilidades en la interfaz de la aplicación FEL para que los titulares de los órganos de Intervención, o la persona habilitada que les sustituyera, confirmara en marzo de 2016 que los abonos efectuados por las entidades locales a los beneficiarios se habían producido realmente y correspondían a sentencias firmes. En los subapartados II.10 y II.11 del texto se analiza esta cuestión en detalle.

II.5.4.6.a) Fondo de Impulso Económico

Adicionalmente a los requisitos generales para solicitar financiación con cargo a FIE ya mencionados, una particularidad que caracterizó la solicitud de financiación de obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes con cargo a este compartimento del Fondo es que no se existió ninguna previsión en relación con la incorporación a la solicitud del acuerdo del órgano competente de la entidad local con arreglo al art. 52 del TRLRHL, que se exigía para otras necesidades a financiar con cargo a FIE. Como consecuencia de ello, no era necesario aportar ningún documento acreditativo de la voluntad del Presidente o del Pleno, hasta el momento previo a la formalización de la operación de crédito.

II.5.5. Valoración de solicitudes y resoluciones de aceptación de la adhesión

Una vez recibidas las solicitudes de adhesión o de financiación formuladas por las entidades locales, la SGFAL⁵⁴ estudiaba y valoraba las mismas, con arreglo a los procedimientos específicos establecidos para cada caso en el Real Decreto-ley 17/2014.

Las características de estas resoluciones sufrieron una evolución a medida que las prácticas de gestión aplicadas fueron adquiriendo continuidad y se sucedieron las distintas fases de concertación de operaciones de crédito.

El resultado de ese proceso de evaluación se concretaba en la emisión de la correspondiente resolución –con la excepción de la primera fase de operaciones financiadas con cargo a Fondo Impulso, como se detallará más adelante– cuyo contenido, efectos y estructura dependía del compartimento y el tipo de necesidades cuya financiación se hubiera solicitado. A su vez, el propio contenido de estas resoluciones de la SGFAL vino condicionado por su adopción con carácter previo o posterior al acuerdo de la CDGAE, ya que en caso de adoptarse con posterioridad debían atenerse en todo caso a lo dispuesto por los referidos Acuerdos de la CDGAE.

En este contexto, las resoluciones de adhesión dictadas por la SGFAL se configuraron como actos administrativos preparatorios de las operaciones de crédito a formalizar con cargo al Fondo, de carácter atípico y naturaleza variable, ya que en ocasiones se articularon como meros actos de trámite, en otras como actos condicionados, y en otras como actos finalizadores del procedimiento.

En efecto, dichos actos no tenían carácter finalizador del procedimiento cuando eran favorables a la adhesión al mecanismo de financiación solicitada, por las siguientes razones:

- La aceptación de la adhesión se refería a un listado cerrado de necesidades concretas pero el que la financiación de dichas necesidades se llevara a término dependía de la voluntad final de la entidad local, que tenía la facultad de excluirlas en el acto de formalización del crédito o, incluso, en algunos casos (*v.gr.* vencimientos de mercado), no comunicar las órdenes de pago correspondientes.
- La firma de las operaciones de crédito era posterior a la emisión de la resolución en la que no quedaba determinado el máximo de operaciones a formalizar, ni se establecían otros aspectos determinantes del proceso, que correspondían a los Acuerdos de la CDGAE.
- Estas resoluciones podían ser favorables a la adhesión, o favorables condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos pendientes, como la aportación del compromiso de adhesión al proyecto de simplificación administrativa “*Emprende en tres*” o al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, o a dar cumplimiento a las obligaciones de remisión de información que tuvieran pendientes las entidades solicitantes. En este sentido, el procedimiento pudo continuar pese a que las entidades locales tuvieran pendiente la acreditación de estos requisitos.

En relación con lo anterior, el texto de dichas resoluciones indicaba que la entidad local debía acreditar ante el ICO el cumplimiento de dichos requisitos con carácter previo a la firma de la operación de crédito, pero no se había habilitado ningún cauce para que el Instituto tuviese constancia de los requisitos a cumplir. Adicionalmente, los documentos contractuales preveían expresamente que el ICO, por medio de las entidades de “*fronting*”, revisaría la existencia de las autorizaciones y habilitaciones competenciales oportunas por parte de las entidades locales, así como la aportación del certificado de cumplir las condiciones de prudencia financiera, pero solo aludían genéricamente a una declaración del prestatario de haber cumplido los requisitos exigidos sin que estuvieran previstos cauces para efectuar comprobaciones o recabar otra documentación distinta sobre su efectivo cumplimiento.

⁵⁴ SGCAL en fecha anterior a noviembre de 2016.

En consecuencia, con carácter general, el contenido y los efectos de estas resoluciones se asemejaron a una resolución provisional o propuesta de resolución, en la medida en que las entidades locales disponían de la posibilidad de subsanar ciertos aspectos, aportar documentación complementaria o efectuar modificaciones en el concreto detalle de su solicitud.

Adicionalmente, no se dictaron resoluciones definitivas a notificar a las entidades solicitantes, ya que no existió con carácter general espacio temporal suficiente, y al no estar tampoco previsto ni en el Real Decreto-ley 17/2014 ni en los Acuerdos de la CDGAE.

Por el contrario, cuando la decisión se adoptó en sentido negativo, es decir, cuando no se aceptó la adhesión o la solicitud de financiación, su comunicación no adoptó la forma de resolución administrativa sino de carta de la titular de la SGFAL al presidente de la entidad local correspondiente. A pesar de que, en estos casos, la denegación de la adhesión sí tuvo carácter finalizador del procedimiento ya que, tras su adopción, no se efectuaba ningún trámite posterior ni se formalizaba operación de crédito alguna, no se le dio forma de acto administrativo, y en la carta de comunicación no se incluyó indicación alguna acerca de si la decisión denegatoria adoptada ponía fin a la vía administrativa, ni la expresión de los recursos procedentes, menciones, ambas, características de los actos finalizadores del procedimiento⁵⁵.

En relación con el FO-Riesgo todas las solicitudes que fueron denegadas expresamente por la SGFAL vinieron motivadas por una valoración desfavorable del plan de ajuste.

A su vez, en el caso del FO (tanto Riesgo como Prudencia), una vez que una entidad quedaba adherida al compartimento, no se dictaba una nueva resolución en caso de solicitarse financiación de necesidades con cargo al mismo compartimento otro año o convocatoria posterior (en caso de continuación de las ya incluidas con anterioridad), sino que dicha resolución de adhesión surtía efectos en tanto la entidad solicitara la financiación de necesidades ya comunicadas.

Por otra parte, las resoluciones emitidas se redactaban y firmaban al margen de la aplicación informática, sin que estuvieran integradas en la misma, lo que suponía una limitación al efecto de una óptima gestión del mecanismo.

En lo que respecta a la denegación de solicitudes de adhesión, la aplicación informática FEL no discriminaba las solicitudes que eran rechazadas por la SGFAL por no ser aceptado el plan de ajuste o por no respetar algún aspecto requerido en el Real Decreto-ley 17/2014, de aquellas que, no siendo denegadas por la SGFAL, no se tradujeron en la financiación de operaciones con cargo al Fondo bien porque las entidades no firmaron la operación de crédito, bien porque no comunicaron las necesidades a atender o simplemente desistieron de su solicitud. En ese sentido, en los casos en que se efectuaron operaciones en la aplicación relativa a solicitudes, pero sin completar el proceso de firma, no se dictó resolución, considerándose decaídas las actuaciones realizadas⁵⁶.

A continuación, se mencionan las particularidades observadas en relación con las características de las resoluciones en función del compartimento o tipo de necesidad al que se refirieron.

II.5.5.1. RESOLUCIONES DE ADHESIÓN EN RELACIÓN CON EL FO-RIESGO

Para aquellas entidades incluidas en el ámbito subjetivo del art. 39.1 a) del Real Decreto-ley 17/2014, se establecía específicamente en el art. 41 del referido Real Decreto-ley 17/2014, que en el plazo de dos meses a contar desde la finalización del plazo la presentación de la solicitud de

⁵⁵ La SGFAL alegó a este respecto que *“las entidades locales tuvieron conocimiento del acto que se comunicaba, es decir, la desestimación de la adhesión, por lo que tuvieron a su alcance y disposición la posibilidad de su reclamación o impugnación tanto en vía administrativa como judicial, por lo que en ningún momento se ha producido indefensión”*.

⁵⁶ Con la excepción de la incidencia referida en el último guion del epígrafe II.4.5 en relación con el FO-Prudencia 2015/2015, respecto de los tres ayuntamientos que vieron aprobada su solicitud para 2016 procedente del *“autovolcado”* de 2015, pese a haber visto rechazada en 2015.

adhesión y de la documentación complementaria, la SGFAL debía valorar el plan de ajuste presentado, estando prevista, a su vez, la facultad de proponer a la entidad medidas adicionales para obtener una valoración positiva. No se ha podido determinar el cumplimiento del plazo de dos meses que establece el art. 41.1 c) del Real Decreto-ley 17/2014 para valorar los planes de ajuste, ya que no ha sido posible determinar en qué fecha concluyó el plazo de presentación de solicitudes, al no conservar la aplicación informática registro de esta cuestión, y al haberse producido recurrentes reaperturas del periodo de presentación de solicitudes por parte de la SGFAL.

En las resoluciones analizadas en relación con este compartimento, la terminología se refirió en todo caso a la aceptación de la adhesión al compartimento correspondiente del FO y a que la valoración favorable o favorable condicionada venía motivada por el sentido de la valoración del plan de ajuste presentado.

La causa de rechazo de las solicitudes fue, en todos los casos, la valoración del plan de ajuste como desfavorable o no admitido, en los términos previstos en el art. 41.1 c) del Real Decreto-ley, emitiéndose una carta en la que se mencionaba esta circunstancia como motivación del referido rechazo, sin que se mencionara ningún cauce para que las entidades locales pudieran reaccionar frente a una valoración desfavorable. A su vez, se les indicaba que al inicio del ejercicio siguiente podrían solicitar nuevamente la adhesión. No obstante, en relación con los planes de ajuste de FO-Riesgo se produjeron las siguientes incidencias:

- Una entidad vio aceptada su solicitud en la primera fase de concertación de operaciones con cargo a FO-Riesgo 2015/2015 –mayo de 2015-, pese a que su plan de ajuste constaba como desfavorable en la base de datos, aunque finalmente no concertó operación de crédito.
- Cinco entidades en las que consta el plan de ajuste como “no admitido”, recibieron resoluciones favorables en la fase FO-Riesgo 2016/2016 en febrero de 2016 y formalizaron la operación de crédito.

Existe una categoría específica de resoluciones emitidas como consecuencia de la concertación de operaciones de crédito para financiar los anticipos extrapresupuestarios que fueron concedidos en aplicación del Real Decreto-ley 10/2015. En relación con estas entidades se emitieron dos tipos de resoluciones:

- Las primeras, en noviembre de 2015, de concesión del anticipo extrapresupuestario.
- Las segundas, en junio de 2016, de aprobación de la formalización de un crédito para financiar la devolución del anticipo concedido. Cabe señalar a este respecto que, en el caso de una entidad, la resolución se emitió en diciembre de 2016 al no ser aceptado el plan de ajuste presentado, debido a que se produjo un retraso que dio lugar a un incumplimiento del párrafo segundo del apartado 5 del art. 11 del mencionado Real Decreto-ley 10/2015, ya que dichas operaciones se debieron concertar en junio de 2015, y al ser emitidas las resoluciones con retraso, las operaciones de crédito se firmaron en julio de 2016.

Por último, no se elaboraron ni se emitieron resoluciones de adhesión en los denominados “autovolcados”, esto es, necesidades cuyo vencimiento estaba previsto en 2016 y que se habían comunicado en 2015, todo ello en relación con entidades previamente adheridas al FO-Riesgo y al FO-Prudencia.

II.5.5.2. RESOLUCIONES ESPECÍFICAS DE REFINANCIACIÓN DE DEUDAS REEMBOLSADAS CON CARGO A RETENCIONES EN LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO

Esta categoría de resoluciones se caracterizaron por estructurarse de manera distinta y singular en relación con las de adhesión a otros compartimentos. En ese sentido, en las resoluciones emitidas

en relación con este tipo de operación no se aceptaba la adhesión sino, literalmente, se “aprobaba” la formalización de un préstamo del Fondo a la entidad local por el importe de las cuantías pendientes de retención en la PTE a la fecha de firma de la operación. Las resoluciones incluían la valoración del plan de ajuste (favorable, desfavorable o favorable condicionado), circunstancia que determinó que el procedimiento continuara, o que se denegara la posibilidad de formalizar la operación de crédito, siendo la valoración efectuada con arreglo al Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.

Sin embargo, tres entidades cuyo plan de ajuste figura en la base de datos de planes de ajuste como “pendiente de valoración” vieron aceptadas sus solicitudes. A su vez, en relación con otra entidad que no presentó plan de ajuste, recayó resolución favorable en la primera fase de este tipo de operaciones (mayo-junio de 2015). En la segunda fase (octubre de 2015) se produjo una incidencia similar, de tal suerte que una entidad cuyo plan de ajuste figura como desfavorable en el la base de datos de planes de ajuste vio su solicitud aceptada y concertó la operación de crédito.

Es significativo que en la primera fase de refinanciaciones (mayo-junio de 2015) de esta modalidad, se especificara expresamente que cabía recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mientras que en la segunda fase (octubre de 2015) se suprimiera esta indicación. Sin perjuicio del derecho de tutela judicial efectiva que corresponde a las entidades locales, la inclusión y posterior supresión de esta advertencia supuso un cambio de criterio cuya justificación o motivación no ha sido aportada por el MINHAFP. Solo se incluyó este inciso en relación con estas operaciones y las firmadas en el marco de la fase de FO-Riesgo de 2015, (mayo-junio de 2015).

Por otra parte, y como ya se ha apuntado anteriormente, la comunicación relativa a la denegación de la operación de refinanciación se efectuó adoptando la forma de carta y no de resolución. En este sentido, no parece coherente comunicar a las entidades a las que se acepta la operación de refinanciación que pueden interponer recurso contencioso-administrativo, y no aludir a esta posibilidad en aquellos casos en los que se deniega la posibilidad de formalizar la operación de crédito.

II.5.5.3. RESOLUCIONES DE ADHESIÓN EN RELACIÓN CON EL FO-PRUDENCIA

Las Resoluciones dictadas como consecuencia de solicitudes de adhesión al FO-Prudencia incluyeron una referencia genérica al precepto que regula este compartimento –art. 39.1 b) del Real Decreto-ley 17/2014–, y al cumplimiento de los requisitos establecidos para la adhesión. Al igual que en el FO-Riesgo, también se comunicó la existencia, en su caso, de requisitos pendientes de cumplir por parte de las entidades solicitantes (adhesión a “*Emprende en tres*”, Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, entre otros). En estos casos, dichas resoluciones quedaban condicionadas, al estipular que debían acreditarse ante el ICO con carácter previo a la firma de la operación de crédito, los requisitos pendientes de cumplimiento, extremo que como ya se ha indicado, no se cumplió.

Como ya se ha referido, no se elaboraron ni se emitieron resoluciones de adhesión en los denominados “*autovolcados*”, esto es, necesidades cuyo vencimiento estaba previsto en 2016 y que se habían comunicado en 2015, todo ello en relación con entidades previamente adheridas al FO-Riesgo y al FO-Prudencia.

Con respecto al plan de ajuste, en caso de no haber obtenido valoración favorable, las resoluciones se limitaron a especificar que “se presentó el plan de ajuste” pese a que existía la posibilidad de solicitar modificaciones (ex. Art. 46 del Real Decreto-ley 17/2014), lo que supuso, en cierto modo, desvirtuar la exigencia de este requisito por el Real Decreto-ley 17/2014 y, por otra parte, una inequidad con respecto a aquellas entidades cuyo plan de ajuste fue valorado como favorable, ya que, teóricamente, no eran idénticos los compromisos de gestión adquiridos.

En la fase correspondiente al FO-Prudencia 2016/2016, se incluyó, como novedad, un inciso especificando expresamente la concesión de un plazo para renegociar las operaciones de crédito

cuyos vencimientos se solicitaron financiar con cargo al Fondo, al efecto de acomodar las condiciones de los préstamos originales a los parámetros de prudencia financiera.

En relación con el FO-Prudencia las incidencias identificadas en relación con los planes de ajuste fueron las siguientes:

- A una entidad le fue notificada resolución favorable en la fase de formalización de operaciones del FO-Prudencia fase 2016/2016 en febrero de 2016, pese a que en la base de datos de planes de ajuste consta como “no admitido”.
- En esa misma fase, la resolución omitió en relación con cuatro entidades, la mención al plan de ajuste, aceptándose la solicitud pese a que figuraba como “no admitido” en la base de datos de planes de ajuste.

Por último, la SGCAL emitió, a su vez, un conjunto de resoluciones en relación con la financiación de deudas pendientes con la AEAT y la TGSS cuya atención se estaba efectuando con cargo a la PTE, según lo previsto en el art. 11.7 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre. Esta modalidad de resoluciones, dictadas el 30 de noviembre de 2015, coincidió, en su práctica totalidad, con la estructura de las emitidas para el FO-Prudencia, con la particularidad de la omisión de la valoración del plan de ajuste, ya que estos se presentaron, por excepción, con carácter posterior a la emisión de las resoluciones.

II.5.5.4. RESOLUCIONES DE ADHESIÓN EN RELACIÓN CON EL FIE

En primer lugar, cabe destacar que los efectos de la adhesión al FIE, a diferencia de los del FO, solo tenían vigencia en relación con el año en curso, sin que se produjera un efecto plurianual. En particular, las Resoluciones emitidas expresamente aludían a la fecha a partir de la cual los vencimientos se atenderían por el Fondo.

En relación con la adhesión al compartimento FIE del FFEELL, se produjeron en cuatro fases, señalándose las siguientes observaciones en relación con cada uno de ellos:

- El primer periodo de solicitud de financiación de operaciones con cargo al compartimento FIE, tramitado entre enero y mayo de 2015, no llevó aparejada la emisión de resoluciones de la SGCAL. El MINHAFP, a través de la SGCAL, admitió todas las solicitudes -126- y promovió la adopción de un Acuerdo por la CDGAE en el que se autorizaba la concertación de las operaciones de crédito por el total referido por las entidades locales. La no emisión de las resoluciones destinadas a las entidades locales que habían solicitado la adhesión se debió a la inexistencia en aquel momento de una aplicación informática para la gestión del Fondo, lo que implicó que las comunicaciones sobre los requisitos a cumplir por las entidades locales, así como la modificación de las condiciones financieras de los préstamos a financiar se instrumentara por medio de correos electrónicos, vía que no cumple las garantías de fiabilidad de la información transmitida, recibida o almacenada en soporte electrónico, tales como integridad, confidencialidad, trazabilidad o no repudio, como ya se ha indicado en relación con esta herramienta.
- La segunda fase de financiación de operaciones con cargo al compartimento FIE, que tuvo lugar en el segundo semestre de 2015, sí llevó aparejada la emisión de resoluciones.

Estas resoluciones no incluyeron una mención expresa al término “adhesión”, pese a que el Real Decreto-ley 17/2014 sí aludía a que las entidades se adherían también al FIE.

- En la siguiente fase de formalización de operaciones, correspondiente a 2016, se concedió un plazo a las entidades para acomodar las condiciones financieras de las operaciones originales a financiar a los criterios de prudencia, lo que supuso una novedad en el FIE.

En particular, en el cuadro siguiente se muestran los intervalos temporales en los que se emitieron las resoluciones, con indicación del Acuerdo de CDGAE en el que se enmarcaron y el número de entidades que finalmente formalizaron operaciones de crédito, entre otros aspectos, cuyo detalle será objeto de análisis a continuación.

