

Reflexiones críticas sobre el Fondo de Liquidez Autonómico tras una década de vigencia (2012-2022)

Aurora Ribes Ribes

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante (España)

Critical Reflections on the Autonomous Liquidity Fund after a Decade of Validity (2012-2022)

ABSTRACT Ten years after the establishment of the Autonomous Liquidity Fund (FLA) as an additional financing mechanism through which the State tried to ensure the financial viability of the autonomous communities, numerous criticisms continue to be raised regarding the damage caused to the principle of financial autonomy not only by the rigid fiscal and financial conditionality imposed on sub-central entities, but also by the strict supervision and control carried out by the State. This paper attempts to provide a critical analysis of the operation and consequences of this instrument to support the liquidity of the autonomous communities, assessing the results obtained and formulating a series of reflections that, with a prospective vision, help to resolve the pending problematic issues, with special reference to whether or not the FLA should survive, as well as the management of the enormous debt accumulated by the autonomous communities.

KEYWORDS Autonomous Liquidity Fund; public debt; budget deficit; autonomous regions; budgetary stability; financial sustainability; public expenditure; financing/funding.

RESUMEN Transcurridos ya 10 años desde la instauración del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) como mecanismo de financiación adicional, a través del cual el Estado trataba de asegurar la viabilidad financiera de las comunidades autónomas, siguen planteándose numerosas críticas en torno a la lesión del principio de autonomía financiera que supone tanto la rígida condicionalidad fiscal y financiera impuesta a los entes subcentrales como la férrea supervisión y control llevada a cabo por el Estado. A través de este trabajo se efectúa un análisis crítico del funcionamiento y las consecuencias de este instrumento de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas, valorando los resultados obtenidos y formulando una serie de reflexiones que, con visión prospectiva, coadyuven a resolver las cuestiones problemáticas pendientes, con especial referencia a la conveniencia o no de pervivencia del FLA, así como a la gestión de la enorme deuda acumulada por parte de las autonomías.

El presente trabajo encuentra su origen en la ponencia impartida por la autora en el Seminario sobre Financiación Autonómica, organizado por el Instituto de Estudios del Autogobierno (IEA) de Cataluña y celebrado en Barcelona el 17 de marzo de 2023. Buena parte de las ideas contenidas en este trabajo están inspiradas en el artículo doctrinal publicado por la autora en la *Revista Española de Derecho Financiero* n.º 183, 2019, del que la presente colaboración es una reelaboración y actualización.

PALABRAS CLAVE Fondo de Liquidez Autonómico; deuda pública; déficit público; comunidades autónomas; estabilidad presupuestaria; sostenibilidad financiera; gasto público; financiación.

1. La crisis económica y las restricciones de estabilidad presupuestaria como génesis del Fondo de Liquidez Autonómico

1.1. Proyección de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sobre las CC. AA.

La adecuada comprensión del espíritu y de la finalidad del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) exige remontarse a la crisis económica internacional, iniciada en 2007-2008, pero cuyos efectos se hicieron más intensos a partir de 2010.

Como se recordará, en aquel contexto las comunidades autónomas (CC. AA.) habían perdido el acceso a los mercados, el desplome de la recaudación era ya una evidencia innegable y nos encontrábamos ante una situación de extrema gravedad para las cuentas españolas. Este escenario motivó serios problemas de financiación a las autonomías, que a su vez dificultaron el cumplimiento de las obligaciones públicas por parte de estas, como pieza clave para el sostenimiento del denominado *Estado de bienestar*.

A su vez, esta coyuntura económica adversa evidenció la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de estabilidad presupuestaria y motivó una serie de iniciativas legislativas por parte de la Unión Europea (UE) encaminadas a reforzar las reglas fiscales comunes y a desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal. Entre estas medidas, cabe destacar aquellas tendentes a lograr una mayor coordinación y vigilancia en materia presupuestaria, que vinieron acompañadas del desarrollo de instrumentos de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros.

En cualquier caso, se ha de precisar que, si bien el detonante de la adopción de estas acciones legislativas fue la situación de crisis financiera, no es menos

cierto que el origen de lo que Agulló Agüero¹ ha denominado el “derecho del gasto público de la crisis” se encuentra en el principio de finanzas públicas sólidas proclamado en el Tratado de Maastricht, que como consecuencia de las coordenadas descritas se ha desarrollado dando lugar a la constitucionalización de los límites europeos a la deuda y al déficit; y a la “eclosión” de la disciplina presupuestaria.

En este sentido, las políticas fiscales de la UE se orientan a la contención del gasto, con especial atención al control del gasto autonómico, dado el elevado porcentaje del gasto público total que el gasto autonómico representa. Así lo revelan las distintas políticas de austeridad implantadas a partir de 2007, a través del endurecimiento de la disciplina presupuestaria,² posteriormente conectada a los mecanismos de “rescate”, que no vienen sino a imponer previsiones, límites y controles que superan el estricto ámbito nacional.

Esta coyuntura exigió la aplicación de una decidida política económica que pivota sobre dos ejes complementarios: la consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública; y las reformas estructurales. En este orden de ideas, la garantía de la estabilidad presupuestaria pasa a concebirse como una de las claves de la política económica, que contribuirá a reforzar la confianza en la economía española, facilitará la captación de financiación en mejores condiciones y, en definitiva, permitirá recuperar la senda del crecimiento económico.

Centrándonos en nuestro ordenamiento jurídico interno, ello se tradujo en la reforma del artículo 135 de la Constitución española (CE), llevada a cabo en 2011, en virtud de la cual se elevó al máximo nivel normativo la regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El nuevo artículo 135 CE estableció el mandato de desarrollar su contenido a través de una ley orgánica (LO) antes del 30 de junio de 2012, lo que se mate-

1. Agulló, “*Quo vadis?*”, 31.

2. Ejemplo de ello son las sucesivas leyes de Estabilidad Presupuestaria, la Ley de Transparencia, la Ley de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y otras, relacionadas con ellas.

realizó mediante la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF o Ley 2/2012).

Sin duda, esta Ley supuso un punto de inflexión en esta sede. En primer lugar, su contenido no se limita a la estabilidad presupuestaria, sino que incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las administraciones públicas españolas. Con ello se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que coadyuvará a poder afrontar los retos que planteará nuestro sistema de bienestar a medio y largo plazo.

Como es sabido, la estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas se define, en el art. 3.2, como la situación de equilibrio o superávit, entendiéndose que se alcanza esta situación cuando las administraciones públicas no incurran en déficit estructural. Dicho mandato, como he indicado, se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las administraciones públicas.

El capítulo III de la LOEPSF, dedicado precisamente a estos dos principios, introdujo novedades significativas en nuestra legislación:

- Todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural; salvo determinados casos excepcionales en los que se admite que el Estado y las CC. AA. puedan tener déficit estructural, como son las situaciones de catástrofes naturales, recesión económica o emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- Se incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, según la cual el gasto de las administraciones públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del producto interior bruto (PIB). Y esta regla se completa con el mandato relativo a que, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento.
- Asimismo, se fija el límite de deuda del conjunto de las administraciones públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60% del PIB

establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural (caso en el que deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda). Este límite se distribuye de acuerdo con los siguientes porcentajes (expresados en términos nominales del PIB nacional): 4,4% para la Administración central, 13% para el conjunto de las CC. AA. y 3% para las corporaciones locales. Centrándonos en las CC. AA., el límite de deuda pública de cada una de ellas no podrá superar el 13% de su PIB regional. Y, como es sabido, la Administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Además, se establece la prioridad absoluta³ de pago de los intereses y del capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como señala la CE, lo que constituye una sólida garantía para los inversores.

- Por último, se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. En concreto, por lo que respecta a las CC. AA., una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CC. AA. Y, a partir de dicha propuesta, el Gobierno —tras el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera— fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario,

3. La llamada *regla de prioridad* actúa como un refuerzo más de los objetivos de estabilidad presupuestaria, pues prioriza el pago de los gastos derivados de la deuda pública frente a la regla tradicional en nuestro derecho constitucional, que era la necesaria inclusión en el presupuesto de los citados gastos. Con ello, se ha elevado la posición de la obligación de pago de los gastos derivados de la deuda pública respecto del resto de las obligaciones del Estado. Según algunos estudiosos, ello colisiona con la definición del Estado español como “social”. Esta posición, sin embargo, ha sido rechazada por otros autores, como Rodríguez Bereijo, que ha señalado que “no es la reforma constitucional del artículo 135 lo que pone en peligro el Estado social de Derecho, sino el elevado endeudamiento público —derivado de una gestión política irresponsable—, que nos obliga a destinar al servicio de la Deuda (amortización del capital tomado a préstamo más los intereses) un volumen creciente de nuestros ingresos públicos”. Rodríguez Bereijo, “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, 17-18.

de medidas de corrección. De hecho, la LOEPSF articula un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de estas medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

En definitiva, se comprueba que todas estas normas, especialmente los límites a la deuda pública y al déficit, constituyen un condicionante esencial de todas las políticas públicas no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo; es decir, condicionan tanto el volumen como la estructura del gasto público;⁴ y suponen la culminación de lo que Agulló Agüero⁵ ha calificado como “proceso de consolidación jurídica de los límites al gasto público”.

1.2. Previsión de mecanismos de apoyo a la liquidez mediante la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012

Como es sabido, la crisis económica se tradujo en una drástica pérdida de ingresos públicos, que mermó la capacidad de gasto de las administraciones públicas e incrementó su necesidad de apelar al crédito público. Como apuntó Escribano López,⁶ “la necesidad de cumplir el pacto de estabilidad y crecimiento del actual art. 126 TFUE y el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado han llevado a las CC. AA. a una situación cercana a la quiebra, con unas necesidades de financiación adicionales exorbitantes”.

Ante este escenario, el Estado decidió embridar de modo apreciable la capacidad de gasto de las CC. AA., al tiempo que les ofrecía cauces de financiación adicional para garantizar su viabilidad financiera. Tales actuaciones encuentran su fundamento en la competencia estatal del Estado para la determinación del equilibrio económico general, refrendada por el Tribunal Constitucional (TC), en aras a “conseguir la estabilidad económica interna y externa”, dado que “a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el

4. Agulló, “Quo vadis?”, 44-45.

5. *Ibid.*, 50.

6. Escribano, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, 26.

equilibrio económico general” (Sentencia del TC 62/2001,⁷ con cita de las sentencias del TC 171/1996 y 103/1997), así como la de alcanzar “la gradual recuperación del equilibrio presupuestario” (Sentencia del TC 62/2001, con remisión a la STC 237/1992⁸), competencias que deben ejercitarse en un contexto de coordinación y cooperación con todos los niveles implicados de la Administración.⁹

En esta línea, la disposición adicional primera de la LOEPSF arbitra la posibilidad de que el Estado dote a las CC. AA. de mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez (como es el caso del FLA) cuando estas lo soliciten. Se trata, en suma, de asegurar la eficaz implementación del principio de sostenibilidad financiera, posibilitando a la par la financiación de los servicios públicos esenciales de las CC. AA.

Tal adhesión implica la necesidad de acordar con el Ministerio de Hacienda un plan de ajuste, que sea consistente con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. En este sentido, se dispone que el acceso a estos mecanismos vendrá precedido de la aceptación por la comunidad autónoma o la corporación local de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública y con los plazos legales de pago a proveedores establecidos en esta Ley, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

El desembolso por tramos de la ayuda financiera concedida dependerá del cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de ajuste. Además, mientras dicho plan esté vigente, las CC. AA. deberán remitir mensualmente al Ministerio, a través de su Intervención General, información sobre los siguientes extremos:

7. STC 62/2001, de 1 de marzo, fundamento jurídico cuarto; con cita de las SSTC 171/1996, de 30 de octubre, fundamento jurídico segundo, y 103/1997, de 22 de mayo, fundamento jurídico primero.

8. STC 237/1992, de 15 de diciembre, fundamento jurídico tercero.

9. Escribano, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, 16.

- a) Avaluos públicos otorgados, riesgo vivo total acumulado por los mismos y operaciones o líneas de crédito contratadas, identificando la entidad, el total del crédito disponible y el crédito dispuesto.
- b) Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores.
- c) Operaciones con derivados.
- d) Cualquier otro pasivo contingente.

Adicionalmente, deberán presentar al Ministerio de Hacienda la información actualizada sobre la ejecución de su plan de ajuste relativa a los siguientes elementos:

- a) Ejecución presupuestaria mensual de los capítulos de gastos e ingresos.
- b) Adecuación a la realidad del plan de ajuste y valoración de las medidas en curso.
- c) Valoración de los riesgos a corto y medio plazo en relación con el cumplimiento de los objetivos que se pretenden con la aplicación del plan de ajuste. En particular, se analizarán las previsiones de liquidez y las necesidades de endeudamiento.
- d) Análisis de las desviaciones que se han producido en la ejecución del plan de ajuste.
- e) Recomendaciones, en su caso, de modificación del plan de ajuste con el objetivo de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- f) Información actualizada de su plan de tesorería.