CUADRO Nº 15:
PORCENTAJE DE ENTIDADES ADHERIDAS Y QUE FORMALIZARON PRÉSTAMO
(número)

Denominación detallada apertura compartimento	Acuerdo de la CDGAE	Intervalo emisión resoluciones	Fecha tope firma operación de crédito	Fecha inicio pagos del Fondo (fecha valor)
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 1)	07/05/2015	N/D*	17/06/2015	Julio a diciembre 2015
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R1)	07/05/2015	11/05/2015	17/06/2015	No aplicable (Refinanciación de operaciones anteriores)
FO-Riesgo 2015/2015	07/05/2015	08/05 al 14/05 del 2015	17/06/2015	Julio a diciembre 2015
FFPP Refinanciación 2015/2015. (R2)	16/12/2015	19/10/2015	22/12/2015	No aplicable (Refinanciación de operaciones anteriores)
Fondo Impulso 2015/2015. (Fase 2)	16/12/2015	19/10 al 23/11 del 2015	22/12/2015	21 a 31 de diciembre de 2015
FO-Prudencia 2015/2015	16/12/2015	19/10 al 02/12 del 2015	22/12/2015	16 a 31 de diciembre de 2015
FO-Prudencia 2015/2016	11/02/2016	N/A**	10/03/2016	13 de febrero a 31 de diciembre de 2016
FO-Riesgo 2015/2016	11/02/2016	N/A**	10/03/2016	19 de febrero a 30 de diciembre de 2016
Fondo Impulso 2016/2016	11/02/2016	23/02 del 2016	01/04/2016	13 de febrero a 31 de diciembre de 2016
FO-Riesgo 2016/2016	11/02/2016	23/02 del 2016	01/04/2016	31 de marzo a 31 de diciembre de 2016
FO-Prudencia 2016/2016	11/02/2016	23/02 al 09/03 del 2016	01/04/2016	11 de febrero a 31 de diciembre de 2016
FO-Riesgo 2016 (Ajustes)	08/06/2016	N/A**	22/07/2016	01 de octubre a 31 de diciembre de 2016
FO-Riesgo 2016 (Anticipos)	08/06/2016	12/11 del 2015	22/07/2016 y 22/12/2016	29 de julio y 29 de diciembre de 2016
FIE necesidades para: 2016 (II)	22/12/2016	N/A***	27/12/2016	29 de diciembre de 2016
FO-Riesgo necesidades para: 2016 (II)	22/12/2016	7/12 al 14/12 del 2016	27/12/2016	31 de octubre a 31 de diciembre de 2016

(*) No se ha podido determinar ya que se efectuó a través de correo electrónico.

(**) No aplicable, las entidades ya se habían adherido con anterioridad.

(***) Entidad que no pudo formalizar operaciones en la fase FIE 2015 F2 a la que se abrió específicamente la posibilidad de formalizar operación de crédito.

Fuente: elaboración propia.

II.6. ACUERDOS DE LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS

Los Acuerdos de la CDGAE, en virtud del art. 11 del Real Decreto-ley 17/2014 determinaban el importe máximo a financiar por cada entidad (incluyendo sublímites para cada una de las necesidades financieras autorizadas), así como el detalle de las condiciones financieras en las que se iban a formalizar las operaciones. Además de los extremos a los que se refiere el precitado artículo del Real Decreto-ley 17/2014, los Acuerdos de la CDGAE regularon, en cada caso, aspectos relativos a la instrumentación de la financiación de operaciones, asignando los recursos máximos disponibles por cada compartimento, fijando cuestiones específicas de la documentación a aportar, modificando las condiciones financieras de los préstamos o detallando las necesidades a atender en cada fase.

II.6.1. Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos

En el curso del periodo fiscalizado se adoptaron los siguientes Acuerdos de la CDGAE, indicándose, en cada caso, las incidencias identificadas en el curso de su análisis.

II.6.1.1. ACUERDO DE 5 DE FEBRERO DE 2015

El Acuerdo de la CDGAE de 5 de febrero de 2015, determinó la dotación inicial del Fondo tanto para el FO (1.000 millones de euros) como para el FIE (84,13 millones de euros), las condiciones financieras de los préstamos con capital vivo procedentes de las fases anteriores del Fondo de Pago a Proveedores, así como las que regirían los préstamos a formalizar con cargo al FIE y al FO y, por último, las cantidades máximas a financiar con cargo al FIE en 2015 por entidad local. También se abrió la posibilidad, para aquellas entidades locales que estuvieran reembolsando con cargo a retención de la PTE las cantidades abonadas en su día por el FPP, de concertar una operación de crédito que sustituyese esa retención, concediendo, además, un periodo de carencia en la amortización del principal.

Este Acuerdo incluyó un anexo con las cantidades solicitadas por las entidades locales con cargo al compartimento FIE, siendo el único Acuerdo que aludió expresamente a cantidades solicitadas.

II.6.1.2. ACUERDO DE 7 DE MAYO DE 2015

El Acuerdo de 7 de mayo de 2015 modificó las cantidades asignadas a cada uno de los compartimentos, así como determinados aspectos de las condiciones financieras. Adicionalmente, en este Acuerdo se establecieron los importes máximos y se detallaron las necesidades que podían financiarse con el FO: vencimientos de principal e intereses asociados de préstamos a largo plazo en condiciones de prudencia financiera, vencimientos de las operaciones de préstamo formalizadas bajo el mecanismo de financiación de los pagos a proveedores, vencimientos derivados de deudas que en aquel mismo marco se estén compensando mediante retención en la PTE, refinanciación de cantidades abonadas por el extinto Fondo de Pago a Proveedores en nombre de las entidades locales que no concertaron préstamo, así como reintegros correspondientes a las liquidaciones negativas del sistema de financiación a entidades locales.

El Acuerdo incluyó tres anexos con listados de entidades locales, adicionales al dedicado a las condiciones financieras: el primero establecía los importes a formalizar con cargo al FIE, una vez que las entidades locales incluidas en el Anexo del Acuerdo de 5 febrero concretaron sus necesidades de financiación; el segundo fijaba los máximos globales y por categoría de necesidad para la concertación de operaciones de crédito correspondientes al FO-Riesgo; y el tercero autorizaba la formalización de operaciones de crédito para financiar el importe pendiente de reembolsar del Fondo de Pago a Proveedores que se estaba devolviendo con cargo a la retención en la PTE.

En relación con el Anexo relativo a los límites cuantitativos máximos referentes a entidades que se habían adherido al FO-Riesgo, destacó la circunstancia de que los importes de las necesidades financieras solicitadas se han trasladado erróneamente a la aplicación FEL, presentando dentro de la columna "vencimientos de mercado", el total de las solicitudes. A su vez, las cantidades que constaban en relación con la financiación de las cantidades correspondientes a las liquidaciones negativas del sistema de financiación, el importe a financiar correspondía solo con seis meses, y no con la totalidad de la anualidad.

Por otra parte, tal y como se señala en el epígrafe II.4.1 en relación con el ámbito objetivo del FFEELL, la posibilidad de financiar con cargo al Fondo operaciones de refinanciación de importes que se estaban reembolsando con cargo a la retención de PTE, no se deduce directamente del contenido literal del Real Decreto-ley. En consecuencia, la concertación de estas operaciones con el FO se produjo al margen de las vías de acceso al compartimento definidas en los apartados a)

(Riesgo) y b) (Prudencia) del art. 39.1 del Real Decreto-ley 17/2014, sin que el Acuerdo de CDGAE de 5 de febrero de 2015 ni este de 7 de mayo especificaran nada al respecto.⁵⁷

II.6.1.3. ACUERDO DE 23 DE JULIO DE 2015

El Acuerdo de 23 de julio de 2015 previó la apertura de una nueva fase para que los municipios que estuvieran cancelando su deuda con cargo al compartimento fondo en liquidación para la financiación de los pagos a proveedores de entidades locales mediante retenciones de la PTE, pudieran sustituirlas por la formalización de préstamos con cargo al FO.

Cabe destacar que este acuerdo facultó para que tres entidades locales a las que en el Acuerdo anterior –de 7 de mayo de 2015- se permitía concertar una operación de crédito para sustituir la retención en la PTE para reembolsar los importes pendientes del Fondo de Pago a Proveedores, y que no lo hicieron, pudieran formalizarlas. Finalizada la fase prevista en el Acuerdo de la CDGAE, ninguna de estas tres entidades concertó operación de crédito por lo que esta apertura resultó infructuosa. A su vez y, en paralelo, se abrió tal posibilidad a nuevos solicitantes de esta necesidad.

II.6.1.4. ACUERDO DE 16 DE DICIEMBRE DE 2015

El Acuerdo de 16 de diciembre de 2015, además de las necesidades financieras ya referidas, incluida la refinanciación de los importes de retenciones del Fondo de Pago a Proveedores a los que se refería el Acuerdo anterior, incluyó, como novedad, la posibilidad de financiar obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes para los dos compartimentos (FO y FIE), de acuerdo con la LO 6/2015, de 12 de junio, y para el FO preveía la posibilidad de financiar los importes para cancelar deudas con la AEAT y la TGSS, según lo previsto en el art. 11.7 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre. El Acuerdo constaba de cuatro anexos, el primero con la regulación de las condiciones financieras y otros tres anexos con la autorización para la formalización de operaciones de crédito;

- El primero, correspondiente al FIE, desglosaba los máximos a financiar en operaciones formalizadas o a formalizar en prudencia y obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes.
- Un segundo anexo determinaba el importe máximo de las operaciones a formalizar correspondientes al compartimento FO-Prudencia, fijando límites parciales para cada una de las necesidades: vencimientos de mercado, vencimientos de préstamos del extinto Fondo de Pago a Proveedores, vencimientos del fondo de Pago a Proveedores que se vinieran compensando con retenciones en la PTE, anualidad de reintegros de liquidaciones negativas de la PTE⁵⁸ y ejecución de sentencias judiciales, deudas con la AEAT y con la TGSS.
- Por último, otro anexo autorizaba la sustitución de la retención en la PTE para reembolsar cantidades adeudadas al extinto Fondo de Pago a Proveedores por una operación de crédito.

Es preciso destacar que en este Acuerdo se recogió por primera vez en esta fase la previsión de abrir la concertación de operaciones en el marco del FO-Prudencia, que hasta esa fecha no se había desarrollado.

La fecha de adopción de este Acuerdo, muy tardía en lo que se refería al momento cronológico del año 2015, conllevó que la ejecución de esta fase se instrumentara en un periodo de tiempo muy

⁵⁷ La SGFAL a este respecto alegó que “la medida no tiene su fundamento jurídico en el Real Decreto-ley 17/2014, no es relevante ni necesario indicar que las entidades locales beneficiarias de la medida se encuentran en el ámbito subjetivo del artículo 39.1.a) o b)”.

⁵⁸ En relación con la financiación de las cantidades correspondientes a las liquidaciones negativas del sistema de financiación, el importe a financiar correspondía a la totalidad de la anualidad.

escaso, lo que provocó un incremento significativo de las cargas de trabajo en los agentes intervinientes y del riesgo de errores y omisiones.

En particular, en este Acuerdo se restringió el periodo de los vencimientos de mercado y por préstamos correspondientes al Fondo de Pago a Proveedores a los vencimientos que tuvieran lugar entre la fecha de adopción del Acuerdo -16 de diciembre- y el 31 de diciembre de 2015, lo que restringió de manera muy significativa el ámbito objetivo de esta necesidad. Por otra parte, y parcialmente relacionado con dicha circunstancia, el importe máximo autorizado de las operaciones de crédito para atender los vencimientos de mercado en relación con el FIE (fase 2) estaba sobredimensionada, ya que se produjo un error en las cantidades tomadas como referencia para fijar los máximos en relación con los vencimientos de mercado, al referirse a la totalidad del importe vivo del préstamo cuya anualidad se solicitaba financiar y no la anualidad correspondiente.

Sin embargo, en lo que se refiere a vencimientos derivados de deudas que se estuvieran compensando con cargo a retenciones en la PTE, no se estableció expresamente la restricción temporal antes aludida relativa al periodo en el que los vencimientos eran financiados. En relación con esta cuestión, se ha verificado que determinadas entidades locales que solicitaron la financiación de las liquidaciones negativas en el marco del proceso regulado por este Acuerdo pudieron financiar la totalidad de la anualidad de la liquidación negativa, mientras que otras entidades que se acogieron a esta posibilidad en el Acuerdo de 7 de mayo de 2015, solo vieron financiado el importe correspondiente a los dos últimos trimestres de 2015, sin que estuviera suficientemente justificado el cambio de criterio que perjudicó a unas entidades con respecto a las otras.

A su vez, el escaso plazo provocó que el importe de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes se abonara a la tesorería de las entidades locales para que estas efectuasen el pago final a los beneficiarios, y no directamente a las cuentas de consignación judicial, por lo que se produjo un riesgo de que los recursos del Fondo no se destinaran a su destinatario final. Dicho riesgo se materializó en determinados casos, ya que la SGFAL reclamó el reintegro de cantidades a los ayuntamientos que no satisficieron a sus acreedores el importe adeudado en virtud de sentencias firmes.

II.6.1.5. ACUERDO DE 11 DE FEBRERO DE 2016

El Acuerdo de 11 de febrero de 2016 estableció la distribución para 2016 de la financiación de los compartimentos FO y FIE y determinaba las condiciones para la concertación de las operaciones de crédito con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales. En particular, el Acuerdo estipuló los máximos a financiar de operaciones correspondientes a 2016, cuya adhesión se efectuó en 2015 (FO-Riesgo y FO-Prudencia), y necesidades del FIE 2016.

El Acuerdo constaba de cuatro anexos, autorizando la concertación de operaciones de crédito con entidades locales. El primero de ellos se refería al FIE, incluyendo las operaciones formalizadas o a formalizar, así como las sentencias judiciales firmes. Cabe destacar que este Acuerdo, en relación con FIE, no tuvo en cuenta la previsión contenida en el art. 51.4 que especificaba que debían fijarse los máximos con carácter anterior al 31 de diciembre⁵⁹. El segundo y el tercer anexo autorizaron la formalización de operaciones correspondientes a 2016 al FO-Riesgo -17- y FO-Prudencia -52-, desglosando el máximo en límites parciales para cada una de las necesidades autorizadas: vencimientos de mercado, vencimientos de los préstamos del extinto Fondo de Pago a Proveedores, vencimientos del extinto Fondo de Pago a Proveedores que se reembolsan con cargo a retenciones en la PTE, anualidades de reintegro de liquidaciones negativas del sistema de financiación y sentencias judiciales firmes.

⁵⁹ “Antes del 31 de diciembre de cada año la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobará la distribución de recursos entre las Entidades Locales adheridas destinadas a cubrir total o parcialmente las necesidades de financiación para el año siguiente incluidas en la solicitud de adhesión”.

A su vez, constaba de dos anexos adicionales para entidades ya adheridas a FO-Riesgo y FO-Prudencia, con el mismo ámbito objetivo, pero referido a necesidades que se comunicaron en 2015 y tenían continuidad en 2016 (denominados “autovolcados”).

Este Acuerdo, a diferencia del adoptado en diciembre de 2015, se adoptó con carácter posterior al proceso de notificación de las resoluciones individuales de adhesión por parte de la SGFAL.

Han sido identificadas algunas incidencias al contrastar los anexos de este Acuerdo con los registros que mantenía la aplicación informática FEL:

- Una entidad aparece en el Acuerdo de la CDGAE como autorizada para formalizar operación en el FO-Riesgo y, sin embargo, la aplicación refleja con respecto a ese periodo que se solicitó y aceptó la adhesión en el FO-Prudencia.
- Dos entidades locales aparecieron en el anexo III con un importe autorizado de cero euros, lo cual resulta significativo ya que, en caso de que no se hubiera cumplido alguno de los requisitos para financiar operaciones con cargo a esa fase del Fondo parece procedente no elevarlo a la CDGAE. Por otra parte, en relación con estas dos entidades se ha producido una alteración en los registros de la aplicación FEL, ya que no consta siquiera que hubieran presentado solicitud, extremo que es incompatible con la inclusión de dichas entidades en el anexo del Acuerdo –aun cuando fuera por cero euros-.

II.6.1.6. ACUERDO DE 8 DE JUNIO DE 2016

El Acuerdo de 8 de junio de 2016 modificó la asignación para 2016 de los importes correspondientes a determinados conceptos de financiación incluidos en el compartimento FO del Fondo de Financiación a Entidades Locales, y estableció las condiciones financieras para la concertación de las operaciones de crédito con cargo al Fondo. En este Acuerdo se regula la formalización de los créditos necesarios para cancelar los anticipos extrapresupuestarios concedidos con arreglo al Real Decreto-ley 10/2015, los correspondientes a los importes de liquidaciones negativas del sistema de financiación e importes máximos de préstamos del extinto FPP, así como vencimientos de mercado (FO-Riesgo).

En lo que respecta al ámbito subjetivo de entidades con las que se autorizó a formalizar préstamo, en el anexo II, pese a que el título especifica que serían solo las previstas en el apartado a) del art. 39.1 (serían las incluidas en los listados de FO-Riesgo), aparecía una que provenía del apartado b). A la vista de que el texto alude a que pueden solicitar estas necesidades tanto las entidades incluidas en el apartado a) como en el b) del art. 39, existió una incoherencia en lo que se refiere a la definición del ámbito subjetivo en la medida en que se contradecían el título del anexo y el texto del Acuerdo.

Por otra parte, en lo que se refiere a las necesidades incluidas en este anexo, a diferencia de otros Acuerdos, de la CDGAE, en este no se desglosaron las necesidades, sino que se limitó a establecer un “importe anual”. Analizados los antecedentes que constaban en la aplicación informática FEL, se advirtió que se financiaron vencimientos tanto del extinto Fondo de Pago a Proveedores como de vencimientos de mercado correspondientes al periodo abril-diciembre de 2016.

Por lo que se refiere al anexo III, se ha verificado que, pese a que el texto del Acuerdo estipula que se destinaba a entidades adheridas en 2015 al FO-Riesgo o al FO-Prudencia, siete entidades formalizaron su adhesión en 2016 por lo que no cumplirían este requisito.

También resulta incoherente la denominación interna de esta fase (“FOR ajustes”) en la medida en que se dirigió tanto a entidades adheridas al FO-Riesgo como al FO-Prudencia. Este anexo autorizó la financiación a los ayuntamientos del importe correspondiente a las liquidaciones negativas del sistema de financiación local -ejercicios 2012 y 2013-.

Otra incoherencia que ha sido advertida en el curso de los trabajos de fiscalización es la circunstancia de que dos entidades no solicitaron reintegro de liquidaciones en la formulación de su solicitud y, sin embargo, finalmente les fue autorizada esta necesidad financiera.

En relación con la concertación de operaciones de préstamo con entidades locales que recibieron los anticipos extrapresupuestarios previstos en el Real Decreto-ley 10/2015, al menos dos entidades no cumplieron lo estipulado en el art. 11.7 de dicha disposición y no concertaron la preceptiva operación de crédito, por lo que a partir de junio de 2016 se comenzó a retener su PTE para reembolsar el anticipo concedido.

Pese al calendario teórico que contemplaba el texto de este Acuerdo (firma de préstamos en junio de 2016), se ha verificado que se firmaron 37 préstamos el 22 de julio de 2016 e incluso tres el 27 de diciembre de 2016.

II.6.1.7. ACUERDO DE 22 DE DICIEMBRE DE 2016

El Acuerdo de 22 de diciembre de 2016 modificó la asignación para 2016 de los importes correspondientes a determinados conceptos de financiación incluidos en los compartimentos y determinó las condiciones financieras para la concertación de las operaciones de crédito con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales. Por lo que respecta al contenido del Acuerdo, contenía la autorización –en exclusiva– de concertar operaciones de crédito en el compartimento FIE con una entidad que no había podido formalizar la operación de crédito a consecuencia de una incidencia imputable a la entidad de “*fronting*”. A su vez, se fijaron máximos para necesidades de entidades adheridas al FO-Riesgo para cinco necesidades (vencimientos de mercado, vencimientos de los préstamos del Fondo de Pago a Proveedores, reintegro de PTE, reintegro de liquidaciones negativas y sentencias). Por otra parte, el listado de entidades con las que se autorizaba a formalizar operaciones de crédito provino de la generación de un nuevo listado, de 20 de junio de 2016, adicional al que motivó la autorización para operaciones del FO anterior de 2016 (Acuerdo de la CDGAE de 11 de febrero de 2016, FOR 16/16), ya que aquel tuvo un éxito limitado (diecisiete entidades). Resulta significativo que siete entidades solicitaron la financiación de necesidades en ambas fases.

En relación con las necesidades a financiar, siete entidades recibieron autorización para financiar operaciones de 2016 tanto en la fase del FO-Riesgo (autorizada por Acuerdo de CDGAE de 11 de febrero de 2016), como en este de diciembre de 2016.

Por lo que respecta a la regulación de las necesidades a incluir y, a diferencia del Acuerdo CDGAE de diciembre de 2015, en este caso se permitió incluir como necesidades a financiar los vencimientos producidos en el último trimestre de 2016, incluso con efectos retroactivos, de tal suerte que los recursos aportados para necesidades ya pagadas por la entidad local, compensarían ese déficit de financiación. Sin embargo, el Acuerdo no especifica en detalle el momento en que las sentencias hubieran de haber adquirido firmeza a efectos de inclusión de la financiación de las obligaciones derivadas de su ejecución para su financiación por el Fondo.

Esto evidencia que la deficiente planificación o los retrasos en la adopción de los Acuerdos de la CDGAE originaron cambios de criterio que dificultaban la comprensión de las operaciones financiables con cargo al Fondo.

Esta fase del fondo, que incluía a 46 entidades, se instrumentó en un plazo de escasamente 10 días.

II.6.2. Aspectos a destacar en relación con el contenido y estructura de los Acuerdos de la CDGAE

De lo anteriormente expuesto, cabe destacar algunas cuestiones en relación con el contenido y la estructura de los Acuerdos de la CDGAE:

- El Real Decreto-ley 17/2014 efectúa la precisión en su art. 51.4⁶⁰ relativo al contenido de los Acuerdos de la CDGAE relativos a FIE y, sin embargo, no se contiene ninguna mención al respecto en lo que se refiere al FO.
- En ocasiones, un mismo Acuerdo formalizaba la apertura de un plazo para la presentación de solicitudes en relación con una fase a la par que autorizaba máximos de créditos a firmar en relación con otra (Acuerdo de la CDGAE de 7 mayo de 2015), mientras que en otros casos el Acuerdo determinaba los máximos a financiar por entidad local respecto a unas solicitudes cuya presentación se había previsto en un Acuerdo anterior (Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015). Esta divergencia en cuanto al contenido y efectos de los Acuerdos de la CDGAE dificultaba la programación de la SGFAL y el ICO, por una parte, y de las entidades locales, por el otro, ya que la primera categoría de Acuerdos conllevaba gestionar una fase de gestión de solicitudes y de formalización de créditos en paralelo, mientras que la segunda categoría afectaba solo a un proceso de formalización de operaciones de crédito.
- Asimismo, con carácter general tampoco fue posible deducir del texto las razones que motivaban las variaciones en los criterios o detalle del ámbito objetivo definidos en unos Acuerdos con respecto a otros. Este insuficiente grado de sistematización dificultó la gestión de los mismos, al requerir ajustes y variaciones tanto en la instrumentación y seguimiento por parte de la SGFAL, como en el seguimiento de la pista de auditoría, dificultando, en todo caso, la existencia de un marco de aplicación estable y previsible, aspectos que han ido mejorando con posterioridad al periodo fiscalizado.
- Por otra parte, ningún Acuerdo de la CDGAE abrió la posibilidad de incluir en el ámbito objetivo de alguna fase las necesidades previstas en el art. 52.2 del Real Decreto-ley 17/2014, como son los proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la CDGAE. A su vez, en ocasiones los Acuerdos especificaron que los vencimientos anteriores a la fecha del Acuerdo de que se tratase no podían ser objeto de financiación, mientras que en otros casos no se estableció esta restricción o, al menos, no expresamente.
- Adicionalmente, desde un punto vista temporal, los retrasos o la insuficiente regularidad en lo que respecta a la celebración de la CDGAE originaron retrasos, dilaciones o incertidumbres que afectaron tanto a la SGFAL como a las entidades locales. En este sentido, sin la adopción de dichos Acuerdos, la SGFAL no podía dar curso a los trámites necesarios, lo que afectó a las entidades locales, que no podían conocer el detalle concreto de las necesidades que se iban a poder atender, ni el periodo de las mismas incluidas en el ámbito de aplicación, ni a la fecha en que, en cada ejercicio, se concertarían las operaciones de crédito y se iniciarían los abonos con cargo al Fondo.
- Con carácter general, los Acuerdos de la CDGAE autorizaron la concertación de operaciones de crédito en relación con solicitudes formuladas en el marco de un periodo de apertura abierto en OVEL por la SGFAL. Sin embargo, determinados Acuerdos de la CDGAE, conjuntamente con otras autorizaciones o específicamente, autorizaron la formalización de operaciones de crédito a un restringido conjunto de entidades, en general al permitir discrecionalmente la concertación de operaciones en relación con solicitudes presentadas en el marco de fases anteriores, o modificaron los máximos autorizados con anterioridad. Ese fue el caso de los Acuerdos de la CDGAE de 16 de diciembre de 2016 y 8 de junio de 2016 que, además de los anexos ordinarios, incluyeron listados específicos de autorizaciones para la concertación de operaciones de crédito en relación con solicitudes presentadas en procesos o fases anteriores.

⁶⁰ “Antes del 31 de diciembre de cada año la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobará la distribución de recursos entre las Entidades Locales adheridas destinadas a cubrir total o parcialmente las necesidades de financiación para el año siguiente incluidas en la solicitud de adhesión”.

En relación con lo anterior, si bien los Acuerdos de la CDGAE aparecen configurados como un elemento principal en la gestión del Fondo, “*de facto*” su adopción se promovió como consecuencia de periodos específicos de apertura de solicitudes efectuados por la SGFAL.

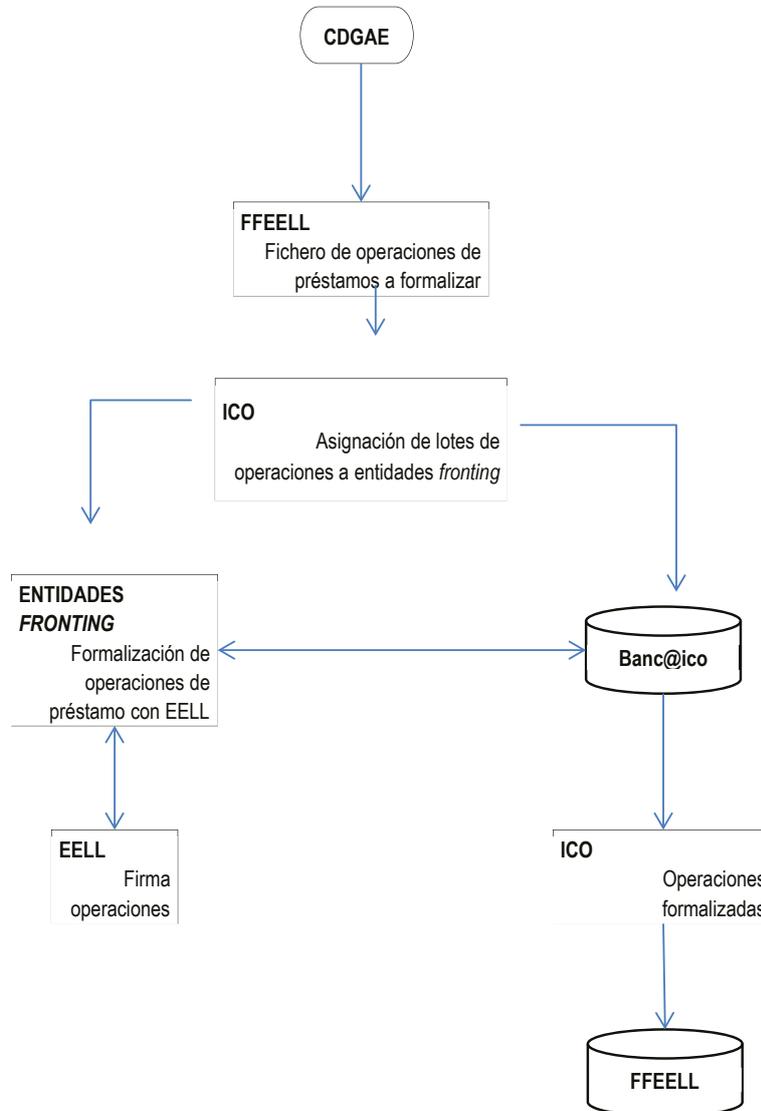
II.7. CONCERTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

II.7.1. Proceso de remisión de la información para la concertación de las operaciones de crédito

En el curso del procedimiento, una vez adoptado el Acuerdo de la CDGAE y emitidas las resoluciones de la SGFAL, se remite por esta Secretaría General al ICO una tabla con el listado de préstamos a formalizar, que incluye las cantidades máximas autorizadas por la CDGAE por entidad local. Tanto en los Acuerdos de la CDGAE, como en las reuniones de trabajo ICO-SGFAL, se incluía un calendario para que el las entidades de “*fronting*” instruidas por el ICO formalizaran las operaciones de crédito con las entidades locales.

En el siguiente diagrama de flujos se detalla el procedimiento seguido en la formalización de los préstamos en el ICO y la forma de relacionarse con los agentes implicados en el FFEELL:

DIAGRAMA 4: FORMALIZACIÓN DE PRÉSTAMOS



Cabe formular las siguientes observaciones sobre este procedimiento:

1. La SGFAL enviaba el fichero de préstamos a formalizar y la unidad de informática del ICO aplicaba unas validaciones a través de unos parámetros prediseñados. En relación con el canal empleado para la remisión de estos ficheros, a lo largo del proceso fiscalizado se fueron mejorando las garantías de seguridad, integridad y trazabilidad. Así, durante 2015 y 2016 se empleó el correo electrónico como vía para enviar estos ficheros, que, eso sí, fueron encriptados, enviándose la clave en un mensaje alternativo. Este sistema permitió mitigar algunos riesgos relacionados con la seguridad de los ficheros, pero no supone una práctica óptima que asegure un nivel suficiente de integridad y trazabilidad.

En este sentido, los gestores del ICO conservaban múltiples versiones en relación con una misma fase de concertación de operaciones de crédito sin que se encuentren suficientemente identificadas las secuencias de sucesivos ficheros recibidos. A su vez, el ICO aplicó nuevas validaciones, produciéndose incidencias adicionales que la SGFAL debió solventar mediante el envío de nuevos archivos rectificadas. Hasta 2017, no se desarrolló una utilidad en la aplicación FEL que permitiera a la SGFAL cargar y poner a disposición del ICO los ficheros con las tablas de préstamos a formalizar, suponiendo una mejora de la seguridad, integridad y trazabilidad.

En los trabajos de fiscalización se identificaron diferencias en lo que respecta al momento temporal de remisión de seis préstamos entre los datos proporcionados por el ICO y los suministrados por la SGFAL, incidencia ocasionada por la discrepancia en la versión del fichero tomada en consideración. Esta circunstancia evidencia que no se ha guardado el suficiente rigor en el archivo y registro de los ficheros procesados, lo que implica un insuficiente nivel de trazabilidad e integridad. A su vez, ha sido verificado un caso en el que una necesidad relativa a vencimientos de mercado de un préstamo, incluida en el máximo autorizado por la CDGAE fue excluida en el importe comunicado al ICO por la SGFAL, sin que constara justificación al respecto. Esta decisión unilateral implicó que el ayuntamiento afectado vio reducido su importe máximo a financiar al ver excluida la cantidad correspondiente a los vencimientos por esta necesidad.

2. El ICO efectuó un reparto proporcional (aproximadamente el mismo número de operaciones e importe para cada entidad) de los préstamos a concertar entre las dos entidades de "fronting". A través de la aplicación Banc@ico puso a disposición los ficheros de operaciones a firmar a cada una de ellas.
3. Las entidades financieras debían contactar con las entidades locales para concertar el momento de firma dentro del periodo concedido a tal fin. El ICO, por medio del contrato de servicios, instruyó a las entidades financieras para la comprobación de determinada documentación (Acuerdo del órgano competente de la entidad local autorizando la celebración de la operación de crédito, en los términos previstos en el art. 52 del TRLRHL, certificado de prudencia financiera en su caso). En el curso del periodo fiscalizado en relación con el FIE 2015 fase 2, una entidad de "fronting" no contactó con la entidad local, lo que requirió que a esta entidad le fuera abierto en exclusiva el compartimento FIE en virtud Acuerdo de la CDGAE de 22 de diciembre de 2016. A su vez, la entidad local disponía de la facultad de no acudir o no firmar la operación de crédito autorizada por la CDGAE.
4. Al final de ese proceso la entidad de "fronting" debía custodiar el original de la póliza de crédito firmada con la entidad local. A su vez, debía remitir al ICO por conducto de la referida aplicación Banc@ico un fichero con indicación del importe formalizado con cada entidad local. Esta información, a su vez, era facilitada por el ICO a la SGFAL en un fichero informático. En caso de no haberse formalizado la operación de crédito con una o varias entidades locales, esta circunstancia debía constar en el referido fichero.

En el cuadro siguiente se muestran los ficheros que fueron objeto de procesamiento por el ICO, con indicación del número de préstamos a formalizar y su importe máximo:

**CUADRO Nº 16:
PRÉSTAMOS A FORMALIZAR
(euros y número)**

Fichero(*)	Tipo de Financiación	Cod. Financiación	Importe	Nº Préstamos
Fichero de Prestamos 1 (11 de Junio 2015).	FFPP REFINANCIACIÓN	21AJ0100	71.846.630,81	25
	FONDO IMPULSO	21AK0100	7.523.151,80	29
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	13.417.193,39	14
	SUBTOTAL		92.786.976,00	68
Fichero de Prestamos 2 (16 de diciembre 2015).	FFPP REFINANCIACIÓN	21AJ0100	24.112.896,19	14
	FONDO IMPULSO	21AK0100	173.354.977,61	50
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0101	476.794.674	58
	SUBTOTAL		674.262.547,36	122
Fichero de Prestamos 3 (25 de febrero 2016).	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	41.151.250,48	12
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0101	59.820.006,44	32
	SUBTOTAL		100.971.256,92	44
	FONDO IMPULSO	21AK0100	57.694.737,07	33
Fichero de Prestamos 4 (17 de marzo 2016).	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	87.559.053,61	15
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0101	85.404.166,84	43
	SUBTOTAL		230.657.957,52	91
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	5.419.480,57	23
Fichero de Prestamos 5 (14 de julio 2016)	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	209.844.047,98	38
	SUBTOTAL		215.263.528,55	61
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	8.267.600,27	3
Fichero de Prestamos 6 (22 de diciembre 2016).	FONDO IMPULSO	21AK0100	69.315,11	1
	FONDO ORDENACIÓN. VENCIMIENTOS Y LIQUIDACIONES	21AL0100	119.798.021,46	44
	SUBTOTAL		128.134.936,84	48
	Importe préstamos repartidos entre las dos entidades de "fronting"		1.442.077.203,19	434

(*) El importe de los ficheros de préstamos está agrupado por fecha de fichero e importe de cada uno de los compartimentos del fondo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el ICO.

II.7.2. Resultados del proceso de firma de las operaciones de crédito

Las entidades de "fronting", como se ha indicado anteriormente, reportaron al ICO el resultado del proceso de concertación de operaciones de crédito. De acuerdo con los antecedentes examinados, en el curso del periodo fiscalizado se formalizaron 359 operaciones por un importe de 1.364.111.503 euros.

Las operaciones que no se firmaron ascienden a 75. En la información facilitada por las entidades financieras de "fronting" se incluía una referencia a las causas de que no se hubiera firmado la operación de crédito. En el curso del análisis efectuado sobre las causas de no haberse producido la firma se han identificado las siguientes: falta de tiempo para formalizar los préstamos, renuncia de la entidad local, sentencias que no habían adquirido firmeza en el momento de la firma de la

operación⁶¹ y, por último, no cumplimiento del requisito de encontrarse en prudencia financiera en relación con las operaciones cuya financiación iba a instrumentarse⁶².

En relación con la rescisión del contrato de préstamo firmado por una entidad local en marzo de 2016 al que se hace referencia en el subapartado II.7, se ha identificado que la aplicación informática Gestión de Préstamos (GP) que emplea el ICO para el seguimiento de los préstamos no reflejaba adecuadamente la transacción, ya que el estado que constaba era el de “no firmado” cuando del examen de la documentación de esa operación se desprende que el contrato de préstamo fue firmado y, posteriormente, rescindido, debiendo figurar como “cancelado” o “rescindido”.

En 2016, el Fondo concertó operaciones de crédito con las entidades locales que se acogieron al Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, que preveía la concesión de anticipos de carácter extrapresupuestario por un importe máximo equivalente al total de las entregas a cuenta de PTE del año 2015 destinadas a la cancelación de obligaciones pendientes de pago con proveedores y contratistas, a la ejecución de sentencias firmes y al pago de deudas pendientes con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la TGSS⁶³.

Pese a que el art. 11 del citado Real Decreto-ley 10/2015 establecía que se debían concertar con cargo al Fondo préstamos por el importe adelantado con cargo al anticipo, al cierre de 2016, de las 42 entidades que recibieron el anticipo, dos no habían concertado préstamo, de tal suerte que el importe anticipado, 249.065 euros, se ha reintegrando al Tesoro con cargo a su PTE, de acuerdo con lo previsto en el apartado 6 de ese art.

Por último, se ha advertido que los datos relativos a la fecha de firma y fecha de formalización de la operación de crédito que constan en las aplicaciones del ICO tienen carácter indicativo, facilitando la fecha tope para el trámite, sin que sea objeto de contraste con la fecha de firme real del contrato.

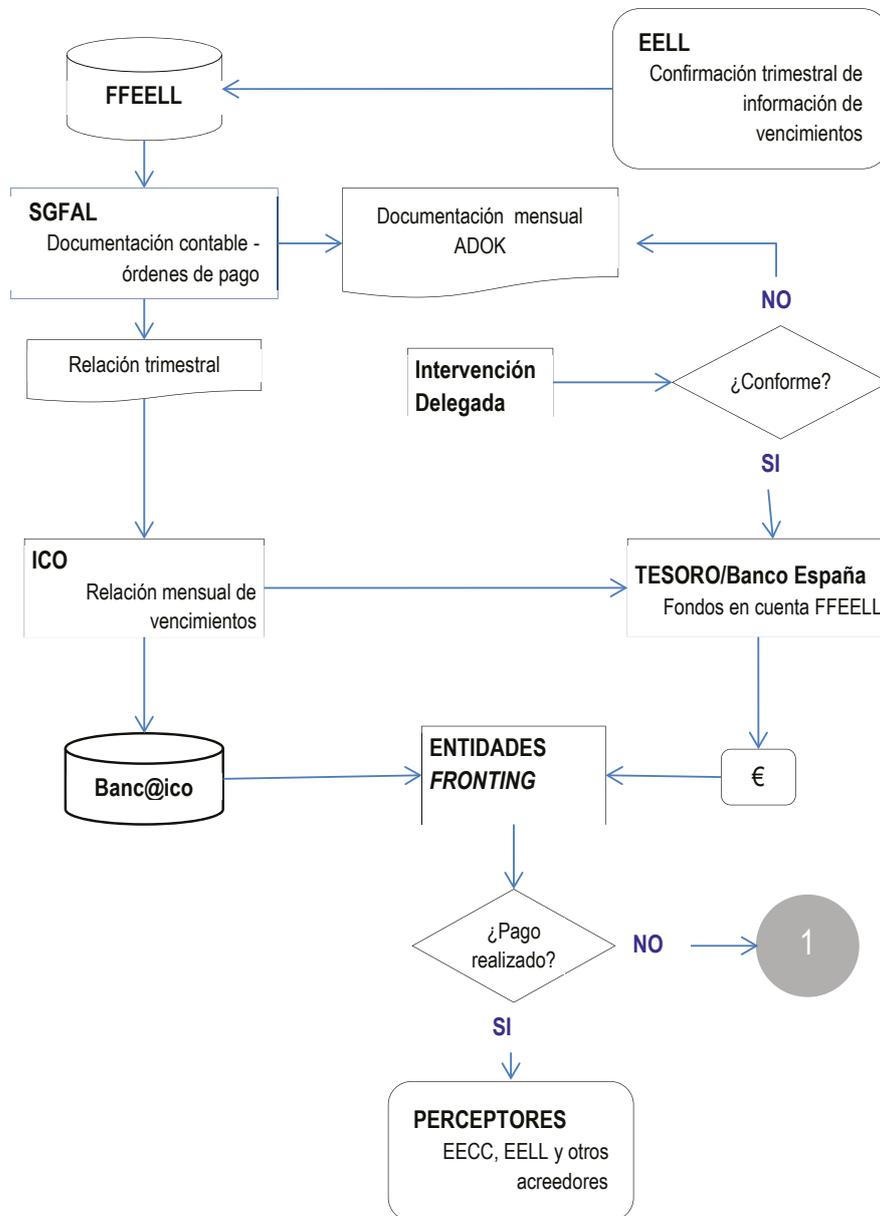
II.8. ABONO DE LOS VENCIMIENTOS DE NECESIDADES

En el diagrama de flujos siguiente se detallan las líneas generales del proceso de transferencia de los recursos líquidos instrumentado por medio del FFEELL, desde su origen en el Tesoro Público hasta su abono final a los beneficiarios.

⁶¹ La firmeza de las sentencias era un requisito establecido en el literal de la disposición adicional primera de la LOEPSF 2/2012 (introducida por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) para poder solicitar la financiación de las obligaciones que se derivasen de la ejecución de las referidas sentencias.