La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una comunidad autónoma o corporación local, cuando este sea preceptivo, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas

reguladas en los artículos 25 y 26 LOEPSF. Entre las medidas previstas para el supuesto de incumplimiento del plan económico-financiero se encuentran, por ejemplo, la retención de créditos, la constitución de un depósito o el envío de una comisión de expertos.

En síntesis, concurriendo los requisitos enunciados, el Ministerio podrá proponer a la comunidad autónoma su acceso a los mecanismos extraordinarios de financiación. Si, transcurrido un mes desde la propuesta, la autonomía no la rechazara de manera justificada, se entenderá automáticamente incluida en dicho mecanismo. La comunidad autónoma solo podrá justificar su rechazo si acredita que puede obtener la liquidez y a un precio menor del que le proporciona el mecanismo propuesto por el Estado.

2. Caracterización del Fondo de Liquidez Autonómico y valoración a la luz del principio de autonomía financiera

2.1. Creación del Fondo de Liquidez Autonómico a través del Real Decreto-ley 21/2012: análisis de sus rasgos definitorios

Con base en la disposición adicional primera de la LOEPSF se dictó el Real Decreto-ley (RDley) 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, a través del cual el Estado creó un mecanismo de apoyo a la liquidez de las CC. AA., de carácter temporal y voluntario, que permite atender los vencimientos de la deuda de las CC. AA., así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Llama la atención, en primer término, el vehículo normativo empleado —decreto ley—, que el Gobierno justificó en la exposición de motivos por la “situación extraordinaria de acuciantes necesidades de financiación de las CC. AA. y sus crecientes problemas de acceso al crédito”, que imponía la necesidad de poner en marcha de forma urgente un cauce que permitiera aliviar estas necesidades, atender los vencimientos de la deuda de las CC. AA. de forma inmediata y evitar que se pusiera en riesgo su sostenibilidad financiera;

así se daban por cumplidas las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que el artículo 86 CE contempla como presupuestos habilitantes para la aprobación de un decreto-ley.

Por lo que concierne a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, es cierto que, si nos situamos en 2012, recordaremos que las CC. AA. estaban ahogadas:¹⁰ el desplome de la recaudación era ya una evidencia innegable, las CC. AA. acumulaban miles de facturas pendientes, la morosidad pública escalaba al máximo, algunas autonomías tardaban más de año y medio en liquidar sus deudas comerciales y eso provocó el cierre de cientos de pequeñas empresas. De ahí que se afirme que el FLA surgió de la necesidad: las CC. AA.¹¹ habían perdido el acceso a los mercados financieros (la prima de riesgo llegó casi a alcanzar los 640 puntos básicos y los mercados exigían tipos de interés de hasta el 14%), a los que habían recurrido sistemáticamente desde 2010 para hacer frente al gasto público (lo que multiplicó de forma alarmante sus niveles de deuda pública), por lo que estos ya no consideraban la posibilidad de refinanciar la deuda autonómica y menos de financiar nuevos déficits.

En cuanto a las notas características del FLA, la adhesión al mecanismo se presenta como voluntaria por parte de la comunidad autónoma. La solicitud deberá presentarse antes del 31 de diciembre (de 2012, el primer año), precisándose que este mecanismo atenderá las necesidades financieras ya comentadas en tanto que persistan dificultades de acceso de las CC. AA. a los mercados financieros, correspondiendo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) la apreciación, con periodicidad anual, de tal circunstancia.

10. Sobre este aspecto, véase la “radiografía económico-financiera” de las CC. AA. correspondiente al ejercicio de 2012 descrita por Calvo, “La crisis financiera de las Comunidades Autónomas y la creación del Fondo de Liquidez Autonómico como mecanismo destinado a hacer frente a las dificultades de acceso a la financiación”, 74-86.

11. Como recuerda Núñez Martínez, en un primer momento las CC. AA. intentaron reaccionar por sus propios medios, sin comprometer su autonomía financiera, y recurrieron a la emisión de deuda y a la concertación de créditos sindicados bancarios. Ante el cierre de los mercados y la negativa de los bancos a prestar más dinero, se acudió a la emisión minorista de bonos (los llamados *bonos patrióticos*). No obstante, el bajo nivel de colocación de la deuda minorista en sus últimas emisiones por parte de algunas CC. AA., junto al elevado coste de tales emisiones, obligaron a la articulación de algún mecanismo estable de apoyo a la liquidez por parte del Estado. Núñez, “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera”, 6, 13 y 14.

Surgen ya las primeras reflexiones críticas a la vista de las características expuestas. Respecto al carácter voluntario de la adhesión al FLA, conviene matizar que, si bien dicho recurso se configura teóricamente como voluntario, al no encontrarse todas las CC. AA. en la misma situación financiera (existiendo diferencias notables entre la deuda viva de las distintas autonomías y, por consiguiente, en las dificultades de cada una de ellas para obtener recursos crediticios en los mercados financieros), tal voluntariedad no parece que sea tal respecto a aquellas CC. AA. que se encuentran en una situación financiera más crítica.¹²

En estos casos, a mi juicio, el carácter voluntario desaparece y se transforma en un mero procedimiento formal de solicitud de adhesión por parte de la comunidad autónoma y de aceptación del Estado, sin que realmente haya existido la posibilidad de elegir entre varias alternativas. A ello hay que añadir que el pretendido “carácter voluntario” del recurso al FLA casa mal con las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad en las que el Ejecutivo justifica la utilización del Decreto ley.¹³ En síntesis, desde mi punto de vista, podría afirmarse que existen CC. AA. para las que el recurso al FLA ha sido, *de facto*, obligatorio, y así también, por ende, la aceptación de la condicionalidad impuesta por el Estado, a la que nos referiremos al hilo de la explicación del RDley vigente, aprobado en 2014.

De la previsión normativa se deduce, asimismo, el carácter extraordinario del FLA. Conforme a ello, si el FLA es un mecanismo extraordinario, sin vocación de permanencia, lo lógico es que se mantenga en tanto en cuanto se solventa la situación de dificultad financiera de las CC. AA., idea, esta, que lo sitúa al margen de los recursos ordinarios contemplados en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación autonómica.

A la creación en sentido estricto del FLA se refiere el artículo 9 del Real Decreto-ley 21/2012, que lo define como “fondo sin personalidad jurídica”, con la finalidad de dotar de liquidez a las CC. AA. adheridas. El Fondo estará adscrito al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de

12. García Martínez, “El Fondo de Liquidez Autonómico”, 501.

13. *Ibid.*, 502.