⁶² En el subapartado II.7 se detalla que este era uno de los requisitos que debían acreditar las entidades locales en el acto de firma mediante certificado del interventor si habían incluido los vencimientos de mercado entre las necesidades a financiar. Este extremo se acreditaba mediante una certificación a aportar con carácter anterior o, al menos, simultáneo, al acto de firma.

⁶³ La aplicación de los recursos facilitados a las entidades locales en el marco de estos anticipos queda excluida del ámbito de aplicación de esta fiscalización, ya que el Fondo no intervenía en la instrumentación de los mismos, que se efectuaba a través de operaciones no presupuestarias.

DIAGRAMA 5: PAGOS

En relación con este proceso, es preciso detallar algunos aspectos de los procedimientos aplicados, así como a las incidencias identificadas en el curso de los trabajos de fiscalización:

1. Las entidades locales comunicaban trimestralmente a la SGFAL, por medio de la aplicación FELL el detalle de los vencimientos a abonar por el Fondo. En relación con los vencimientos de mercado, el listado se aportaba con carácter trimestral, aun cuando las operaciones se atendían mensualmente. El abono de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias judiciales firmes requería completar la información sobre la fecha de abono, datos identificativos y cuenta de abono –con el proceso instrumentado por el Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015- en el que se transfirió el importe a las propias entidades locales para su posterior abono a los beneficiarios finales. Por su parte, en relación las órdenes de pago que se refieren a necesidades cuya información procedía de datos incorporados por la propia SGFAL (reintegro de liquidaciones negativas, deudas con la AEAT o con la TGSS), únicamente debía confirmarse la aceptación del abono de la necesidad.

2. Durante el periodo fiscalizado, el fichero comprensivo de las órdenes de pago a atender se sometía a un proceso de validación efectuado por la Subdirección de Sistemas y Organización de la SGFAL. Posteriormente, era sometido a un nuevo proceso de validación por el servicio los servicios de informática del ICO. En caso de identificarse alguna salvedad, error o incoherencia, el ICO solicitaba a la SGFAL el envío de un nuevo fichero corregido completo.

En el curso de las verificaciones efectuadas, se han identificado divergencias (que no afectan al importe las transacciones) entre los ficheros que facilitó la SGFAL al Tribunal de Cuentas y los históricos que conserva el ICO, ya que no es posible reconstruir la correspondencia biunívoca entre el fichero que fue remitido por la SGFAL y el procesado por el ICO en cada fase, lo que pone de manifiesto que no se estaban manteniendo suficientes garantías en la trazabilidad e integridad de los ficheros custodiados. Como se ha anticipado, la aplicación FEL utilizada por la SGFAL no dispuso hasta 2017 –con carácter posterior al periodo fiscalizado- de un módulo para poner a disposición del ICO el fichero de órdenes de pago con garantías técnicas de autenticidad. Por su parte, la unidad de apoyo informático del ICO se limitaba a conservar acumulativamente todos los ficheros remitidos por SGFAL, sin adecuado sistema de archivo que permitiera acceder de manera ágil a las versiones históricas.

3. En el cuadro siguiente se muestran los ficheros -diecisiete- procesados por el ICO en el periodo fiscalizado:

CUADRO Nº 17:
FICHEROS DE ÓRDENES DE PAGO PROCESADOS
(euros)

Fecha procesado ICO	Fecha cargado Banc@ico	ID. fichero ICO	Importe	Importe	ID fichero FFEELL
22/06/2015	02/07/2015	20150623T092240_Vencimientos	7.089.222,12	7.089.222,12	3T-20151110T125147_Vencimientos
15/09/2015	25/09/2015	20150922T083121_Vencimientos Octubre	1.417.609,89		
27/10/2015	27/11/2015	20150922T083121_Vencimientos Diciembre	4.890.762,66	6.308.372,55	4T-20151110T125225_Vencimientos
28/12/2015	28/12/2015	20151228_vencimientos	534.311.135,12	534.311.135,12	20151228_vencimientos
09/02/2016	09/02/2016	20160208_vencimientos	93.136.904,69	93.136.904,69	20160208_vencimientos
18/03/2016	21/03/2016	Vencimientos_2015_2016v2	9.986.594,51		
11/04/2016	18/04/2016	20160411T093552_ICOFEL_VencimientosICO	49.896.130,17		
27/04/2016	28/04/2016	201605_ICOFEL_VencimientosICO	8.900.220,80	20.165.199,13	Vencimientos_2015_2016v2
23/05/2016	26/05/2016	201606_ICOFEL_VencimientosICO	16.073.029,43	64.690.775,78	20160411T093552_ICOFEL_VencimientosICO
27/06/2016	28/06/2016	201607_ICOFEL_VencimientosICO	13.566.003,22		
20/07/2016	26/07/2016	201608_ICOFEL_VencimientosICO	16.933.652,11	13.890.819,35	2015_2016_3T
01/08/2016	29/08/2016	201609_ICOFEL_VencimientosICO	12.300.296,73	28.909.132,71	2016_2016_3T
28/07/2016	29/07/2016	OrdenesDePagoICO_Anticipos_v2	209.512.945,34		OrdenesDePagoICO_Anticipos_v2
27/09/2016	28/09/2016	201610_ICOFEL_VencimientosICO	7.013.329,23	14.795.332,99	Entrega 20152016 4T Órdenes Pago
25/10/2016	28/10/2016	201611_ICOFEL_VencimientosICO	19.184.751,72	44.966.652,49	Entrega 20162016 4T Órdenes Pago
23/11/2016	29/11/2016	201612_ICOFEL_VencimientosICO	37.525.885,79	3.961.981,26	Entrega 20162016 Apertura extra
				8.267.600,27	20161221T120011_ICOFEL_OrdenesP
				137.551,70	20161222T134204_ICOFEL_OrdenesP
				69.315,11	20161228T134002_FFEELL_OrdenesP
29/12/2016	29/12/2016	201612_02_ICOFEL_VencimientosICO	113.153.535,38	104.679.068,30	20161229T084926_FFEELL_OrdenesP
23/01/2017	24/01/2017	201612_03_ICOFEL_VencimientosICO	5.700.024,98	5.700.024,98	20170123T123048_FFEELL_OrdenesPagoICO
Total vencimientos			1.160.592.033,89	1.160.592.033,89	
Total vencimientos transferidos			1.154.892.008,91		

Fuente: ICO.

4. En paralelo, la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales tramitaba una propuesta de gasto mensualmente, instrumentada a través de un expediente en el que se acumulaban las fases de autorización, compromiso y reconocimiento de la obligación, ADOK⁶⁴, con las operaciones a atender en el mes siguiente. Esta propuesta de gasto incluía las

⁶⁴ La Orden del entonces Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, prevé en su regla 24 la posibilidad de

aportaciones que se efectuaban desde los Presupuestos Generales del Estado y cuentas del Tesoro a la cuenta del Fondo.

5. El ICO, una vez procesada la tabla de órdenes de pago, las ponía a disposición de las entidades de “*fronting*” mediante su carga en la aplicación de intercambio con las entidades financieras denominada “Banc@ico”. Inmediatamente después, en la fecha acordada en el cronograma entre el ICO y la SGFAL, comenzaba el proceso de ordenación de transferencias a las cuentas bancarias abiertas por las entidades de “*fronting*” a nombre de las entidades locales⁶⁵. Estas cuentas tienen carácter indisponible para la entidad local, a pesar de integrarse formalmente en su tesorería. La mecánica se tradujo, por tanto, en que se producía una transferencia de fondos desde el Tesoro a la cuenta del Fondo con cargo a la cual el ICO traspasaba las disponibilidades líquidas a las entidades de “*fronting*”.
6. Desde dichas cuentas se ordenaban las transferencias a favor de los beneficiarios finales (entidades financieras y cuentas de consignación judicial, entre otros), que las entidades de “*fronting*” ejecutaban en las fechas consignadas en las tablas inicialmente introducidas por las unidades de Intervención de las entidades locales y procesadas por todos los entes intervinientes: SGFAL, ICO y entidades financieras de “*fronting*”. Sobre este particular hay que distinguir: pagos a entidades financieras por vencimientos de préstamos, cuentas de consignación judicial por sentencias y en su caso, cuentas de la AEAT y la TGSS. El buen fin de estas transferencias de fondos determinaba el importe efectivamente dispuesto de las operaciones de crédito firmadas. A diferencia del resto de necesidades, la sustitución de las retenciones en la PTE correspondientes a operaciones “sin préstamo” de las fases anteriores del Fondo de Pago a Proveedores no implicó un movimiento de efectos líquidos, sino que se tradujo en una baja de la operación en el compartimento “Fondo de Pago a Proveedores 2 en liquidación” y un alta simultánea de un activo financiero en el compartimento FO.
7. En relación con el proceso de abono desde las cuentas indisponibles, se ha verificado que en el periodo fiscalizado tuvo lugar un proceso de “pendencia” de determinadas transferencias, de tal manera que, a consecuencia de causas diversas tales como errores en la consignación del código de identificación de la cuenta bancaria –IBAN⁶⁶–, cierre de la cuenta bancaria destinataria, errores en la identificación de la operación, entre otras, algunas transferencias quedaron “en suspenso” durante un lapso de tiempo. Con el fin de lograr la máxima efectividad, en relación con las operaciones que no llegaron a buen fin en primera instancia, tuvieron lugar sucesivos intentos de reprogramar transferencias por las propias entidades financieras en aquellos casos en los que no se llevaron a cabo por cierre de cuentas, IBAN erróneo o código de sentencia inexacto, entre otras. La práctica aplicada consistió en un contacto de la entidad financiera de “*fronting*” con el ICO, y este a su vez, con la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales. En los casos analizados, esta última determinó en qué casos se aceptó la modificación de datos de la transferencia (fecha de ejecución, corrección de errores en el IBAN, subsanación de errores tipográficos en los datos identificativos de la referencia de la operación), de otros en los que se consideró que la modificación tenía carácter sustancial y no procedía.

Estos cambios no tuvieron reflejo en las tablas de operaciones en su momento remitidas por la SGFAL, ni tampoco en las bases de datos que conservaba el ICO sobre las órdenes de pago ejecutadas, por lo que el único medio de identificar los pagos de manera omnicomprendiva eran los movimientos de las cuentas bancarias indisponibles, lo que supone que los registros que

acumular fases de ejecución del presupuesto de gastos en un único acto, de tal suerte que se produce la aprobación, disposición de crédito, así como el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago en un único acto, cuyo registro contable se instrumenta por medio de documentos denominados “ADOK”. De este tipo de documentos proviene la terminología habitual para referirse a esta modalidad de actos.

⁶⁵ El proceso se produjo ordinariamente con carácter mensual. Una vez se producía una fase de concertación de préstamos, una vez firmados estos, también tenía lugar una ordenación de pagos.

⁶⁶ El IBAN es un acrónimo que significa *International Bank Account Number* por sus siglas en inglés (Número de Cuenta Bancaria Internacional). Este número tiene por utilidad la identificación de una cuenta corriente de forma única.

conservaban la SGFAL y el ICO no reflejaran los datos sobre la cuenta bancaria real a la que se transfirieron los recursos líquidos en estos casos.

En relación con esta cuestión, en diciembre de 2016 se efectuó una transferencia de 5.700.024 euros a una cuenta errónea. Advertido el error por la propia entidad local, hubo de reclamarse la retrocesión del pago por conducto de la entidad financiera de “fronting”, y una vez que la entidad local modificara los datos, tras la cual se volvió a procesar la transacción con los datos correctos, lo que se produjo el 23 de enero de 2017.

8. Los retrasos ocasionados por la dilación de los Acuerdos de la CDGAE analizados en el subapartado II.8 se tradujeron en dos tipos de incidencias:
 - a. La necesidad de excepcionar las previsiones fijadas en los contratos de préstamo a fin de poder atender las órdenes de pago comunicadas. En ese sentido, en abril de 2016 tuvieron lugar dos disposiciones con cargo a las operaciones de crédito formalizadas en marzo y abril de ese mismo año al amparo de la modificación introducida en los borradores en las instrucciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas⁶⁷.
 - b. Que la carga de ficheros para su procesamiento se realizara con carácter posterior a la fecha de vencimiento de las órdenes de pago consignada por las entidades locales, eventualidad que fue verificada en un total de 686 vencimientos, que, en consecuencia, fueron atendidos con demora con respecto a la fecha en la que vencieron.
9. Relacionado con el caso anteriormente referido, una circunstancia que acaeció recurrentemente, y siempre en relación con el primer periodo de cada fase de pagos, fue el retraso en la fecha de ejecución del pago en relación con la fecha de vencimiento señalada por las entidades locales. Así, el Fondo no atendió necesidades o vencimientos correspondientes al mes de enero en ninguno de los ejercicios fiscalizados, al no haberse adoptado los acuerdos ni las medidas necesarias para prever este extremo. A título ilustrativo, en las fases de concertación de operaciones de crédito para atender necesidades de 2016 ya comunicadas en 2015 (FO-Riesgo 2015/2016 o FO-Prudencia 2015/2016), no se libró ninguna transferencia hasta marzo-abril de 2016, y aunque se previó atender pagos en fecha posterior al Acuerdo de la CDGAE, en ningún caso se atendieron necesidades anteriores al 11 de febrero de 2016.
10. Otro tipo de incidencia en relación con los pagos se refirió a la incoherencia entre la fecha valor de pago (fecha en la que el pago se hará efectivo) y la fecha de vencimiento (fecha en la que vence la obligación de la entidad local, que motiva la comunicación de pago), introducidas en la aplicación FEL por las unidades de intervención de las entidades locales y posteriormente procesadas por los entes que participan en la gestión del Fondo (SGFAL e ICO). En este sentido, ninguno de los sistemas detectó que la fecha de valor del pago no podía ser anterior a la fecha de vencimiento en más de 2 días, circunstancia que se produjo en 94 vencimientos correspondientes a 2015 y 2016.
11. Por otra parte, las entidades de “fronting” no facilitaron un fichero de confirmación de pagos ejecutados en el periodo fiscalizado⁶⁸, por lo que no resultó posible al ICO o la SGFAL verificar si se produjo alguna modificación unilateral introducida por las entidades de “fronting” en el destino de los pagos, o si existió algún pago adicional fallido a los que constaban en los listados comunicados por las entidades financieras. No obstante lo anterior, las entidades de “fronting” aportan al ICO información sobre las operaciones en las que no se ha podido completar la transferencia. Por su parte, el ICO, una vez recibidas las comunicaciones de las entidades de

⁶⁷ El inciso señalaba lo siguiente: “El préstamo tendrá como máximo una disposición mensual, al final de cada mes natural, en función de la gestión de tesorería del FFEELL y hasta el importe máximo de préstamo estipulado en la cláusula anterior. En el mes de formalización de la presente operación podrá existir una disposición adicional en dicho mes”.

⁶⁸ Las entidades financieras de “fronting” con carácter posterior al periodo fiscalizado han comenzado a remitir información sobre las operaciones atendidas.

“*fronting*” remite al MINHAFP un archivo con todas las operaciones cuyo pago ha resultado fallido.

II.9. REEMBOLSO DE LOS PRÉSTAMOS E INTERESES DE LOS QUE EL FONDO ES DEUDOR

Los activos del FFEELL se estructuran en las categorías descritas en el subapartado II.4 anterior del texto.

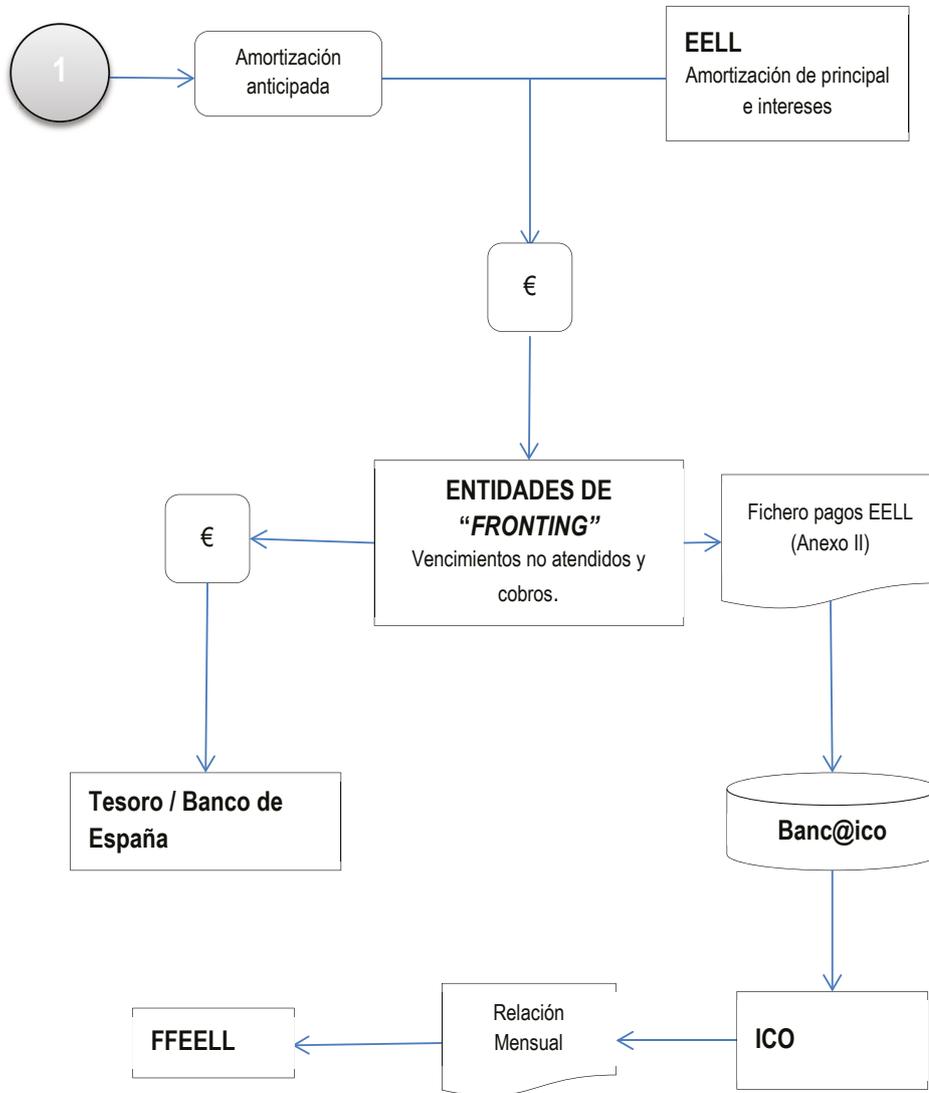
El procedimiento establecido, que se concreta en los contratos suscritos por el ICO con las entidades de “*fronting*”, así como en los Acuerdos de la CDGAE e Instrucciones de la Secretaría de Estado, completan a su vez el marco que define el procedimiento de recuperación de los importes correspondientes a necesidades financieras satisfechas por el Fondo en nombre de las entidades locales, en el marco tanto del Real Decreto-ley 17/2014 como de los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013, ya provinieran de la concertación de operaciones de crédito o de la subrogación (operaciones “sin préstamo”). En el “Anexo I” constan las condiciones financieras aplicables a cada una de las categorías de los créditos financieros.

Respecto a la información relativa a los cobros de caudales líquidos, el “Anexo II⁶⁹”, definido en los contratos firmados por las entidades de “*fronting*” y el ICO, contiene el detalle de los ingresos que el día 10 de cada mes efectúan las entidades financieras en la cuenta del FFEELL abierta en el Banco de España. Dichos ingresos provenían de tres fuentes diferenciadas: amortización de principal de préstamos (amortizaciones ordinarias o anticipadas), abono de intereses devengados por los préstamos (en operaciones dentro del periodo de carencia) y transferencias fallidas, esto es órdenes de pago cuya atención por el FFEELL no llegó a buen fin.

En virtud del contrato de prestación firmado entre las entidades de “*fronting*” y el ICO, estas debían cargar con periodicidad mensual –en torno al día 20 de cada mes- en la aplicación “Banc@ico” la información prevista en el denominado “Anexo III”. Esta información, que contenía datos de situación de los préstamos referida al último día del mes anterior, no fue objeto de explotación ni de revisión por el ICO en el periodo fiscalizado, pese a su potencial utilidad como elemento de contraste con los datos empleados por el ICO.

En lo que respecta a los procedimientos de recaudación del Fondo en concepto de amortización de principal y remuneración de intereses, a continuación se presentan un diagrama de flujos en el que se concreta el flujo de efectos líquidos y de información:

⁶⁹ La denominación completa de este Anexo es “Contenido del fichero para el envío de información del desglose de los ingresos de los días 10 por pagos de las entidades locales”.

DIAGRAMA 6: COBROS

En lo que respecta al origen de los fondos líquidos que se recaudan por el Fondo, es preciso hacer referencia a los importes que fueron reintegrados por no haber llegado a buen fin la transferencia o por la devolución de la misma por parte del destinatario o el ayuntamiento⁷⁰ transcurrido un periodo de tiempo.

En relación con esta cuestión han sido identificados reintegros de diecinueve ayuntamientos por estas causas por un importe de 22.598.257 euros. Dichos reintegros se produjeron en todo caso en relación con órdenes de pago atendidas mediante transferencias del periodo 2015-2016, de acuerdo con el siguiente desglose por necesidad financiera:

⁷⁰ Recuérdese que los efectos líquidos correspondientes a obligaciones derivadas de ejecución de sentencias firmes correspondientes al Acuerdo de la CDGAE de 16 de diciembre de 2015 fueron transferidos a la tesorería de las entidades locales para su posterior abono a los acreedores, lo que dio lugar a reintegros al Fondo como consecuencia de la falta de firmeza de determinadas sentencias, entre otras causas.

- Obligaciones derivadas de ejecución de sentencias firmes: 17.009.529 euros.
- Vencimientos de créditos de mercado: 9.610 euros.
- Retenciones PTE: 29.382 euros.
- Deudas AEAT: 59.506 euros.

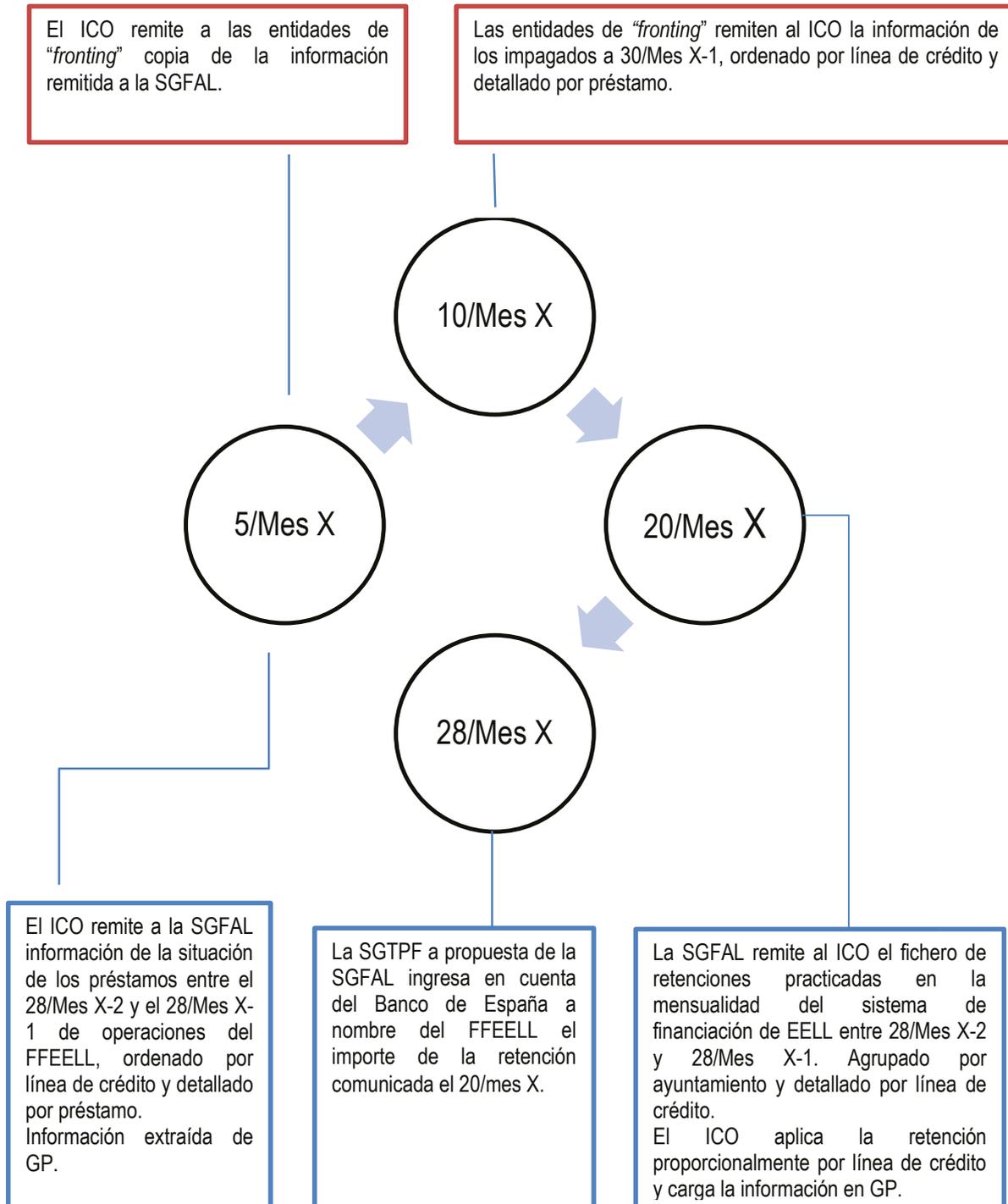
Dentro de las devoluciones destacó el caso de la devolución de una transferencia por parte de un órgano jurisdiccional por importe de 162.867 euros que se efectuó directamente, y por consiguiente, indebidamente, a una entidad local en marzo de 2017. Aunque dicho importe fue reintegrado posteriormente por el Ayuntamiento al Fondo, evidenció el riesgo de que se produjeran reintegros directamente a las entidades locales por parte de los destinatarios finales por errores o incidencias, ya que en este caso, fue el propio Ayuntamiento el que puso de manifiesto a la SGFAL lo acaecido.

Pese a que los importes financiados por el Fondo serán objeto de reembolso por parte de las entidades locales en el marco de la amortización de las operaciones de crédito, la finalidad y el diseño del mecanismo era alcanzar una satisfacción en la transferencia de los importes desde el Fondo a los acreedores finales, principalmente en relación con obligaciones derivadas de ejecución de sentencias firmes y vencimientos de mercado, por lo que este tipo de incidencias dificultan alcanzar dicho fin y ponen de manifiesto riesgos en relación con el adecuado seguimiento del destino de los recursos aplicados.

II.9.1. Reembolso de cantidades con cargo a retención en la PTE

El importe prestado o abonado por el Estado a las entidades locales se encuentra garantizado por la PTE, que es uno de los recursos de las Haciendas Locales, de acuerdo con el art. 2 del TRLRHL y el Capítulo III de ese texto legal, fijándose en las LPGE de cada ejercicio las reglas sobre el porcentaje a retener por este concepto (superior al 25% y como máximo, el 50%).

En el siguiente diagrama de flujos se presentan los principales hitos en lo que respecta a la comunicación de la información y a los movimientos de recursos en relación con la retención de la PTE:

DIAGRAMA 7: FLUJO DE INFORMACIÓN Y DE EFECTOS LÍQUIDOS DE LA PTE.

El procedimiento⁷¹ comenzaba en torno al día 5 de cada mes, mediante la comunicación, por el ICO -vía correo electrónico- a la SGFAL y a las entidades de “fronting” de las operaciones con el importe de deuda pendiente acumulada a fecha de 28 del mes anterior, para las operaciones con préstamo (al no tener todavía el dato de los vencimientos de fin de mes), y a 31 del mes anterior, en las operaciones “sin préstamo”.

El desglose de la información de las operaciones se obtenía de la aplicación GP del ICO. En el caso de las operaciones con préstamo se desglosaba en principal e intereses del préstamo pendientes e intereses de demora; y en las operaciones “sin préstamo”, en capital e intereses pendientes.

El día 10 de cada mes, momento en el que se transferían a la cuenta del Banco de España gestionada por el ICO los ingresos provenientes de los vencimientos de los pagos de amortización de principal e intereses por parte de las entidades locales, se remitía un fichero por las entidades de “fronting”, en el que se desglosaban los ingresos producidos hasta el día 31 del mes anterior y se informaba, entre otras cuestiones, de los importes no atendidos por las entidades locales (agrupados por préstamo).

El día 20 de cada mes la SGFAL enviaba un fichero al ICO -también por correo electrónico- con las retenciones a practicar en el abono a cuenta mensual de la PTE, detallado por ayuntamientos. Esa información se refería a la mensualidad del sistema de financiación de EELL. El desglose posterior, por préstamo, era efectuado por el ICO en función del porcentaje de deudas de los préstamos de la entidad local, aplicando un criterio proporcional.

El día 28 de cada mes se producía el ingreso material procedente de las retenciones practicadas por la SGTPF en la cuenta del Banco de España a nombre del FFEELL, donde el ICO, una vez desglosada la información por préstamo y deuda, la carga y actualiza en GP.

En el momento de minorar las deudas, el ICO aplicaba el orden de prelación contenido en las cláusulas de los contratos firmados con las entidades locales: primero, las deudas vencidas más antiguas frente a las más recientes y, después, dentro de estas:

- En operaciones con préstamo: intereses de demora, intereses vencidos y amortización del principal.
- En operaciones sin préstamo: intereses vencidos y amortización del principal.

En relación con los flujos de información de este procedimiento, debe destacarse la ausencia de un sistema de intercambio o aplicación que evitase la utilización de correo electrónico, procedimiento que no reúne las garantías de integridad y seguridad suficientes, como ya se ha indicado en relación con otras cuestiones.

II.9.2. Entidades con una elevada concentración de operaciones concertadas con el FFEELL

La sucesiva puesta en marcha de medidas de apoyo financiero a las entidades locales se ha traducido en la existencia de un volumen de operaciones de crédito muy significativo. Resalta particularmente el número elevado de operaciones vivas en las que la AGE, a través del FFEELL, es acreedora de determinadas entidades locales que, a causa de su situación financiera, se acogieron recurrentemente a estos mecanismos.

A 31 de diciembre de 2016, un total de once entidades locales tenían más de dieciocho operaciones de crédito vigentes con el FFEELL. En particular, tomando como referencia dicha fecha resaltan las siguientes situaciones:

⁷¹ Las fechas descritas en este epígrafe son aproximadas, ya que dependen del calendario de cada año y de las vicisitudes del procedimiento en cada uno de los periodos.

- Un ayuntamiento, con 35 préstamos, con un saldo vivo de 543.824.307 euros.
- Cuatro entidades locales con 25 préstamos cada una de ellas, cuyos saldos vivos agregados eran de 369.355.032 euros, 221.682.048 euros, 178.793.873 euros y 66.124.017 euros, respectivamente.
- Otros seis ayuntamientos, con 23, 22 (dos entidades), 20, 19 y 18 operaciones de crédito, respectivamente cuyos saldos vivos se encontraban entre 344.543.858 euros y 19.839.737 euros, siendo los restantes saldos vivos de 157.231.518, 107.760.895, 84.858.052 y 51.940.877 euros.

Esta suerte de “acumulación” de préstamos que, además tienen tipos de interés y plazos de amortización distintos -como se aprecia en el Anexo I-, dificultan la gestión a todos los agentes intervinientes: ICO, entidades locales, SGFAL y entidades de “*fronting*”, al suponer una mayor carga de trabajo y de trámites a realizar, sin que exista una justificación para no afrontar un proceso de reordenación y agrupación de operaciones.

II.9.2.1. PRÉSTAMOS EN SENDA CRECIENTE

Íntimamente relacionado con lo anterior, ha sido verificada en el curso de los trabajos de fiscalización la existencia de operaciones de crédito cuyo saldo vivo no solo no se reduce como consecuencia del inicio de los periodos de amortización -las operaciones de crédito se firmaron con dos y tres años de carencia en relación con la amortización del principal-, sino que el total de la deuda, computando conjuntamente intereses y principal, creció entre el 31 de diciembre de 2014 y el 31 de diciembre de 2016.

Esto supone que uno de los objetivos de la creación del FFEELL no se está cumpliendo en la medida que no se garantiza la sostenibilidad financiera de las entidades que se adhieran, al incrementarse la deuda pendiente de una serie de ayuntamientos a lo largo de los años.

Se ha analizado la información suministrada por el ICO sobre la situación de las operaciones a 31 de diciembre de 2014, 2015 y 2016, en la que se recogen los importes dispuestos, correspondientes a principal⁷² e intereses vencidos y no pagados y el capital pendiente a final de cada uno de dichos años⁷³.

A 31 de diciembre de 2016, de las 4.464 operaciones con saldo vivo que existían a final del ejercicio 2014⁷⁴, correspondientes a 1.755 ayuntamientos, 340 presentaban un incremento de la deuda pendiente, de las cuales en 47 el incremento de la deuda pendiente era superior al 5%. En suma, como consecuencia de impago de intereses vencidos y/o no atención de vencimientos de principal, el 5,57% de las operaciones habían sufrido un incremento en el saldo vivo.

Estas 340 operaciones suponían, a 31 de diciembre de 2016, 1.214.317.916 euros (1.042.492.883 euros de capital pendiente y 171.825.032 euros de intereses vencidos no abonados) frente a 1.115.618.238 euros (1.053.301.408 euros de capital pendiente y 62.316.830 euros de intereses vencidos no atendidos) al cierre de 2014, esto es, el importe total pendiente se había incrementado en 98.699.678 euros.

⁷² Para este análisis se han tomado en consideración datos de los ayuntamientos, excluyendo mancomunidades y diputaciones provinciales al tener un carácter escasamente significativo el importe de estas entidades desde un punto de vista cuantitativo.

⁷³ Como ya se ha indicado con anterioridad, el importe prestado o abonado por el Estado a las entidades locales se encuentra garantizado por la PTE, que es uno de los recursos de las Haciendas Locales, de acuerdo con el art. 2 del TRLRHL y el capítulo III de ese texto legal, fijándose en las LPGE las reglas sobre el porcentaje a retener por este concepto (superior al 25% y como máximo, el 50%).

⁷⁴ A 31 de diciembre de 2014 había 6.876 operaciones, pero el análisis se ha circunscrito a las que tenían saldo vivo a cierre de 2016 -4.464 operaciones-.

Al hilo de lo anterior, cabe señalar que existe un 2,67% de ayuntamientos analizados que tienen préstamos con el FFEELL que van incrementando su deuda año a año. Este incremento se debió a que las retenciones practicadas en la PTE eran inferiores al importe de los intereses devengados, vencidos y no pagados, por lo que el principal se mantiene sin amortización, bien por no haber concluido el periodo de carencia, o bien porque la retención ni siquiera alcanza el importe de los referidos intereses devengados, vencidos e impagados.

Se ha verificado que al menos seis entidades locales vieron incrementada su deuda viva con el FFEELL en más de 2.000.000 de euros entre el 31 de diciembre de 2014 y el 31 de diciembre de 2016, tomando en consideración operaciones concertadas a cierre del referido ejercicio 2014. Tomando en consideración el importe absoluto, resulta especialmente significativo que dos ayuntamientos vieron incrementada su deuda en más de 50 millones de euros: 59.926.864 y 54.167.280 euros, respectivamente.

Si se analiza desde el punto de vista porcentual, nueve entidades incrementaron su deuda viva en más de un 25% desde el año 2014. En particular, destacaba el un ayuntamiento que incrementó su deuda un 43%, y dos entidades locales, que lo hicieron en un 33%.

En las cuentas anuales del FFEELL correspondientes a ambos ejercicios, se han dotado deterioros, precisados en el exceso del saldo pendiente sobre el valor actual de los importes a retener en un horizonte de 50 años. Esto supone, a efectos contables, que hay una probabilidad cierta de que se materialice el riesgo de incobro de los importes adeudados por ciertas entidades locales al FFEELL, agravado por dos elementos adicionales:

- Algunas de las entidades locales que concentran la mayor proporción de las operaciones con saldo vivo creciente, se vienen encontrando en una situación patrimonial y financiera de desequilibrio con carácter recurrente.
- Las condiciones financieras de las operaciones “sin préstamo”, que concentran un porcentaje significativo del importe de las operaciones con saldo creciente, tienen unas condiciones financieras muy gravosas para las entidades locales, cuestión que será objeto de análisis seguidamente.

II.9.2.2. CONDICIONES FINANCIERAS DE LAS OPERACIONES DENOMINADAS “SIN PRÉSTAMO”

Como se ha indicado anteriormente, dentro del conjunto de los activos financieros del Fondo, y en particular, los correspondientes al compartimento “Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Entidades Locales”, se enmarcan las operaciones que el ICO y la SGFAL han venido denominando “sin préstamo”, en las que, de acuerdo con lo dispuesto en los Reales Decretos-leyes 4/2012, 7/2012, 4/2013 y 8/2013, el extinto Fondo de Pago a Proveedores abonó a los acreedores finales de las entidades locales las cantidades adeudadas a los proveedores pero, al no cumplir la entidad local los requisitos de condicionalidad financiera, bien por no presentar plan de ajuste, o al no aprobarse por el Ministerio el presentado, no se concertó formalmente una operación de crédito con intermediación de la entidad de “fronting” entre el Fondo y la entidad local que financiase el importe abonado. Como consecuencia de lo anterior, el Fondo se subrogó materialmente en la posición de los acreedores, previéndose que el reembolso de las cantidades satisfechas a los referidos proveedores se produjera con cargo a la retención en la PTE⁷⁵, con arreglo a las reglas establecidas en la LPGE de cada año.

Por lo que respecta a su cuantificación, el importe del saldo vivo de estas operaciones sin préstamo ha disminuido en el periodo fiscalizado, al pasar de 737.385.808 euros en enero de 2015 a 705.349.132 euros en diciembre de 2016, representando un 9,73% del total de deuda pendiente.

⁷⁵ Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año establecen los porcentajes máximos de retención que pueden efectuarse sobre el abono a cuenta mensual que corresponde a las entidades locales.

Las condiciones financieras de los importes adelantados por los mecanismos de pago a proveedores se fijaron por Acuerdo de la CDGAE de 1 de marzo (Orden PRE/773/2012), de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 4/2012 (art. 10) y en la Orden HAP/1465/2012, de 28 de junio, por la que se desarrolla el procedimiento y condiciones de retención de la participación en los tributos del Estado de las Entidades Locales que no concierten las operaciones de endeudamiento, determinando que el coste financiero para las entidades locales fuera significativamente superior para las entidades “sin préstamo”, motivado por las causas antes referidas de ausencia de medidas de reequilibrio aceptadas por el entonces MINHAP. Si bien puede considerarse justificado imponer un coste superior al no haber adoptado compromisos de condicionalidad financiera, el tipo de interés fijado para estas operaciones resulta muy gravoso en relación con los costes financieros del mercado en el periodo fiscalizado. En ese sentido, en el cuadro siguiente se recoge las condiciones financieras de estas operaciones:

CUADRO N° 18
COSTE FINANCIERO PARA LAS ENTIDADES LOCALES DE
LAS OPERACIONES “SIN PRÉSTAMO”
(euros)

	RDL 4/2012 (mayo de 2012)	RDL 4/2012 (julio de 2012)	RDL 4/2013 (agosto de 2013)	RDL 8/2013 (diciembre de 2013)
Importe dispuesto	820.313.009,13	90.446.830,40	39.929.949,76	228.389.546,40
Condiciones financieras	- Tipo de interés variable Euribor + 5,25%	- Tipo de interés variable Euribor + 5,25%	- Tipo de interés variable Euribor + 3,95%	- Tipo de interés fijo 3,34%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el ICO.

Es preciso resaltar que los costes financieros era significativamente superiores no solo a los ordinarios para el resto de operaciones del Fondo, sino a las condiciones del mercado financiero, ya que si se comparan los tipos de interés de estas operaciones “sin préstamo” con la media anual del Euribor⁷⁶ y el interés legal del dinero⁷⁷ de los últimos cinco años recogido en el cuadro siguiente, comprobamos que las condiciones financieras de estas operaciones son muy desventajosas para las entidades locales, no se ajustan a las condiciones de prudencia financiera y no solo no coadyuvan a las entidades locales a reducir el coste de su financiación –uno de los objetivos de la creación del FFEELL- sino que resultan contrarios a los fines previstos.

⁷⁶ Referencia interbancaria a un año, euríbor (Euro InterBank Offered Rate), modificado por la CBE 5/2017, es el índice más utilizado como referencia en los préstamos hipotecarios para calcular la revisión de los tipos de interés variable. Se define como la media aritmética simple mensual de los valores diarios del índice de referencia euríbor que figura en el Anexo del Reglamento de ejecución (UE) 2016/1368 de la Comisión de 11 de agosto de 2016, por el que se establece una lista de los índices de referencia cruciales utilizados en los mercados financieros.