Administraciones Públicas, y su gestión financiera compete al Instituto de Crédito Oficial (ICO).¹⁴

Se prevé que, con cargo a los recursos del Fondo, se realicen operaciones de crédito a favor de las CC. AA. que les permitan atender sus necesidades financieras. Esto es, el Estado concertará operaciones de crédito,¹⁵ con cargo al FLA, con cada una de las CC. AA. que se adhieran al mecanismo, por un importe que no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de la deuda financiera por la comunidad autónoma y sus entidades dependientes. Las disposiciones del FLA a favor de las CC. AA. se ajustarán a un calendario por tramos, de modo que el desembolso de cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las condiciones fiscales y financieras, previo informe del Ministerio de Hacienda.

Se preveía, igualmente, que los rendimientos de cualquier naturaleza que generara el Fondo, tras deducir los gastos de gestión del propio Fondo, se ingresarían anualmente en el Tesoro Público. El Consejo de Ministros, una vez liquidadas las operaciones de crédito con las CC. AA., podrá acordar la liquidación y extinción del Fondo.

Llegados a este punto, surge necesariamente el interrogante de cuál es el significado del recurso al FLA, o lo que es igual, si el hecho de recurrir a esta financiación supone que quien recibe el FLA está rescatado. A mi juicio, tal afirmación no es totalmente correcta. El término *rescate* no se refiere a ningún tipo de préstamo en concreto, sino que se considera que una región o un país está rescatado cuando recibió dinero de un prestador, que no solo se dedica a cobrar los intereses, sino que además gestiona las cuentas de aquel al que le ha prestado el dinero. El FLA impone la condición de que, en caso de que la Administración autonómica que ha recibido el dinero no cumpla con el objetivo de déficit, el Estado podrá obligarla a realizar los recortes necesarios para que lo cumpla. Por tanto, en mi opinión, acudir al FLA no implica técnicamente la condición de ser rescatado; aunque no es menos cierto que abre la puerta a un posible rescate (es decir, el FLA no es un rescate, pero puede llevar

14. El ICO formalizará, en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado, las correspondientes pólizas de préstamo a suscribir con las CC. AA.

15. De ahí que los recursos que obtienen las CC. AA. del FLA se cataloguen, en cuanto a su naturaleza jurídica, en el artículo 157.1.e) CE, que prevé como recurso de la hacienda autonómica “el producto de las operaciones de crédito”.

a él).¹⁶ En cualquier caso, es obvio que estamos ante un tema discutible, como demuestra que desde algunos sectores¹⁷ se haya llegado a hablar de “rescate suave”¹⁸ por parte del Estado respecto de las CC. AA.

2.2. Reestructuración del FLA como compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (Real Decreto-ley 17/2014). Juicio crítico sobre la función tutelar del Estado

Las disposiciones adoptadas a través del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales (EE. LL.) y otras de carácter económico, refuerzan los mecanismos que el Estado había puesto en marcha desde 2012 (como son el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, el propio FLA o las medidas extraordinarias de apoyo a los municipios con problemas financieros) con el objetivo de inyectar liquidez tanto a las CC. AA. como a las EE. LL., para que pudieran hacer frente a sus obligaciones de pago en un momento de dificultades económicas, a cambio del cumplimiento de un conjunto de condiciones fiscales y financieras que, en definitiva, han ayudado a que pudieran ir cumpliendo con los objetivos de consolidación fiscal y garantizar así la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Estas medidas coyunturales han ido acompañadas de reformas estructurales en el funcionamiento de las administraciones públicas (como la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, o la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público), que han arbitrado

16. Por establecer un paralelismo, podría utilizarse el siguiente ejemplo para explicar el riesgo que comporta acudir al FLA: pedir una hipoteca abre la puerta a que en caso de impago el banco se quede el inmueble hipotecado, aunque ello no signifique que en el momento de firmar el préstamo la vivienda sea de la entidad financiera, ya que la propiedad (en el caso del FLA, la autonomía política y financiera) se mantiene.

17. Desde la posición opuesta, entre quienes califican esta actuación de “rescate en toda regla”: Vázquez y Lozano, “Creación de un Fondo estatal para atender los vencimientos de deuda de Comunidades Autónomas y evitar el *default*”, 1.

18. Herrero et al., “Factores determinantes del Fondo de Liquidez Autonómica”, 6.

herramientas permanentes de seguimiento, reducción y control de la deuda comercial y de la ejecución del presupuesto público.

Todo ello, con el objetivo común de volver a la senda del crecimiento económico y generar confianza en la economía española, lo que, a la postre, es de esperar que se traduzca en unos menores costes de financiación en los mercados. Para ello, mediante el Real Decreto-ley 17/2014 se declara expresamente que se dirige a poner en marcha nuevos mecanismos que permitan compartir los ahorros financieros entre todas las administraciones, priorizar la atención del gasto social, seguir ayudando a las administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsar a las que han conseguido superarlas. En esta dirección, se reduce el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, con el fin de mejorar la eficiencia de su gestión.

A través del citado Decreto-ley se crea el Fondo de Financiación a CC. AA., así como también el Fondo de Financiación a Entidades Locales. El primero de ellos se estructura en compartimentos diferenciados para adaptarse a las necesidades financieras de estas administraciones, que tienen la consideración de mecanismos adicionales de financiación, con arreglo a la mencionada disposición adicional primera de la LOEPSF.

También se establece el régimen de integración de los mecanismos ya existentes en los nuevos fondos y se crean compartimentos específicos con condiciones y obligaciones graduadas en virtud de las necesidades financieras que se pretendan cubrir y del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y períodos de pago a proveedores.

En concreto, el artículo 6 contempla la creación del Fondo de Financiación a CC. AA., con naturaleza de fondo sin personalidad jurídica, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las CC. AA. adheridas. Se prevé que, con cargo a los recursos del fondo, se formalicen operaciones de crédito con las CC. AA. para atender sus necesidades financieras. Como novedad, el Fondo de Financiación a CC. AA. se estructura en cuatro compartimentos —con características y condiciones propias—, que son los siguientes: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), Fondo Social y Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de CC. AA.

A este respecto, se ha de puntualizar que en virtud de la disposición final vigésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Gene-

rales del Estado para el año 2021, se modificó el Real Decreto-ley de 2014 para crear un quinto compartimento, denominado Fondo de Liquidez REACT-UE, a fin de proporcionar a las CC. AA. la liquidez financiera para el rápido despliegue y ejecución de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa.

Pese a no ser objeto de estudio en el presente trabajo, merece la pena efectuar un breve apunte al objeto de resaltar la creación del denominado Fondo Social, pues evidencia que, entre los nuevos mecanismos que se establecen, la atención al gasto social ocupa un lugar prioritario. El hecho de contar con financiación suficiente para el gasto social supone una garantía decisiva para la adecuada prestación de servicios públicos esenciales, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales, pilares básicos de un Estado social y democrático de derecho.