⁷⁷ El interés legal del dinero es el tipo porcentual de interés anual que, a modo de recargo indemnizatorio o penalización, resulta aplicable sobre determinada cantidad de dinero adeudada, la cual ha de ser líquida o al menos liquidable por constar todos los datos necesarios para efectuar su liquidación y estar vencida, siendo por ello exigible el cumplimiento de la obligación del pago que, sin embargo, oportunamente no se cumplió a su debido tiempo; cuyo tipo de interés está determinado por una norma jurídica con rango de ley y se aplica, a falta de pacto expreso en otro sentido concertado entre las partes y a falta también de otra norma jurídica que resulte más específicamente aplicable a la clase de obligación de que se trate, cuando una persona o entidad se retrasa en cumplir su obligación de pago de cierta cantidad principal de dinero (por ejemplo, el precio de una compraventa, la devolución del capital que se le había prestado y/o de los intereses remuneratorios del préstamo y en otras situaciones similares).

CUADRO Nº 19
TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA
(porcentaje)

Año	Euribor (%)	Interés legal del dinero (%)
2012	1,11	4,00
2013	0,54	4,00
2014	0,48	4,00
2015	0,17	3,50
2016	-0,03	3,00

Fuente: Banco de España y LPGE.

Como se aprecia en los dos cuadros anteriores, el tipo de interés que están soportando las entidades locales en relación con estos importes ha venido superando ampliamente el euríbor e incluso el tipo de interés legal del dinero.

Los intereses percibidos por el Fondo en relación con estas operaciones ascendieron a 30.694.140 euros (30.688.698 euros correspondientes a operaciones con ayuntamientos y 5.442 euros por mancomunidades) en 2015, y 23.446.561 euros (23.445.988 euros correspondientes a ayuntamientos y 573 euros por mancomunidades) en 2016.

Estas condiciones financieras tan severas, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no parecen justificadas y resultan contraproducentes en relación con los fines pretendidos tanto con el Real Decreto-ley 17/2014 como con el resto de medidas de apoyo financiero, ya que suponen una carga financiera excesiva para entidades locales que, en muchas ocasiones, se encuentran en situación de desequilibrio patrimonial, dificultando el regular funcionamiento de su Hacienda.

Pese a que el Gobierno por medio de sucesivos Acuerdos de la CDGAE ha abierto en 2015, en dos ocasiones y con carácter posterior al periodo fiscalizado, en 2017, la posibilidad de que estas entidades concierten préstamos por el importe total pendiente (circunstancia que reiteró la SGFAL en sus alegaciones⁷⁸), sujetas a las condiciones del compartimento FO, concediendo además un nuevo periodo de carencia y suspendiendo las retenciones en la PTE, persiste un número significativo de entidades en dichas circunstancias. En el momento del cierre de los trabajos de fiscalización, existían 435 operaciones de esta categoría pendientes de amortizar correspondientes a 190 ayuntamientos por un importe de 461.874.669 euros de deuda viva.

A la vista de lo anterior, la exigencia de medidas de condicionalidad que coadyuven al preceptivo y, sin duda, necesario reequilibrio financiero de estas entidades no debe ser óbice para la flexibilización de las condiciones financieras de estas operaciones a fin de evitar dificultades para la recuperación de los recursos adelantados por el Estado a través del Fondo y la agravación de la situación financiera de estas entidades.

II.10. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO

La LGP supuso un importante hito en el desarrollo del presupuesto por programas y en la consolidación de modelos de gestión por objetivos en el ámbito subjetivo al que se extienden los Presupuestos Generales del Estado.

En esta línea, los arts. 29 y 30 de la LGP se refieren a los programas plurianuales ministeriales y por centro gestor donde deben estar definidos, entre otros aspectos, “*los indicadores de ejecución*”

⁷⁸ La SGFAL alegó que “*Debido a la brecha que se está poniendo de manifiesto entre los tipos de interés aplicables en esos casos y los aplicables en los préstamos formalizados con ocasión del mecanismo de pagos a proveedores, se han articulado tres procedimientos (dos en 2015 y uno en 2017) para posibilitar que las entidades locales formalicen estos préstamos con la condicionalidad fiscal y las condiciones financieras definidas en aquel mecanismo*”.

asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad". El art. 35.4 de la LGP, a su vez, establece que "la comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando los resultados no sean mensurables la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta". Asimismo, aunque aprobada con anterioridad a la LGP, hay que hacer referencia a la vigente Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de julio de 1992, por la que se dictan las normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas, regula, entre otros aspectos, la definición y seguimiento de los objetivos de los programas.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 y 2016 han carecido de una definición de objetivos e indicadores en relación con los recursos asignados al FFEEL, analizándose a continuación las particularidades en relación con cada uno de los ejercicios fiscalizados:

II.10.1. Ejercicio 2015

La aprobación del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, tuvo lugar con carácter posterior a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que se produjo antes del 1 de octubre de 2014. Como consecuencia de lo anterior, los Presupuestos Generales de 2015 no contenían memoria de objetivos al respecto, y además el programa 922N *Coordinación y relaciones financieras con los Entes Territoriales* que gestionaba el entonces MINHAP, tampoco incluyó referencias al Fondo de Financiación a Entidades Locales.

Los PGE de 2015 sí contenían los estados correspondientes a la entidad "Fondo de Pago a Proveedores 2", aunque al ser 2014 el último año en el que se produjeron pagos de la tercera fase no se hizo referencia en la memoria de objetivos a dicho Fondo.

La dotación inicial al Fondo se efectuó, de acuerdo con la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 17/2014, mediante una transferencia de crédito de 1.000 millones de euros procedente de los 21.000 millones asignados en el crédito presupuestario 15.22.879 para aportación patrimonial al Fondo de Liquidez Autonómico. Dicha disposición adicional dejó sin efecto los presupuestos de explotación y capital del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores 2, atribuyendo el patrimonio del extinto Fondo de Pago a Proveedores 2 que correspondía a las operaciones con entidades locales al FFEEL.

II.10.2. Ejercicio 2016

La dotación de recursos al Fondo se consignó en el Programa 922N, cuya gestión se atribuyó orgánicamente a la entonces SGAL de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, sucedida por la SGFAL a partir de noviembre de 2016 y adscrita, a partir de ese momento, a la Secretaría de Estado de Hacienda.

Al tratarse de un programa de carácter instrumental⁷⁹, de acuerdo con el art. 31.2, párrafo segundo, de la LGP, debían al menos consignarse los objetivos finales para cuya consecución se habían asignado los recursos presupuestarios, en la medida en que "los objetivos de carácter instrumental deben ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan".

En relación con las aportaciones a este Fondo, se aprobaron créditos por importe de 1.000 millones de euros en el crédito 15.22.878 del Programa 922N para la dotación al Fondo y no se fijó ningún objetivo en la documentación de la que consta el Programa.

⁷⁹ En el Anexo I de la Orden HAP/1023/2015, de 29 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2016, se especificaba que los programas presupuestarios acompañados de las letras M a Z se referirían a programas instrumentales o de gestión, y aquellos con letras A a L como finalistas. El programa al que se refiere esta observación se identifica con la letra N.

La falta de definición de objetivos en relación con la dotación de una medida con un volumen de recursos tan significativo resulta contraria a los principios de buena gestión financiera, e impide efectuar un adecuado seguimiento del grado de eficacia logrado con la medida y con los recursos aportados al Fondo, aun cuando se trate de créditos concedidos a Administraciones Públicas.

II.11. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

II.11.1. Cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.11.2. Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno incluye entre su ámbito de aplicación subjetivo a los órganos de la AGE, entre los que se incluye la SGFAL, como gestor administrativo del FFEELL, así como el ICO.

El art. 2 de la Ley no efectúa ninguna referencia expresa a los Fondos sin personalidad jurídica, pero a juicio de este Tribunal de Cuentas, estas figuras deben considerarse sujetas a las obligaciones establecidas por esta Ley, en la medida en que se consideran integrados en la Administración General del Estado de acuerdo tanto al art. 84.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público, como 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entendiéndose que las obligaciones de publicación y suministro de información deben ser atendidos por los órganos a los que estén adscritos o tengan encomendada su gestión.

En consecuencia, en lo que respecta al FFEELL la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por medio de la SGCAL hasta su supresión en noviembre de 2016 y la Secretaría de Estado de Hacienda, en la medida en que asumió *de facto*, a través de la SGFAL, la titularidad de la adscripción del Fondo, como se ha indicado en el subapartado II.1 del texto, eran los responsables de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 19/2013 en relación con el Fondo objeto de esta fiscalización.

Por lo que respecta a la concreción de dichas obligaciones, el art. 8 de la Ley 19/2013, dispone la publicidad obligatoria de la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que deben publicar las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

En particular, en relación con el FFEELL se considera que debían ser objeto de publicación:

- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas, a los que se refiere el apartado e) del precepto.
- La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente, incluida en el apartado i).

Se ha verificado que dentro de la página web del MINHAFP, en particular en la web de la *Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales*, se contiene un enlace bajo la denominación *Mecanismos de financiación de las administraciones territoriales*, en el que se puede

obtener y descargar información estadística en relación con las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 y desarrolladas con cargo al FFEELL.

Si bien puede entenderse cumplida la obligación de publicación y acceso de la información, los enlaces y datos se presentan de manera desestructurada, acumulándose una profusión de enlaces y documentos sin una adecuada jerarquización de contenidos lo que dificulta la consulta.

Las cuentas anuales acompañadas de su informe de auditoría respectivo fueron publicadas en el BOE dentro del plazo previsto por la normativa, y puede accederse a ellas desde el enlace antes referido, así como a través del Portal de Transparencia de la AGE.

III. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

III.1. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y LA TESORERÍA DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

1. En virtud del Acuerdo de 15 de junio de 2017, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se produjo el traspaso de 1.779.866.426 euros desde la cuenta del Fondo a las ordinarias gestionadas por el Tesoro Público, debido al exceso de liquidez del Fondo, fruto del reembolso de principal de operaciones de crédito concertadas con anterioridad al periodo fiscalizado y cuya titularidad correspondía al compartimento Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores. Ello puso de manifiesto la existencia de un excedente de recursos líquidos como consecuencia del limitado éxito de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 y de la finalización del periodo de carencia de los préstamos concedidos en 2012 (epígrafe II.1.2).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PUESTOS EN MARCHA PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

2. Las medidas adoptadas para el funcionamiento del Fondo de Financiación a Entidades Locales mediante el Real Decreto-ley 17/2014 adolecieron de una insuficiente planificación y preparación lo que se ha traducido en un elevado e innecesario grado de complejidad tanto en el diseño de sus líneas maestras como en los procedimientos de gestión empleados.

A este respecto pueden mencionarse las siguientes cuestiones relacionadas con las deficiencias en la preparación y planificación (epígrafe II.3.1):

- La memoria de elaboración del precitado Real Decreto-ley 17/2014 no contenía ninguna previsión acerca de las necesidades relativas a recursos humanos o desarrollo de aplicaciones informáticas de los centros directivos u organismos dependientes de la Administración General del Estado involucrados en su gestión (Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local e Instituto de Crédito Oficial), para la puesta en marcha e instrumentación de una medida de gestión compleja dotada con 1.000 millones de euros, si bien cumplió con carácter formal los requisitos establecidos en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.
- La ausencia de manuales internos de procedimientos ha supuesto una debilidad de control interno al dejar un margen excesivo de discrecionalidad en la gestión del Fondo de Financiación a Entidades Locales.
- A su vez, la incorporación sucesiva de nuevas medidas de financiación mediante modificaciones normativas (obligaciones derivadas de sentencias firmes, mediante la Ley Orgánica 6/2015 y anticipos concedidos al amparo del Real Decreto-ley 10/2015)

en el ámbito objetivo del Fondo de Financiación a Entidades Locales, así como la premura de plazos, ha dado lugar a lagunas en la concreción de ciertos aspectos en el Real Decreto-ley 17/2014 que han dificultado la comprensión y utilización de la medida por las entidades locales, lo que ha supuesto un obstáculo para el alcanzar un nivel satisfactorio de eficacia.

- La insuficiente planificación se evidencia al analizar la puesta en marcha de la medida desde una perspectiva temporal. Así, en la motivación del Real Decreto-ley, su análisis jurídico justificó la urgencia de la tramitación ante *“la situación extraordinaria de necesidad de financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y el inicio del nuevo ejercicio presupuestario, justifican la necesidad de poner en marcha de forma urgente mecanismos que permitan aliviar estas necesidades, trasladar los ahorros financieros obtenidos y evitar que se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera en el menor plazo posible”*. Sin embargo, y sin perjuicio de las actuaciones preparatorias que desarrolló la SGFAL una vez entró en vigor la norma, transcurrieron seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley hasta la realización de la primera transferencia de recursos. En consecuencia, las razones de urgencia descritas en la memoria no se tradujeron en un impulso efectivo y ágil de las medidas previstas en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, lo que pone de manifiesto una insuficiente previsión de las actuaciones que requería la puesta en marcha y desarrollo de la medida y que han afectado negativamente en la gestión del FFEELL.
3. El procedimiento previsto en el Real Decreto-ley 17/2014 se caracterizó por la traslación sucesiva del ejercicio de las funciones y responsabilidades propias de los órganos del Estado al personal apoderado de las entidades financieras privadas que actuaron como entidades de *“fronting”*⁸⁰, en particular en aspectos relativos a la tramitación y formalización de las pólizas de crédito. Así, el propio Real Decreto-ley 17/2014 (art.10) atribuyó de forma directa y expresa al Instituto de Crédito Oficial la gestión financiera del Fondo, incluyendo la llevanza de su contabilidad y la firma de las operaciones de crédito con las entidades locales *“en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado”*. Sin embargo, el Instituto de Crédito Oficial, al carecer de una estructura periférica y de recursos materiales y técnicos contrató, siguiendo las instrucciones de la Secretaría de Estado a la que estaba adscrita el Fondo, a entidades financieras de *“fronting”* que actuaron a través de sus propios representantes, interviniendo todos ellos en actuaciones tales como: la firma de los contratos de préstamo en nombre y representación del Fondo de Financiación a Entidades Locales, los pagos de vencimientos, la administración y seguimiento de las operaciones y los servicios de tesorería y otros accesorios.

Esta intervención de las entidades de *“fronting”* a través de sus apoderados o de subcontratistas, si bien está fundamentada en la posibilidad prevista en el propio Real Decreto-ley 17/2014 que habilitaba al Instituto de Crédito Oficial para contratar asistencias técnicas, pudo suponer, por la forma en que fue llevada a cabo, un exceso en la atribución de funciones de naturaleza pública a terceros, en la medida en que los contratos de asistencia excedieron su contenido puramente asistencial o de apoyo y, en su virtud, se transfirió en realidad el ejercicio de competencias públicas atribuidas por una norma con rango de ley al Instituto de Crédito Oficial, sin que, expresamente, en los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos figuraran menciones específicas a las entidades

⁸⁰ Es preciso reiterar que el término entidad de *“fronting”* es el empleado por todos los entes intervinientes en la gestión de las medidas para las entidades locales previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local e Instituto de Crédito Oficial) para referirse tanto a las entidades financieras contratadas para prestar los servicios de apoyo, como a las propias tareas que realizan dichas entidades financieras de intermediación, actuación por cuenta del Fondo y pago y recaudación de recursos líquidos. Asimismo, en las propias Instrucciones de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Hacienda en las que se instó al Instituto de Crédito Oficial a contratar las entidades financieras se aludió expresamente a este término tanto en el título como en el contenido. El origen de este término en relación con este procedimiento se encuentra en las medidas de pago a proveedores puestas en marcha por los Reales Decreto-leyes 4/2012 y 7/2012.

financieras colaboradoras de "fronting", ni a su intervención en nombre del Estado. A su vez, la referida traslación de funciones realizada implica un riesgo de reducción del nivel de control ejercido por parte de los órganos administrativos en las distintas fases del procedimiento (epígrafe II.3.2).

4. No se ha elaborado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública ni por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local ningún análisis o estudio sobre la posible participación de los órganos territoriales de la Administración General del Estado (Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones de Economía Hacienda) en tareas de comprobación de requisitos a cumplir para las entidades locales o en la firma en nombre del Estado de las pólizas de crédito, pese a que estas cuestiones encajan en el ámbito competencial de estos órganos (epígrafe II.3.2).
5. La puesta en marcha de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 requirió la realización de desarrollos tecnológicos por parte de la Subdirección General de Sistemas y Organización de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, que se debieron efectuar con gran premura, ya que no se había efectuado ninguna actuación preparatoria con carácter previo a la aprobación del referido Real Decreto-ley.

Hasta 2017, con posterioridad al periodo fiscalizado, no se completó el desarrollo de la aplicación informática FEL, como herramienta desarrollada para dar soporte a las tareas que tiene encomendadas la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales. En los trabajos de fiscalización se han evidenciado las siguientes incidencias relativas a esta aplicación informática (epígrafe II.3.3):

- Han sido advertidas deficiencias relativas a la integridad, fiabilidad y trazabilidad de los registros volcados procedentes de las aplicaciones anteriores utilizadas en relación con la gestión del Fondo, así como carencias en cuanto a la información disponible para los gestores.
- En el curso de la integración de los registros procedentes de las aplicaciones preexistentes han sido alterados los datos que muestra la interfaz de la aplicación FEL sobre fases cerradas correspondientes a ejercicios anteriores a raíz de depuraciones efectuadas. En particular, los datos sobre número de solicitudes y estado de firma relativos a las solicitudes de los ejercicios 2015 y 2016 fueron modificados.
- Por otra parte, no se han migrado los órdenes de pago correspondientes a vencimientos de mercado en las que no se confirmó el criterio expresado en los certificados aportados a la firma de las pólizas de crédito (en el sentido de comunicar que no cumplían los criterios de prudencia financiera las operaciones a las que se referían), lo que ha limitado la trazabilidad de este tipo de transacciones y la integridad del total de órdenes de pago introducidas.
- Asimismo, se han apreciado deficiencias en cuanto a la trazabilidad de determinados procesos de gestión de la información disponible en la aplicación FEL, ya que se han sobrescrito datos originales correspondientes a los trámites de refinanciación, actualización de vencimientos de mercado y financiación de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes. A su vez, las correcciones y subsanaciones introducidas han modificado el reflejo en la aplicación de la sucesión de hitos que tuvieron lugar en el curso de la gestión.
- Por último, se han identificado incidencias en el funcionamiento de la aplicación FEL en lo que respecta al traslado de un ejercicio a otro de registros correspondientes a operaciones de mercado cuya financiación afectaba a varios ejercicios, esto es, préstamos cuyos vencimientos a financiar por el Fondo iban a extenderse a varios ejercicios sucesivos, así como incoherencias en relación con las solicitudes que

incluyeron necesidades cuya vigencia se extendía a más de un ejercicio (solicitudes que no concluyeron con la adhesión a un compartimento del Fondo fueron mantenidas por la aplicación FEL en ejercicios posteriores).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL ÁMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DEL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

6. Durante el periodo fiscalizado no se activó la medida prevista en el art. 39.2 del Real Decreto-ley 17/2014, como consecuencia de incumplimientos en relación con el periodo medio de pago a proveedores, , siendo las causas más presumibles para esta circunstancia: la progresiva mejora de la coyuntura económica, la concienciación de los gestores en el cumplimiento de los plazos de pago y una insuficiente planificación en el impacto de la medida, por inexistencia o inexactitud en las proyecciones de posibles entidades que hubieran podido verse incluidas, lo que ha puesto de manifiesto la falta de eficacia de esta medida en particular (epígrafe II.4.1).
7. No se había previsto un cauce de comunicación para las entidades locales que les permitiera indicar a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local las discrepancias o errores advertidos en relación con la inclusión en los listados, lo que supuso una merma de garantías para estas entidades. A su vez, las comunicaciones se efectuaron por medio de correo electrónico, canal que no respeta las garantías suficientes en términos de seguridad, integridad y no repudio (epígrafe II.4.5).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN A LOS COMPARTIMENTOS EN LOS QUE SE ESTRUCTURA EL FONDO DE FINANCIACIÓN A ENTIDADES LOCALES

8. Se ha apreciado cierta discrecionalidad y falta de planificación por parte de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local en lo que se refiere a la gestión de los periodos en los que se resulta posible presentar solicitudes de adhesión, y en la programación de sucesivas aperturas de los periodos para presentar solicitudes de adhesión, produciéndose reiteradas ampliaciones de los plazos para presentación de solicitudes, y constanding, además, en la aplicación informática FEL, solicitudes que se recibieron con carácter extemporáneo y, sin embargo, fueron tramitadas (epígrafe II.5.1).