Por tanto, con la finalidad de profundizar en las garantías del gasto social, no solo se adoptan medidas coyunturales que ayuden a las CC. AA. a cancelar su deuda pendiente a 31 de diciembre de 2014 derivada de convenios suscritos con EE. LL. en materia de gasto social, como la creación de un nuevo mecanismo de apoyo a la liquidez —el Fondo Social—, sino que también se articula un conjunto de reformas estructurales que aseguren que tales servicios esenciales prestados por las EE. LL., como Administración más próxima al ciudadano, cuentan con una financiación adecuada.

En este orden de ideas, conviene asimismo diferenciar los objetivos perseguidos por el Fondo de Facilidad Financiera y el FLA, respectivamente. Pues bien, el Fondo de Facilidad Financiera constituye un compartimento pensado para las CC. AA. más saneadas. Posibilita la solicitud de préstamos a las CC. AA. que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria (de déficit) y de deuda pública, cuando su período medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, a contar desde la actualización de su plan de tesorería.

En contraste, el FLA se concibe como un compartimento para las autonomías que no logran cumplir sus objetivos presupuestarios (las que no cumplen el objetivo de déficit). De ahí que, como veremos, se les exige la adopción de un plan de ajuste y se lleva a cabo una supervisión de sus movimientos (tienen que explicar mensualmente al Estado su estado de tesorería y el nivel de cumplimiento de su presupuesto). No podrán, en principio, realizar operaciones

instrumentadas en valores, ni operaciones de crédito a largo plazo y deberán comunicar las de corto plazo.

De esta manera, el patrimonio del FLA creado por el Real Decreto-ley 21/2012 se transfirió al Fondo de Financiación a CC. AA., a través del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico, y este le sucedió en todos sus derechos y obligaciones. Esta transmisión tuvo lugar el 1 de enero de 2015, y se considera extinguido a partir de esa fecha el antiguo FLA.

Como ocurría con este, el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control del Fondo de Financiación a CC. AA. será el previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, para los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente con cargo a los presupuestos generales del Estado. La gestión financiera del Fondo compete, como ya señalamos, al ICO. La CDGAE acordará la distribución de la dotación del Fondo de Financiación a CC. AA. por compartimentos, así como los importes máximos a percibir por las CC. AA. beneficiarias para suscribir las correspondientes operaciones de crédito. Igualmente, tal y como ya indicamos, los rendimientos de cualquier naturaleza que genere este Fondo, así como los recursos procedentes de las amortizaciones de las operaciones de crédito concertadas, se ingresarán anualmente en el Tesoro Público. No obstante, se prevé como novedad que la CDGAE pueda acordar que los recursos procedentes de las amortizaciones se destinen a financiar nuevas operaciones de crédito a suscribir con las CC. AA., sin que sea preceptivo su ingreso en el Tesoro Público, y se reduzcan en consecuencia las aportaciones necesarias de los presupuestos generales del Estado para la suscripción de tales operaciones.

Por último, se prevé que el Consejo de Ministros, una vez liquidadas las operaciones de crédito con las CC. AA., previo informe de la Comisión anterior, pueda acordar por real decreto la extinción del Fondo de Financiación a CC. AA.

Centrándonos en el compartimento Fondo de Liquidez Autonómico, regulado en el título II, capítulo II, estructuraremos el examen del mismo, siguiendo la sistemática del Real Decreto-ley 17/2014, en los siguientes apartados:

A. Ámbito subjetivo (artículo 20)

Este apartado, relativo a la “condicionalidad subjetiva”, prevé que las CC. AA. adheridas al antiguo FLA a la entrada en vigor del RDley queden automáti-

camente adscritas al presente compartimento, siempre que cumplan las condiciones financieras y fiscales que en él se establecen.

En particular, se señala que cuando, de acuerdo con lo previsto en el apartado 7 de la disposición adicional primera de la LOEPSF, el Ministerio de Hacienda proponga a una comunidad autónoma la entrada a un mecanismo extraordinario de financiación ante el incumplimiento de su período medio de pago, esta se llevará a cabo en este compartimento.

En el supuesto de que la comunidad autónoma no presente la solicitud de adhesión, quedará automáticamente adherida a este compartimento y aportará la estimación de las necesidades de liquidez de la comunidad autónoma para atender en el ejercicio.

B. Ámbito objetivo (artículo 21)

Desde el punto de vista de la condicionalidad respecto del destino de la liquidez o, lo que es igual, la afectación de los recursos proporcionados por el FLA, se prevé que a través del mismo las CC. AA. puedan solicitar financiación para:

- a) Los vencimientos correspondientes a los valores emitidos.
- b) Los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro.
- c) Los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes.
- d) Los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras no residentes.
- e) Las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar.
- f) El endeudamiento contemplado en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para financiar la anualidad que deba satisfacerse en el

ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas en aplicación de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las CC. AA.

- g) Aquellas operaciones financieras que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

En otros términos, la finalidad de este Fondo (junto al de Facilidad Financiera) es la de allegar a las CC. AA. los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria, lo cual permite atender tanto el pago de interés de la deuda como el pago preferente a proveedores y a determinadas categorías de gasto consideradas prioritarias (como la sanidad o el gasto farmacéutico). En efecto, aunque inicialmente parecía que el FLA se destinaría en exclusiva a cubrir la deuda financiera de las CC. AA., al amparo de la finalidad contemplada en la letra e), las CC. AA. han podido utilizar también este recurso para el pago de la deuda comercial que mantenían con sus proveedores.

Así se posibilitó a través del Programa para la aplicación del mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas de 20 de septiembre de 2012, que en su apartado 5 señalaba que las cuantías del FLA destinadas a atender las necesidades de financiación del déficit público únicamente podían destinarse a las siguientes finalidades: intereses de la deuda, deudas y sanciones tributarias, proveedores y subvenciones. De cara al ejercicio de 2013, a raíz de la recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo,¹⁹ ante la grave situación en la que se hallaba la prestación de determinados servicios sociales como consecuencia del retraso en el pago por parte de las CC. AA. (señaladamente los supuestos de personas en situación de dependencia), el Gobierno comunicó su intención de prestar especial atención a la cobertura de los gastos sociales.

Por otra parte, cabe apreciar que, si bien el listado constituye un *numerus clausus*, no es menos cierto que el apartado g) se formula como una cláusula abierta, que posibilita la extensión a otras operaciones. No se precisa, sin

19. Defensor del Pueblo, *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2012*, 172.

embargo, orden de prelación alguno en este punto, sino que la priorización, como veremos más adelante, la determina la CDGAE, mediante acuerdo.

C. Adhesión al FLA (artículo 22)

En el mes de julio de cada año, las CC. AA. podrán solicitar al Ministerio de Hacienda adherirse al FLA. La solicitud deberá ir acompañada de una estimación de las necesidades de liquidez de la comunidad autónoma para atender en el siguiente ejercicio, detallando la relación de las obligaciones pendientes de pago asociadas a vencimientos de deuda pública que vayan a ser objeto de la financiación y el volumen de la financiación destinado a cubrir déficit público.

La adhesión al FLA requiere la aceptación de dicha solicitud por parte del Ministerio de Hacienda, que atenderá para ello a la situación financiera de la comunidad autónoma. Una vez aceptada la solicitud, el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma adoptará un acuerdo en el que conste su voluntad de adherirse al FLA y el compromiso de cumplir lo dispuesto en este Real Decreto-ley, los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los acuerdos de la CDGAE y cualquier otra disposición sobre este mecanismo de financiación (por ejemplo, el programa²⁰ que resulte de aplicación).

Respecto a este programa, resulta criticable que los criterios de priorización del destino del FLA hayan sido desarrollados por el Ministerio de Hacienda a través de un documento sin rango normativo y que, en consecuencia, no ha sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Según Núñez Martínez, cuya opinión compartimos, esta situación entraña una inconstitucionalidad palmaria.²¹ Frente a este parecer, se adujo que, al ser un instrumento

20. Véase, por ejemplo, el “Programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2019”, accesible en: http://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Programa_FLA_2019.pdf, o el último hasta ahora publicado, previsto para el ejercicio de 2023, accesible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Programa-FLA-2023.pdf> (última consulta: 15 de mayo de 2023).

21. Refiriéndose a la falta de publicación en el BOE, pese a su carácter normativo, del Acuerdo de la CDGAE de 2 de agosto de 2012, que no solo puso en marcha este mecanismo de apoyo a la liquidez de las CC. AA., sino que vino a establecer un orden de prioridad en el destino de los recursos del FLA, Núñez, “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera”, 22-23.

de relación interadministrativa entre el Estado y las CC. AA., bastaría con la comunicación formal a estas. A mi juicio, sin embargo, tal planteamiento debe rechazarse en la medida en que también resultan afectados terceros, como, por ejemplo, los proveedores. Por consiguiente, su aprobación debería haberse realizado como mínimo mediante una orden ministerial, pues sus disposiciones tienen un efecto directo respecto de la aplicación de los recursos del FLA que vinculan a todas las CC. AA. implicadas, con efectos directos o indirectos sobre terceros interesados.²²

D. Concertación de operaciones de crédito (artículo 23)

En relación con este aspecto, se prevé que el importe de las operaciones que concierne el Estado con cargo al FLA con cada una de las CC. AA. que se adhieran no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de la deuda financiera por la comunidad autónoma y sus entidades dependientes que se clasifiquen dentro del sector de administraciones públicas (de acuerdo con la definición del Sistema Europeo de Cuentas), así como las cantidades necesarias para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

El Estado, en nombre y por cuenta de la comunidad autónoma, gestionará, con cargo al crédito concedido, el pago de los vencimientos de deuda pública de la comunidad autónoma, a través del ICO (como agente de pagos). Es decir, el FLA no se pagará directamente a las CC. AA., sino a los acreedores comerciales o financieros de aquellas. Las disposiciones del FLA se ajustarán a un calendario por tramos. El desembolso de cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las condiciones financieras y fiscales —que seguidamente comentaremos—, previo informe del Ministerio de Hacienda.

E. Condiciones financieras (artículo 24)

La adhesión al FLA comporta la aceptación, por parte de las CC. AA. (así como de sus organismos o entes públicos integrados en el sector administrativo), de las siguientes condiciones financieras:

22. García Martínez, “El Fondo de Liquidez Autonómico”, 500.

- a) La liquidez otorgada deberá utilizarse para atender lo ya previsto en el ámbito objetivo (artículo 21).
- b) No podrán realizar operaciones instrumentadas en valores ni operaciones de crédito a largo plazo, salvo autorización expresa.
- c) Las condiciones financieras de las operaciones de crédito a corto plazo, que no estén sujetas a autorización conforme a la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y la LOEPSF, deberán ser comunicadas a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Esta comunicación se acompañará del certificado de la Intervención General de la comunidad autónoma sobre el cumplimiento de las condiciones financieras.
- d) El Estado gestionará, en nombre y por cuenta de la comunidad autónoma, con cargo al crédito concedido, el pago de los vencimientos de deuda pública de la comunidad autónoma, así como los pagos correspondientes a las restantes necesidades de financiación del déficit público, y las previstas en la letra f) del artículo 21, a través del Instituto de Crédito Oficial.
- e) La comunidad autónoma suscribirá la correspondiente operación de crédito con el Estado.

Cabe significar que las condiciones reguladas en los apartados b) y c) responden al principio de prudencia financiera, que comporta una mayor restricción para el acceso al crédito de las CC. AA. acogidas al FLA.

F. Condiciones fiscales (artículo 25)

Igualmente, la adhesión por parte de una comunidad autónoma al FLA implicará la aceptación de las condiciones siguientes:

- a) La comunidad autónoma deberá presentar y acordar con el Ministerio de Hacienda, en los 7 días naturales desde que su Consejo de Gobierno u órgano equivalente haya aprobado el acuerdo de adhesión, un plan de ajuste consistente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública y con el plan económico-financiero que, en su caso, hubiera presentado, y que asegure el reembolso de las cantidades aportadas por el Fondo de Fi-

nanciación de CC. AA. Como ya señalamos, si la comunidad autónoma ya tuviera aprobado un plan de ajuste, deberán acordarse con el Ministerio de Hacienda las modificaciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los nuevos compromisos adquiridos.

- b) La comunidad autónoma se someterá a la supervisión por parte del Ministerio de Hacienda respecto de la adopción y ejecución de las medidas previstas en el plan de ajuste.
- c) El plan de ajuste será único, con independencia del compartimento del que traiga causa.
- d) La falta de remisión, o la valoración desfavorable del plan de ajuste, darán lugar a la inadmisión de la adhesión al compartimento.
- e) La comunidad autónoma enviará mensualmente al Ministerio de Hacienda, a través de su Intervención General o unidad equivalente, información actualizada sobre la ejecución del plan de ajuste y deberá atender cualquier requerimiento de información que le formule, a estos efectos, dicho Ministerio.