A su vez, la incorporación sucesiva de nuevas necesidades sin una planificación y preparación suficiente obligó a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local a realizar continuas modificaciones y adaptaciones, tanto de las aplicaciones informáticas como de la operativa de gestión, lo que incrementó la complejidad en la gestión del Fondo e incrementó el riesgo de errores (epígrafe II.5.3).

9. Las Guías y Notas elaboradas por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local con el fin de dar publicidad y aclarar aspectos vinculados con el Fondo no lograron que los gestores de las entidades locales alcanzaran un conocimiento suficiente del Fondo y de sus posibilidades, lo que pudo influir en el limitado número de entidades que solicitaron la adhesión al mismo, así como por la introducción de datos incorrectos o duplicados en relación con operaciones cuya financiación fue solicitada (epígrafe II.5.1).
10. El procedimiento para la presentación y formalización de las solicitudes de adhesión, en particular, en relación con el Fondo de Ordenación Prudencia y el Fondo de Impulso Económico, que se instrumentaba por medio de la firma del responsable de la unidad de Intervención, podría haber incurrido en un defecto formal por falta de competencia sustantiva, expresamente atribuida para la formalización de estas solicitudes, del signatario, ya que el Real Decreto-ley 17/2014 no recogía una precisión concreta al efecto y las funciones de representación legal de la entidad local corresponden al Presidente de la entidad local, no a su

órgano de Intervención, todo ello, pese a que en una fase posterior del mismo procedimiento, se ha exigido la aportación de la autorización preceptiva del órgano de la entidad local que correspondiera, al efecto de concertar la operación de crédito correspondiente (epígrafe II.5.2).

11. La financiación de obligaciones derivadas de sentencias firmes con cargo al Fondo de Ordenación-Prudencia (art. 39.1 b) del Real Decreto-ley 17/2014 ha implicado “*de facto*” una modificación de la causa habilitante, ya que, en estas solicitudes, la causa realmente tomada en cuenta para solicitar la adhesión fue el grave desfase de tesorería originado por la ejecución de la sentencia, y no la financiación de vencimientos de mercado “que no podían financiarse en prudencia financiera”, lo que podría ser contrario a lo establecido en el referido apartado b) del art. 39.1 del Real Decreto-ley 17/2014 (epígrafe II.5.3).
12. La regulación sobre los requisitos a cumplir para la adhesión y financiación de operaciones con cargo al Fondo adolecía también de cierto grado de inconcreción en lo que respecta al momento temporal en el que debía presentarse la documentación que acreditase el cumplimiento de los requisitos fijados y también al contenido de estos documentos, lo que dificultó que se efectuara una verificación equitativa y homogénea del cumplimiento de los requisitos establecidos. A su vez, la carencia de medios de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local provocó que la revisión de la documentación tuviera, en términos generales, un carácter meramente formal, limitándose a comprobar la existencia de los documentos, sin que se encontraran normalizadas ni soportadas en una herramienta específica las comprobaciones a realizar, con la excepción de las relativas a los planes de ajuste y las obligaciones de remisión de información.

Adicionalmente, en relación con el apartado Prudencia del Fondo de Ordenación, el sentido de las valoraciones de los planes de ajuste no tuvo ningún efecto, ya que se aceptó la financiación de necesidades de entidades con planes de ajuste con valoración desfavorable. En particular, en relación con la verificación de estos requisitos, cabe señalar lo siguiente (epígrafe II.5.4):

- Las comprobaciones que viene efectuando la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local sobre el cumplimiento de las obligaciones de remisión de información se han circunscrito a la comprobación del cumplimiento del envío de la liquidación del presupuesto y el seguimiento del plan de ajuste a efectos de adhesión al Fondo. En consecuencia, algunas entidades pudieron formalizar operaciones de crédito y obtener financiación con cargo al Fondo, sin haber dado cumplimiento plenamente a sus obligaciones de remisión de información para con el Ministerio.
- Por otra parte, el Real Decreto-ley 17/2014 incluyó dos medidas adicionales como requisito para la adhesión a los compartimentos del Fondo que no guardan relación directa con la naturaleza de sus operaciones y cuya justificación o motivación no consta en el articulado del propio Real Decreto-ley, ni en el expediente de elaboración de la norma. Estos requisitos son la adhesión a la plataforma “*Emprende en tres*” y el acto de adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado. No obstante lo anterior, se ha verificado que en enero de 2018 tres entidades no se habían adherido a la Plataforma “*Emprende en tres*”; y una entidad tampoco se había adherido al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, a pesar de lo cual recibieron financiación del Fondo.

A este respecto, la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local eximió “*de facto*” del cumplimiento de estos dos requisitos a las entidades que concertaron operaciones de crédito con cargo al compartimento Fondo de Ordenación para financiar el importe que fue abonado por el extinto Fondo de Pago a Proveedores que se estaba reembolsando con cargo a retenciones en la Participación de los Tributos del Estado al considerar que debían regirse, exclusivamente, por las reglas del Real Decreto-ley 4/2012

(por el contrario el Tribunal de Cuentas considera que debían regirse también por las del Real Decreto ley 17/2014)), sin que existiera ninguna mención normativa expresa al respecto. A su vez, el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información al Ministerio de Hacienda y Función Pública tampoco derivó en la exclusión de entidades de la facultad de formalizar operaciones de crédito para sustituir la retención en la Participación en los Tributos del Estado. Ambas circunstancias supusieron una diferencia de trato a favor de estas entidades, que tuvieron una menor carga de requisitos formales a cumplir.

13. En las ocasiones en las que la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local advirtió que estaban pendientes de completar requisitos para aceptar la adhesión o para aprobar determinadas operaciones, incluyó un inciso en las resoluciones condicionando la aceptación de la solicitud al cumplimiento de estos requisitos e instando a las entidades locales a aportar al Instituto de Crédito Oficial la documentación acreditativa del cumplimiento de los referidos requisitos. Sin embargo, no se habilitó ningún cauce para que el Instituto tuviese constancia de los requisitos a cumplir, lo que provocó un riesgo de falta de seguimiento del cumplimiento (v.gr. adhesión a la plataforma “*Emprende en tres*” y al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado, antes referidos) (epígrafe II.5.4).
14. No existía ninguna herramienta habilitada que permitiera automatizar los cálculos necesarios para determinar si una operación de crédito cumplía los requisitos de prudencia financiera, lo que era objeto de contraste en diversos momentos de la tramitación. En este sentido, la acreditación de este requisito se efectuaba de modo exclusivamente formal, mediante la consignación de una casilla en un menú de la aplicación FEL y con la aportación de un informe del Interventor municipal en el acto de firma de la operación de crédito, sin que el cumplimiento de esos extremos fuera objeto de una comprobación material ni por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, ni por el Instituto de Crédito Oficial, ni por las entidades de “*fronting*”.

Por otra parte, se han puesto de manifiesto incoherencias en los certificados que emitieron los titulares de los órganos de Intervención para acreditar el cumplimiento de los criterios de prudencia financiera, ya que las entidades locales desistieron de financiar vencimientos de mercado en el momento de introducir las órdenes de pago por no cumplir los criterios de prudencia financiera, pese a haber aportado el certificado del Interventor en el acto de firma, lo que supone desvirtuar el contenido de la documentación aportada.

Además, una entidad local llegó a formalizar una operación de crédito que, posteriormente, hubo de rescindirse, ya que ocho vencimientos a financiar no cumplían los requisitos de prudencia financiera y, adicionalmente, los recursos se iban a destinar a una necesidad que ya había sido atendida con anterioridad. Todo lo anterior pone de manifiesto la falta de rigor del control interno en relación con estas operaciones (epígrafe II.5.4).

15. Se han advertido incidencias en relación con el acuerdo de formalización de las operaciones de crédito, que debía aportarse a la firma del contrato de crédito con el Fondo y que se rige por el art. 52 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Así, el documento aportado por las entidades locales, denominado anexo I, no hacía referencia en algunos casos al importe por el que se acordaba formalizar la operación –en tres casos–, lo que impedía determinar el órgano competente; o el importe era inferior al que se concertó finalmente –un caso–. Asimismo, en ocho casos el contenido del texto del acuerdo no hacía referencia a la formalización de la operación de crédito, sino que, en siete, se refería a la solicitud de adhesión al Fondo y, en el octavo, a la modificación del plan de ajuste lo que podía suponer un incumplimiento del art. 43 del Real Decreto-ley 17/2014 y del precitado art. 52 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (epígrafe II.5.4).

16. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el hecho de que la valoración sobre la idoneidad del acuerdo del órgano competente de la entidad local fuera efectuada por los empleados de las entidades financieras de “*fronting*”, sobre la base de una traslación concatenada del ejercicio de funciones, podría conllevar una atribución de funciones de naturaleza pública a favor de las entidades de “*fronting*”, que intervienen en nombre del Estado a través de un contrato de prestación de servicios privado.

A mayor abundamiento, el perfil funcional y profesional de los empleados de las entidades de “*fronting*” no era el adecuado para efectuar comprobaciones sobre aspectos vinculados con el régimen de funcionamiento de las Administraciones Públicas, que requieren una formación y unos conocimientos de los que carecen estos empleados, quienes, además, acudían a los actos de firma instruidos solo en relación con el máximo de la operación de crédito a firmar pero careciendo de otros datos que hubieran podido resultar necesarios (epígrafe II.5.4).

17. La acreditación del cumplimiento de los requisitos para financiar obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes adoleció, asimismo, de ciertas deficiencias, que se enuncian a continuación (epígrafe II.5.4):

- No existía un modelo o plantilla con una indicación del contenido mínimo o esencial del informe acreditativo acerca de la medida en que la ejecución de la sentencia podría traducirse en un grave desfase de tesorería, lo que ha generado un grado de heterogeneidad muy significativo en la acreditación de este requisito.
- Se aprecia, a su vez, que existía una debilidad en el nivel de garantías de la acreditación de la firmeza de las sentencias, en la medida en que la sola consignación de una casilla a tal efecto en la interfaz de la aplicación informática por parte del Interventor o funcionario que completaba los formularios, sin que se aportasen documentos procedentes de los juzgados o tribunales, o informes o documentos adicionales firmados o certificados por el Secretario de la Corporación o titular de un órgano con atribuciones de asesoría jurídica, no aporta garantías suficientes al respecto. En este sentido, ha sido verificado que, en relación con la confirmación de las obligaciones derivadas de ejecución de sentencias a financiar por el Fondo, determinadas entidades locales no confirmaron en el menú habilitado en la aplicación informática la firmeza de una resolución judicial, lo que evidencia que, en ocasiones, no existió un grado de certeza suficiente sobre el cumplimiento de este requisito. A su vez, en opinión de este Tribunal de Cuentas, requerir a los titulares de los órganos de Intervención la acreditación de la firmeza de sentencias judiciales, sin una mención expresa a tal efecto por parte del Real Decreto-ley 17/2014, supone exigirles el ejercicio de funciones que no les corresponden, ya que el poder certificador ordinario de una entidad local corresponde a su Secretario, o, en su defecto, en materia de representación y defensa en juicio de las entidades locales, a los titulares de los órganos de asesoramiento jurídico. De hecho, en relación con tres entidades locales, en la resolución de adhesión se requirió a la entidad para que presentase certificación del interventor ante la entidad de “*fronting*” en el sentido de que dichas obligaciones correspondían a sentencias judiciales firmes. A este respecto, como ya se ha referido anteriormente, no se arbitraron canales de comunicación con las entidades de “*fronting*” para que estas pudieran tomar conocimiento de que habían de recabar estos documentos. A su vez, el Interventor no es el órgano idóneo para expedir tal certificación.
- Por otra parte, no se definió con suficiente claridad el momento concreto en que debía considerarse la firmeza de las sentencias a los efectos de poder financiar las obligaciones derivadas de su ejecución con cargo al Fondo, existiendo divergencias en lo especificado entre las “Guías” y “Notas” publicadas por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y lo especificado en los textos de la interfaz de la aplicación informática, ya que en unos casos se indicaba que debían ser firmes antes de formalizar la operación de crédito y, en otros, que se tendría en cuenta el trimestre en que adquirieran firmeza a efectos de su inclusión en la relación de órdenes de pago.

18. La aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública que exigía el art. 41.b) del Real Decreto-ley 17/2014 para la adhesión al apartado Riesgo del Fondo de Ordenación no se tradujo, en el periodo fiscalizado, en la emisión de requerimientos a las entidades locales incumplidoras de las condiciones financieras y fiscales a las que se habían comprometido, ni tampoco se inició actuación alguna en relación con el envío de “misiones de control”, medida prevista en el art. 49 del Real Decreto-ley, pese a que el Informe del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno en sesión de 26 de febrero de 2018, sobre *“El grado de cumplimiento de los planes para la corrección de los desequilibrios financieros vigentes en 2014 y de los efectos de su aplicación en la estabilidad presupuestaria por los ayuntamientos con población de entre 75.000 y 150.000 habitantes”*, reveló que algunas entidades locales, incluso adheridas al Fondo de Ordenación-Riesgo, no estaban logrando un grado de ejecución del plan de ajuste superior al 50% (epígrafe II.5.4).

Por otra parte, no se determinó el contenido mínimo de los acuerdos de aceptación y control, por lo que cada entidad aportó un modelo propio y se produjo una cierta confusión sobre si el Acuerdo plenario en el que solicitaba la adhesión llevaba implícita la aceptación de las actuaciones de supervisión y control, o si se requería un pronunciamiento expreso del Pleno de la entidad local al respecto.

19. En lo que respecta a los requisitos para adherirse al compartimento Fondo de Ordenación, destacó el plan de ajuste. En relación con el plan de ajuste, instrumento que carece de definición legal, su contenido sí era objeto de una revisión normalizada y soportada en una herramienta informática específica, aunque no quedaba traza de los funcionarios que efectuaban esa revisión, ni de la supervisión efectuada sobre esa primera revisión (epígrafe II.5.4).

Por lo que respecta a las distintas fases de adhesión y formalización de operaciones de crédito con cargo al FO-Riesgo, se ha verificado que existían entidades que se adhirieron al mismo pese a que, de acuerdo con los antecedentes que obran en el sistema de seguimiento, la valoración de su plan de ajuste era: “no admitido” –un caso “valoración no admitida” –cinco casos-; “pendiente de valoración” –cuatro casos- o “desfavorable” –un caso-, lo que podría vulnerar el art. 41 del Real Decreto-ley 17/2014.

20. A este respecto, debe señalarse que, lógicamente, la revisión que se efectuó sobre los planes de ajuste en relación con el compartimento Prudencia del Fondo de Ordenación tampoco tuvo ningún efecto, ya que se aceptó la financiación de entidades cuyo plan de ajuste no tenían valoración favorable (epígrafe II.5.4).

21. En relación con la documentación específica exigida a las entidades que solicitaron la financiación de necesidades con cargo al Fondo de Impulso Económico, en particular la relativa a *“la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil”*, así como al informe del interventor “acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias”, necesario para financiar los vencimientos de operaciones de crédito nuevas, ha sido verificado que los documentos aportados adolecen de un elevado grado de heterogeneidad entre sí, al no existir un modelo o plantilla orientativa de su contenido (epígrafe II.5.4).

III.5. CONCLUSIONES SOBRE LA VALORACIÓN DE SOLICITUDES Y RESOLUCIONES DE ACEPTACIÓN DE LA ADHESIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

22. La Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, como resultado de la valoración de las solicitudes, emitió una resolución cuyo contenido, efectos y estructura dependía del compartimento y el tipo de necesidades cuya financiación se hubiera solicitado, y también del momento temporal en que fueron adoptadas, toda vez que fueron sufriendo una evolución a lo largo del periodo fiscalizado. Estas resoluciones se configuraron como actos administrativos

preparatorios de las operaciones de crédito a formalizar con cargo al Fondo, de carácter atípico y naturaleza variable pues, en ocasiones se articularon como meros actos de trámite, en otras como actos condicionados, y en otras como actos finalizadores del procedimiento. En ese sentido, las resoluciones no tuvieron carácter finalizador del procedimiento cuando eran favorables a la adhesión al mecanismo de financiación solicitada, pudiendo existir resoluciones favorables o “condicionadas” cuando existía algún requisito pendiente de cumplimiento (epígrafe II.5.5).

- En el caso de las resoluciones “condicionadas”, se emplazó a la entidad local solicitante a dar cumplimiento a algún requisito que tenía pendiente, cuyo cumplimiento, de acuerdo con el texto de dichas resoluciones debía acreditarse ante el Instituto de Crédito Oficial, pese a que no se había habilitado ningún cauce para que el Instituto o las entidades de “fronting” contratadas por este, tuviesen constancia de los requisitos a cumplir.

En consecuencia, cabe considerar, con carácter general, que este tipo de resoluciones se asemejaron a una resolución provisional o propuesta de resolución.

- En la primera fase de financiación de operaciones con cargo al compartimento Fondo de Impulso Económico, tramitado entre enero y mayo de 2015, no se emitieron resoluciones de la SGCAL. En lo que respecta a esta fase, fueron admitidas todas las solicitudes y las sucesivas actuaciones de tramitación se realizaron por correo electrónico, debido a la inexistencia en aquel momento de una aplicación informática para la gestión del Fondo, lo que implicó que las comunicaciones sobre los requisitos a cumplir por las entidades locales, así como la modificación de las condiciones financieras de los préstamos a financiar no cumplieran las garantías de fiabilidad de la información transmitida, recibida o almacenada en soporte electrónico, tales como integridad, confidencialidad, trazabilidad o no repudio.
- Por el contrario, cuando la decisión se adoptó en sentido negativo la denegación de la adhesión sí tuvo carácter finalizador del procedimiento sin que se incluyera, no obstante, indicación alguna acerca de si la decisión adoptada ponía fin a la vía administrativa, ni la expresión de los recursos procedentes, menciones, ambas, características de los actos finalizadores del procedimiento. A su vez, esta comunicación se instrumentó a través de una carta, no de resolución, sin que existiera una justificación que motivara la razón de no tomar la forma de un acto administrativo, lo que podría ser contrario al art. 84 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo.

Es preciso destacar, en relación con el compartimento Fondo de Ordenación, apartado Riesgo, que todas las solicitudes que fueron denegadas vinieron motivadas por una valoración desfavorable del plan de ajuste, pese a que se ha verificado que existían otros requisitos exigidos en el Real Decreto-ley 17/2014 que tampoco se habían cumplido, lo que puso de manifiesto que se dio más relevancia al cumplimiento de este requisito que a los otros especificados en el referido Real Decreto-ley 17/2014.

23. Por último, debe señalarse que la aplicación informática FEL no discriminaba las solicitudes que fueron rechazadas por no respetar algún aspecto requerido en el Real Decreto-ley o por no ser aceptado el plan de ajuste, lo que dificulta efectuar un seguimiento.

Por otra parte, las resoluciones emitidas se redactaban y firmaban al margen de la aplicación informática, sin que estuvieran integradas en la misma, lo que suponía una limitación al efecto de la gestión del Fondo (epígrafe II.5.5).

III.6. CONCLUSIONES SOBRE LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS

24. El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 16 de diciembre de 2015 fue el primero que preveía la concertación de operaciones en el marco del FO-Prudencia, que hasta esa fecha no se había desarrollado.

Por otra parte, la fecha de adopción de este Acuerdo, muy tardía en lo que se refería al momento cronológico del año 2015, conllevó que la ejecución de esta fase se instrumentara en un periodo de tiempo muy escaso, lo que provocó un incremento significativo de las cargas de trabajo en los agentes intervinientes y del riesgo de errores y omisiones (epígrafe II.6.1).

En lo que respecta a este mismo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se produjeron divergencias, en relación con el de 7 de mayo de 2015 sobre el importe financiado de liquidaciones negativas del sistema de financiación de entidades locales, ya que a unas entidades les fue prorrateado el importe anual (Acuerdo de 7 de mayo de 2015) y a otras no (Acuerdo de 16 de diciembre de 2015) (epígrafe II.6.1).

25. En el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 11 de febrero de 2016 se producen, en algunos casos, incoherencias en relación con la información que constaba en la aplicación informática referidas a las solicitudes, ya que una aparece en el Acuerdo de la CDGAE como autorizada para formalizar operación en FO-Riesgo y, sin embargo, la aplicación refleja con respecto a ese periodo que se solicitó y aceptó la adhesión en FO-Prudencia. A su vez, dos entidades aparecieron en los anexos con un importe autorizado de cero euros, pese a que no constaba siquiera que hubieran presentado solicitud, extremo que es incompatible con la inclusión de dichas entidades en el anexo del Acuerdo. Todo ello revela la existencia de algunas deficiencias en el proceso de incorporación de datos a la aplicación (epígrafe II.6.1).
26. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos no desarrolló la posibilidad de financiar con cargo al compartimento "Fondo de Impulso Económico" la financiación de "*proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles*", previstos en el art. 52.2 del Real Decreto-ley 17/2014, lo que se traduce en la ineficacia de esta medida y revela una insuficiente planificación de las medidas (epígrafe II.6.2).
27. Desde un punto vista temporal, los retrasos o la insuficiente regularidad en lo que respecta a la celebración de las sesiones de la Comisión originó dilaciones e incertidumbres que afectaron tanto a la SGFAL como a las entidades locales, ya que no podían conocer el detalle concreto de las necesidades que se iban a poder atender, ni el periodo ni la fecha en que, en cada ejercicio, se concertarían las operaciones de crédito y se iniciarían los abonos con cargo al Fondo, lo que pudo afectar a su propia programación (epígrafe II.6.2).