En este ámbito, cobra especial protagonismo el denominado *plan de ajuste*, como instrumento en el que se concreta el acuerdo entre las administraciones central y autonómica, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y para la sostenibilidad financiera de las CC. AA. Este plan de ajuste es único y dinámico en el tiempo, dado que debe ir adaptándose a los diferentes compromisos adquiridos por la comunidad autónoma y a la evolución de sus ingresos y gastos. En el caso de que algunas CC. AA. ya dispongan de un plan de ajuste en vigor, como consecuencia de haberse adherido a otros mecanismos de apoyo a la liquidez implementados por el Estado, y decidan también acceder al FLA, deberán realizar las modificaciones necesarias en su plan de ajuste para garantizar el cumplimiento de los nuevos compromisos que adquieren.

Con el fin de llevar a cabo un adecuado seguimiento de los planes, se establecen obligaciones periódicas de remisión de información económica, financiera, presupuestaria y de tesorería, al objeto de evitar desviaciones en el cumplimiento del contenido del plan de ajuste.

Nótese, por lo que concierne al apartado a), que una de las condiciones financieras importantes radica en la garantía que representa para el Estado el que los recursos del sistema de financiación de cada comunidad autónoma de régimen común respondan de las obligaciones contraídas con el Estado con ocasión de la utilización del FLA. Con ello, se está estableciendo la afectación de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica que el Estado tiene que efectuar a las CC. AA., constituidas esencialmente por la recaudación obtenida de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al pago de esta obligación financiera contraída con el Estado. Esto es, se está afectando un recurso fundamental de la hacienda autonómica que, en principio, no está afectado a una determinada finalidad, lo cual puede lesionar la autonomía financiera y comprometer el normal funcionamiento de la propia comunidad autónoma. Por esta razón, García Martínez señala que debería haberse establecido un límite a esa afectación (un porcentaje máximo).²³

Por otro lado, en el caso del País Vasco y de Navarra, con carácter previo a la adhesión al FLA es necesario que suscriban un convenio con el Estado, “que afecte recursos en garantía de la operación de crédito que se formalice”. Tal especialidad encuentra su fundamento en el distinto sistema de financiación que tienen estas dos CC. AA., ya que en el sistema foral no se producen liquidaciones practicadas por el Estado a favor de las comunidades de los recursos de su sistema de financiación, por lo que no pueden practicarse las correspondientes retenciones sobre tales liquidaciones como garantía del pago de los créditos concertados.²⁴

Sea como fuere, cabe destacar que la retención por parte del Estado de recursos del sistema de financiación de las CC. AA. para pagar directamente las deudas que estas tuvieran con sus proveedores fue declarada acorde al texto constitucional a través de la Sentencia del TC 101/2016, de 25 de mayo, donde frente a la alegación de que tal medida atentaría contra el principio de autonomía financiera, al inmiscuirse en las decisiones sobre gasto de las CC. AA., el TC consideró que se trataba de un “límite legítimo de la autonomía financiera, por adecuado, necesario y proporcionado”.²⁵

23. García Martínez, “La condicionalidad fiscal y financiera derivada de la adhesión de las Comunidades Autónomas al Fondo de Liquidez Autonómico”, 308.

24. García Martínez, “El Fondo de Liquidez Autonómico”, 506-507.

25. STC (Pleno) 101/2016, de 25 de mayo (fundamento jurídico sexto). Véase, sobre este pronunciamiento, Cancio, “Límites constitucionales en la aplicación del principio de propor-

Este pronunciamiento refuerza el criterio ya sentado por el TC al hilo de su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre,²⁶ en la que ya se señaló, desde un plano más general, que la autonomía financiera no resultaba lesionada por las exigencias impuestas en orden al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. E igualmente ha sido refrendado por posteriores pronunciamientos del alto tribunal, como el recaído el 22 de septiembre de 2016,²⁷ lo que demuestra que nos hallamos ante una doctrina jurisprudencial constante y reiterada en esta materia.

G. Seguimiento de los planes de ajuste (artículo 26)

El *dictum* de este precepto prevé que el Ministerio de Hacienda realice el seguimiento de los planes de ajuste.²⁸

El órgano de control interno de la comunidad autónoma velará por la adecuada aplicación del plan de ajuste, para lo que realizará las actuaciones que sean necesarias y, en su caso, dejará constancia de su no adopción o incumplimiento en los correspondientes informes de seguimiento, que remitirá al Ministerio de Hacienda.

En caso de que el Ministerio de Hacienda detecte riesgos de incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, propondrá su modificación con la adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de su ejecución, pudiendo solicitar a la Intervención General de la Administración del Estado que lleve a cabo actuaciones de control.

En todo caso, el cumplimiento de las medidas propuestas condicionará la concesión de los sucesivos tramos de préstamo. Si se detectara riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda pública, se actuará conforme a lo previsto en la LOEPSF.

cionalidad”.

26. STC (Pleno) 215/2014, de 18 de diciembre.

27. STC (Pleno) 156/2016, de 22 de septiembre.

28. En el portal institucional del Ministerio de Hacienda se encuentra toda la información relativa a los planes de ajuste de las CC. AA.: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAAAs/PlanesAjusteCCAA.aspx> (última consulta: 15 de mayo de 2023).

H. Actuaciones de control (artículo 27)

En este apartado se contempla la posibilidad de que la Intervención General de la Administración del Estado lleve a cabo una “misión de control”, que tendrá como objetivo concretar el diagnóstico de la situación financiera de la comunidad autónoma en el marco de los compromisos adquiridos en el plan de ajuste.

Como es obvio, el órgano de control interno de la comunidad autónoma prestará toda la ayuda y colaboración que sea necesaria, incluido el acceso a toda la documentación de la comunidad autónoma, para el buen desempeño de las funciones de la Intervención General.

En el plazo de un mes desde el inicio de la “misión de control”, la Intervención emitirá un informe sobre la adecuación financiera de las previsiones incluidas en el plan de ajuste y los incumplimientos o riesgos de incumplimiento del mismo. Dicho informe se enviará al Ministerio de Hacienda, a efectos de aplicar lo dispuesto en los artículos 25 y 26 LOEPSF.

Una vez analizado el régimen jurídico del FLA y atendidas principalmente tanto la condicionalidad impuesta —en sus distintas vertientes— como el severo control al que necesariamente han de someterse las CC. AA. que se adhirieran al mismo, deviene imprescindible efectuar una reflexión global acerca de la incidencia que tales exigencias tienen sobre la autonomía financiera de los entes autonómicos en materia de gasto.