III.7. CONCLUSIONES SOBRE LA CONCERTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

28. La conservación de las múltiples versiones del fichero de préstamos a formalizar enviado por la SGFAL, que conservan los gestores del ICO (en relación con una misma fase de concertación de operaciones de crédito), adolecía de ciertas deficiencias, ya que la identificación de las secuencias de sucesivos ficheros recibidos no era posible sin un trabajo de análisis, lo que evidenció un insuficiente nivel de rigor en la gestión de los ficheros históricos. A su vez, el ICO aplicó nuevas validaciones, resultando incidencias adicionales que la SGFAL debió solventar mediante el envío de nuevos archivos rectificadas, lo que incrementó la complejidad en la gestión y el riesgo de errores. De hecho, hasta 2017, con carácter posterior al periodo fiscalizado, no se desarrolló una utilidad en la aplicación FEL que permitiera a la SGFAL cargar y poner a disposición del ICO los ficheros con las tablas de préstamos a formalizar, suponiendo una mejora en términos de seguridad, integridad y trazabilidad. (subapartado II.7).

III.8. CONCLUSIONES SOBRE EL ABONO DE LOS VENCIMIENTOS DE LAS NECESIDADES

29. Se han identificado divergencias (que no afectan al importe de las transacciones) entre los ficheros que facilitó la SGFAL al Tribunal de Cuentas y los históricos que conserva el ICO, ya que no es posible reconstruir la correspondencia biunívoca entre el fichero que fue remitido por la SGFAL y el procesado por el ICO en cada fase, lo que pone de manifiesto que no se están manteniendo suficientes garantías en la trazabilidad e integridad de los ficheros custodiados.

En ese sentido, la aplicación FEL, utilizada por la SGFAL, no dispuso hasta 2017, como se ha indicado, de un módulo para poner a disposición del ICO el fichero de órdenes de pago con garantías técnicas de autenticidad (subapartado II.8).

30. En relación con el proceso de abono desde las cuentas bancarias abiertas en las entidades de "fronting" a nombre de las entidades locales a los destinatarios finales, se ha observado, que en el periodo fiscalizado, tuvo lugar un proceso de "pendencia" de determinadas transferencias, de tal manera que, a consecuencia de causas diversas tales como errores en la consignación del código IBAN de una cuenta bancaria, cierre de la cuenta bancaria destinataria y errores en la identificación de la operación, entre otras, las transferencias quedaron "en suspenso" durante un lapso de tiempo. La práctica aplicada consistió en una comunicación informal de la entidad financiera de "fronting" al ICO, y este a su vez, con la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales. En los casos analizados, esta última determinó los casos en que se aceptaron las modificaciones de datos de la transferencia para su reprogramación, mientras que en otros se consideró que la modificación tenía carácter sustancial y no podía llevarse a cabo. Todo ello dificulta el seguimiento y control de las operaciones, ya que no existía ninguna constancia o documento escrito en el que se especificara esta práctica (subapartado II.8).

Estos cambios no tuvieron reflejo en las tablas de operaciones remitidas en su momento por la SGFAL, ni tampoco en las bases de datos que conservaba el ICO sobre las órdenes de pago ejecutadas, por lo que el único medio de identificar los pagos de manera omnicompreensiva eran los movimientos de las cuentas bancarias (subapartado II.8).

31. Los retrasos ocasionados por la dilación de los Acuerdos de la CDGAE se tradujeron en que la carga de ficheros para su procesamiento en la aplicación "Banc@ico"⁸¹ se realizara, en algunos casos, con carácter posterior a la fecha de vencimiento de las órdenes de pago consignada por las entidades locales, eventualidad que fue verificada en un total de 686 vencimientos, que, en consecuencia, fueron atendidos con demora con respecto a la fecha en la que vencieron (subapartado II.8).
32. El Fondo, pese a que se diseñó con la finalidad de facilitar liquidez con continuidad, no atendió necesidades o vencimientos correspondientes al mes de enero en ninguno de los ejercicios fiscalizados, ya que los procedimientos de gestión del Fondo tanto en 2015 como en 2016 se iniciaron con carácter posterior a esta fecha y tampoco se contempló en los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos una previsión expresa que hubiera permitido abonar operaciones su pago con efectos desde el 1 de enero. Esta situación redujo la efectividad del Fondo en la medida en que las entidades locales adheridas debieron atender con sus propios recursos necesidades ya comunicadas a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local para su pago por el Fondo (subapartado II.8).
33. Se han observado incoherencias entre la fecha valor de pago y la fecha de vencimiento introducidas en la aplicación FEL por las unidades de intervención de las entidades locales, que posteriormente han sido procesadas por los entes que participan en la gestión del Fondo (SGFAL e ICO). En este sentido, ninguno de los sistemas de revisión detectó que la fecha de valor del pago era anterior a la fecha de vencimiento en más de 2 días, circunstancia que se

⁸¹ Esta aplicación la interconexión entre el ICO y las entidades de "fronting".

produjo en 94 vencimientos correspondientes a los años 2015 y 2016, lo que pone de manifiesto cierta debilidad del control interno (subapartado II.8).

34. Las entidades de “*fronting*” no facilitaron un fichero de confirmación de pagos ejecutados en el periodo fiscalizado, por lo que, al no constar esta información en los sistemas ni del ICO ni de la SGFAL, existe el riesgo de que no hubieran podido advertir si se produjo alguna modificación unilateral introducida por las entidades de “*fronting*” en el destino de los pagos o, si tuvo lugar alguna incidencia adicional en el proceso de pagos, adicional a los que constaban en los listados comunicados por las entidades financieras. Todo ello supuso una debilidad de control en el procedimiento.

No obstante lo anterior, las entidades de “*fronting*” aportaron al ICO información sobre las operaciones en las que no se habían podido completar la transferencia. Por su parte, el ICO, una vez recibidas las comunicaciones de las entidades de “*fronting*”, remitió al MINHAFP un archivo con todas las operaciones cuyo pago había resultado fallido (subapartado II.8).

III.9. CONCLUSIONES SOBRE EL REEMBOLSO DE LOS PRÉSTAMOS E INTERESES DE LOS QUE EL FONDO ES DEUDOR

35. Existe un riesgo en relación con el procedimiento de control y seguimiento de los reembolsos que realizan los beneficiarios de los pagos que efectúa el Fondo por cuenta de las entidades locales. Así, de los reembolsos analizados, se ha verificado la existencia de reintegros de entidades locales al Fondo de Financiación a Entidades Locales, provenientes de devoluciones de transferencias por parte de un órgano jurisdiccional realizadas a la entidad local, pese a que dicha devolución debió haberse efectuado a través de las entidades de “*fronting*”.

Esta circunstancia puso de manifiesto un riesgo de que se produzcan reintegros directamente a las entidades locales por parte de los destinatarios finales por errores u otras incidencias similares, lo que, a su vez, no se adecuaba al sistema establecido (epígrafe II.9.2).

36. En relación con los flujos de información del procedimiento seguido en la retención en la participación en los tributos del Estado, cabe destacar la ausencia de un sistema de intercambio de información que evite la utilización de correo electrónico, procedimiento que no reúne las garantías de integridad y seguridad suficientes (epígrafe II.9.2).

37. La sucesiva puesta en marcha de medidas de apoyo financiero a las entidades locales se ha traducido en la existencia de un volumen de operaciones de crédito muy significativo. Resalta particularmente el elevado número de operaciones vivas en las que la Administración General del Estado, a través del FFEELL, es acreedor de determinadas entidades locales que, a causa de su situación financiera, se acogieron recurrentemente a estos mecanismos.

Esta acumulación de préstamos que, además, tienen tipos de interés y plazos de amortización distintos, dificultan la gestión a todos los agentes intervinientes: ICO, entidades locales, SGFAL y entidades de “*fronting*”, al suponer una mayor carga de trabajo y de trámites a realizar, sin que exista ninguna previsión para afrontar un proceso de reordenación y agrupación de operaciones (epígrafe II.9.2).

38. Uno de los objetivos de la creación del FFEELL –“garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades que se adhieran”- no se está cumpliendo totalmente, al incrementarse la deuda pendiente de algunos ayuntamientos a lo largo de los años.

De este modo se ha verificado la existencia de operaciones de crédito cuyo saldo vivo no solo no se reduce como consecuencia del inicio de los periodos de amortización, sino que el total de la deuda, computando conjuntamente intereses y principal, creció entre el 31 de diciembre de 2014 y el 31 de diciembre de 2016. En suma, como consecuencia de impago de intereses

vencidos o no atención de vencimientos de principal, el 5,57% de las operaciones habían sufrido un incremento en el saldo vivo y existía un 2,67% de ayuntamientos que tienen préstamos cuya deuda con el FFEELL se incrementa año a año (epígrafe II.9.2).

39. El Acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 1 de marzo de 2012 (Orden PRE/773/2012), de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto ley 4/2012 (art. 10) y en la Orden HAP/1465/2012, configuraron las condiciones financieras de los importes adelantados por los mecanismos de pago a proveedores, determinando que el coste financiero para las entidades locales fuera significativamente superior para las entidades “sin préstamo” que para las demás. Este hecho está motivado por la ausencia de medidas de reequilibrio aceptadas por el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Estas condiciones financieras, a juicio de este Tribunal de Cuentas pudieran no encontrarse suficientemente justificadas a tenor de la coyuntura actual de los mercados financieros, y resultan contraproducentes en relación con los fines pretendidos, tanto por el Real Decreto-ley 17/2014 como con el resto de medidas de apoyo financiero, ya que suponen una carga financiera excesiva para entidades locales que, en muchas ocasiones, se encuentran en situación de desequilibrio patrimonial, lo que dificulta el regular funcionamiento de su Hacienda (epígrafe II.9.2).

III.10. CONCLUSIONES SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO

40. En relación con las aportaciones financieras a este Fondo en el ejercicio 2016, se aprobaron créditos por importe de 1.000 millones de euros en el crédito 15.22.878 del Programa 922N para la dotación al Fondo y no se fijó ningún objetivo en la documentación que consta en el referido Programa.

La falta de definición de objetivos e indicadores en relación con la dotación de una medida con un volumen de recursos tan significativo podría resultar contraria a los principios de buena gestión financiera, e impide efectuar un adecuado seguimiento del grado de eficacia logrado con la medida y con los recursos aportados al Fondo (subapartado II.10).

III.11. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

41. En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (epígrafe II.11.1).
42. Se ha verificado que en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en particular en el apartado correspondiente a la Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales, se contenía un enlace bajo la denominación “Mecanismos de financiación de las administraciones territoriales” en el que se puede obtener y descargar información estadística en relación con las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014 y desarrolladas con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales.

Si bien puede entenderse cumplida la obligación de publicación y acceso de la información, los enlaces y datos se presentaban de manera desestructurada, acumulándose una profusión de enlaces y documentos sin una adecuada jerarquización de contenidos, lo que dificulta su consulta (epígrafe II.11.2).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL GOBIERNO

1. Sería conveniente que la documentación y memorias que forman parte de los expedientes de elaboración de normas relativas al funcionamiento del Fondo incorporasen una previsión más ajustada de las necesidades previsibles y de los impactos de la entrada en vigor de las normas cuya aprobación se propone.
2. Se sugiere reforzar los recursos disponibles de los centros directivos afectados por la adopción de medidas normativas relativas al Fondo que comporten una carga de gestión adicional a la ordinaria propia de sus competencias para evitar retrasos o una disminución en el rigor de la gestión o de los controles internos.
3. Considerando los costes y el gasto ocasionados por la contratación de las entidades financieras de “*fronting*”, resultaría conveniente evaluar, tanto en lo que respecta a la adopción de posibles medidas futuras como en la modificación de las que se encuentran en vigor, qué aspectos de los trámites y funciones necesarios para la gestión del mecanismo podrían ser ejecutados a través de medios y recursos disponibles en el Sector Público. En ese sentido, en relación con el Fondo de Financiación a Entidades Locales, respetando los contratos en vigor hasta su extinción, la Organización Territorial de la Administración General del Estado a través de las Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones de Economía y Hacienda, podría constituir un apoyo en el proceso de recepción y custodia de la documentación a aportar por las entidades locales previa a la formalización de la operación de crédito, así como en la realización del acto de firma en nombre del Estado.
4. Resultaría conveniente que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos tuviese en cuenta, con la suficiente antelación, las medidas a adoptar en relación con el Fondo, de forma que los órganos y entidades intervinientes que tienen que aplicarlas dispongan de tiempo suficiente para preparar su implementación, a fin de evitar que se produzcan retrasos y dilaciones que dificulten la aplicación de las medidas.
5. Se deberían adoptar las medidas necesarias para reestructurar los procedimientos utilizados en la gestión de las solicitudes de adhesión y su tramitación para asegurar una sistematización de las fases, previendo una fase de propuesta de resolución, con un periodo de subsanación, de tal suerte que existiesen mayores garantías para los solicitantes y controles más efectivos en la gestión.
6. Se sugiere valorar la oportunidad de promover una modificación del Real Decreto-ley 17/2014, en lo que respecta al Fondo de Financiación a Entidades Locales, al objeto de simplificar la definición de su ámbito subjetivo y objetivo. En este sentido, debería estudiarse la razonabilidad de mantener su actual estructura en compartimentos, así como considerar la posibilidad de que la financiación de las obligaciones derivadas de sentencias firmes y los vencimientos de mercado se permita a todas las entidades locales, reduciendo, a su vez, los requisitos exigidos. Asimismo, en caso de modificación de dicho Real Decreto-ley, se sugiere valorar la vigencia del requisito de adhesión a la “Plataforma Emprende en tres”, al tratarse de un trámite que no guarda relación directa con la finalidad del Fondo de Financiación a Entidades Locales, promoviendo la adopción de las medidas necesarias.
7. Se sugiere valorar la viabilidad de afrontar un proceso de reordenación de las operaciones de crédito firmadas entre el Fondo de Financiación a Entidades Locales y las propias entidades locales a fin de agrupar operaciones de crédito (en ocasiones numerosas) en un solo préstamo, permitiendo de este modo racionalizar la gestión de todos las entidades intervinientes.

8. Resultaría conveniente flexibilizar las condiciones financieras de las operaciones “sin préstamo”, a fin de evitar un sobreesfuerzo de las Haciendas de las entidades locales deudoras de este tipo de operaciones, cuya coste financiero, además, es, en ciertos casos, tan elevado que las retenciones en la participación de los tributos del Estado no resultan suficientes para atender los intereses devengados y vencidos.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

9. Se sugiere la implantación de aplicaciones informáticas o sistemas de trabajo que permitan, en el ámbito de la SGFAL, la atribución de roles en función del nivel de responsabilidad en el examen de la documentación, el tratamiento de ficheros y otros documentos que tengan trascendencia en procedimientos administrativos y de gestión en relación con las entidades locales. En particular, se sugiere desarrollar un sistema de trabajo en el que se garantice un adecuado nivel de seguridad, integridad y trazabilidad en el tratamiento y explotación de las bases de datos con las magnitudes financieras de las entidades locales, especialmente cuando se lleven a cabo actualizaciones, integraciones y otros procesos de evolución de las aplicaciones informáticas.
10. Se sugiere desarrollar y poner en marcha una aplicación o sistema que integre, efectivamente, todos los sistemas utilizados por los distintos agentes intervinientes (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Instituto de Crédito Oficial y Entidades Locales) que incluya:
 - Una utilidad, bien integrada en la aplicación FEL, o interconectada con la misma, que permitiera canalizar las comunicaciones, garantizando, entre otros, el cumplimiento de los requerimientos en las comunicaciones (integridad, seguridad, trazabilidad, no repudio). Asimismo, resultaría conveniente integrar las resoluciones de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local en la aplicación de gestión del Fondo de Financiación a Entidades Locales.
 - Una interfaz de gestión en la aplicación FEL, que permitiera a los usuarios con privilegios consultar y supervisar las operaciones efectuadas a través de la misma, con el fin de incrementar el grado de seguridad, integridad y supervisión de la misma.
 - Sistemas que permitieran automatizar determinadas verificaciones de la documentación aportada en las solicitudes de adhesión (*v.gr.* adhesión al Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado o cumplimiento de los principios de prudencia financiera). En particular, en relación con la prudencia financiera, sería recomendable la puesta en marcha de una herramienta a disposición de las entidades locales que permita automatizar, en la medida de lo posible, el cálculo del cumplimiento de los criterios de prudencia financiera.
11. Resultaría conveniente, en la medida en que se prevea que el Fondo continúe operando, que se elaboren por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local guías y manuales de gestión interna de los procedimientos, así como plantillas o modelos de determinados documentos a aportar para homogeneizar su contenido y facilitar tanto su elaboración como su revisión, asegurando así que dichos documentos contengan los elementos principales que se consideren necesarios.
12. Se considera conveniente la incorporación de modificaciones en relación con la acreditación documental necesaria para la financiación de las obligaciones derivadas de la ejecución de sentencias firmes, incluyendo certificaciones expedidas por los órganos que tienen atribuida la fe pública o el asesoramiento legal preceptivo, o en su caso, de los letrados de la administración de justicia correspondientes, así como concretar y armonizar el momento temporal en el que las sentencias hayan adquirido firmeza, a efectos de su financiación por el Fondo.

13. Se sugiere valorar que las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Hacienda incluyan una cláusula en los modelos de contratos que rigen los servicios a prestar por las entidades de "fronting", que contemplen la obligación, por parte de estas entidades, de consultar al Ministerio de Hacienda y Función Pública la validez de documentos aportados por las entidades locales necesarios para concertar operaciones de crédito, previendo canales formales de comunicación a tal fin. También deberían formalizarse por escrito en los contratos las autorizaciones que las entidades de "fronting" deban recabar del Instituto de Crédito Oficial o del Ministerio en relación con las actuaciones a realizar sobre las transferencias que no lleguen a buen fin.
14. Se deberían diseñar e incorporar indicadores de seguimiento de objetivos en el Programa Presupuestario destinado a la financiación del Fondo de Financiación en aras de poder valorar el grado de eficacia del mismo.
15. Se sugiere reordenar, aclarar y jerarquizar la información disponible para el público y las entidades locales en la Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales.

Madrid, 20 de julio de 2018

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I CONDICIONES FINANCIERAS DE LAS OPERACIONES CON PRÉSTAMO

ANEXO I
CONDICIONES FINANCIERAS DE LAS OPERACIONES CON PRÉSTAMO
(euros y porcentaje)

	RDL 4/2012 MAYO 2012 (*)	RDL 4/2012 JULIO 2012 (*)	RDL 4/2013 AGOSTO 2013 (*)	RDL 8/2013 DICIEMBRE 2013 (*)	FONDO DE ORDENACIÓN 2015 (*)	FONDO DE IMPULSO 2015	FONDO DE ORDENACIÓN 2016	FONDO DE ORDENACIÓN 2016 (*)	FONDO DE ORDENACIÓN 2016 (*)	FONDO DE IMPULSO 2016	FONDO DE IMPULSO 2016
IMPORTE DISPUESTO	8.422.892.676,49	242.965.109,77	163.330.459,23	1.263.450.506,38	552.126.403,68	176.659.748,77	169.856.325,78	221.742.526,87	104.679.068,30	17.699.138,37	69.315,11
CONDICIONES FINANCIERAS	- Plazo: 20/4 - 11/3 -11/2. - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones trimestrales.	- Plazo 20/4 - 11/3 -11/2. - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones trimestrales.	- Plazo 11/2 - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones trimestrales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones trimestrales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 1,311%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 0,906%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 0,418%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 0,724%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 0,906%. - Liquidaciones anuales.	- Plazo 10/2. - Tipo de interés fijo 0,724%. - Liquidaciones anuales.

(*) Por Acuerdo de la CDGAE de 02/03/2017 para determinadas operaciones de ayuntamientos se amplía la carencia en 3 años y el periodo de amortización también en 3 años y se modifican las condiciones financieras, pasando después del periodo de carencia de liquidaciones trimestrales a anuales.