La premisa para ello no puede ser otra que la interpretación del contenido de tal autonomía por parte del TC, que desde antaño ha concretado esta manifestación como “poder de gasto autónomo”, aludiendo a unas competencias exclusivas, que engloban no solo la libertad de sus órganos de gobierno para establecer el destino y la orientación de ese gasto público, sino también su cuantificación y distribución. Incluso se llegó a mantener que, en caso contrario, la autonomía política de las CC. AA. no podía verificarse, por ser una idea vacía de contenido.²⁹

29. Escribano, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, II.

De otra parte, ahondando en la cuestión, el propio TC vino a declarar en su Sentencia 13/1992 que la estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general, que el Estado puede dictar *ex artículo 149.1.13 CE*, matizando empero que su ejercicio ha de respetar en todo caso la autonomía política y financiera de las CC. AA. Tal autonomía política —reconocida en los artículos 2 y 137 CE— no es, en palabras del TC, sino “la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia”.³⁰

La jurisprudencia constitucional en este tema es inequívoca (SSTC 63/1986,³¹ 201/1988³² y 96/1990³³), en el sentido de sostener que ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, a fin de poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Ciertamente es que tal autonomía no es absoluta (STC 237/1992, ya citada, fundamento jurídico sexto), esto es, no excluye la existencia de controles, incluso específicos (STC 96/1990, fundamento jurídico decimocuarto), pero sin olvidar la limitación inadecuada de dicha autonomía financiera que suponen las intervenciones estatales a través de rigurosos controles que no sean indispensables para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional (STC 201/1988, fundamento jurídico cuarto).

De conformidad con tal doctrina jurisprudencial, considero que la adhesión al FLA por parte de las CC. AA. comporta un importante menoscabo de la autonomía financiera de estas, explicitado fundamentalmente a través de la imposición de una rígida condicionalidad fiscal y financiera, del sometimiento a una estricta supervisión por parte del Estado y de la previsión de unas medidas coercitivas, que intensifican una suerte de función tutelar³⁴ de aquel en claro detrimento de la idea de autonomía financiera que el texto constitucional reconoce a las CC. AA.

30. STC (Pleno) 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico séptimo.

31. STC (Pleno) 63/1986, de 21 de mayo.

32. STC (Pleno) 201/1988, de 27 de octubre.

33. STC (Pleno) 96/1990, de 24 de mayo.

34. Escribano, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, 19, 23, 24, 25 y 26, donde se refiere a las distintas medidas impuestas a las CC. AA. acogidas al FLA, que conllevan una drástica reducción de su autonomía financiera.

Adicionalmente, la adhesión forzada a sistemas y plataformas informáticos estatales,³⁵ aplicable a todas las CC. AA. que recurren al FLA, se concibe también desde algunos sectores³⁶ como una limitación de dicha autonomía. Incluso se llega a calificar este hecho de “proceso involutivo” en el Estado de las autonomías, o de “recentralización” *de facto*, al entender que el Estado ha utilizado el FLA para imponer su modelo de organización administrativa a un amplio grupo de CC. AA. En esta línea, se cuestiona que estas plataformas contribuyan a una mayor eficacia de las administraciones autonómicas y, por ello, a un ahorro económico, en la medida en que los sistemas estatales de e-Administración no son, precisamente, eficaces, teniendo además la adhesión a los mismos un coste económico. Según esta tesis, dicha imposición estatal incide negativamente sobre el principio básico competencial de autoorganización de las administraciones autonómicas y, en el fondo, sobre el principio de autonomía. Sin perjuicio de compartir en parte las consideraciones expuestas, debe no obstante recordarse que en este ámbito rige también el principio de coordinación con la hacienda del Estado —entendido en su vertiente técnica— que, como es sabido, constituye una importante limitación del principio de autonomía, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 CE, y que debe entenderse en términos de colaboración, transparencia y participación; así como el principio de lealtad institucional, como uno de los pilares sobre los que se sustenta el principio de estabilidad presupuestaria. Sobre esta cuestión se pronunció también el TC en su Sentencia de 15 de diciembre de 2016,³⁷ con ocasión de la cual vino a enfatizar la relevancia del principio de cooperación interadministrativa entre el Estado y las CC. AA.

Desde esta óptica, la posible lesión de este principio se agrava cuanto más amplia, intensa y permanente es la intervención del Estado, esto es, cuanto más se prolonga la aplicación del FLA. De ahí que algunos estudiosos³⁸ hayan

35. Este mandato encuentra su fundamento originario en el apartado 1.E de la Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo, por la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las comunidades autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016.

36. Fondevila, “Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional”, 2.

37. STC (Pleno) 217/2016, de 15 de diciembre.

38. En esta dirección, Núñez Martínez ha subrayado que “en tanto la situación de los mercados internacionales de capitales no cambie, las CCAA seguirán dependiendo del FLA, en la medida en que por el momento el Gobierno no se plantea la introducción de los denominados hispabonos, que habrían de permitir, probablemente, un nivel de menor dependencia política

propuesto la necesidad de adoptar por parte del Estado medidas para afrontar la falta de liquidez de las CC. AA. más acordes con la autonomía financiera de estas últimas. Nos referimos a medidas menos intervencionistas, como, por ejemplo, la emisión de bonos conjuntos entre el Estado y las CC. AA. o la emisión de bonos autonómicos pero con la garantía o el respaldo del Estado. Téngase en cuenta, no obstante, y sin perjuicio del meritorio valor que encierran estas aportaciones, que en la época más crítica no se hubiera podido utilizar la fórmula de los hispabonos (bonos de las CC. AA. avalados por el Estado, a imagen y semejanza de los propuestos eurobonos de los estados miembros de la UE), por lo que las soluciones apuntadas³⁹ no eran tan sencillas, al no ser esta una alternativa real.⁴⁰

Por último, conviene tener presente el mandato de la disposición adicional decimoctava, que, bajo la rúbrica “Liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de CC. AA.”, establece que el importe de las liquidaciones positivas de los recursos del sistema de financiación que se practiquen en el año 2016 o siguientes se destinará en cada ejercicio por las CC. AA., en su caso, a amortizar la parte del saldo vivo del préstamo obtenido con cargo al compartimento FLA o del compartimento Facilidad Financiera, del Fondo de Financiación a CC. AA., que se hubiese destinado a satisfacer las liquidaciones negativas del año 2013 o siguientes de dicha comunidad autónoma.

2.3. El recurso al FLA por parte de las CC. AA. durante el período 2012-2022: evaluación de datos y estadísticas

En la fecha de su creación, el FLA se dotó con cargo a los presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 2012, por un importe de 18.000 millones

y financiera de las CCAA respecto del Estado”. Núñez, “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera”, 31. Participa también de esta línea de pensamiento: García Martínez, “La condicionalidad fiscal y financiera derivada de la adhesión de las Comunidades Autónomas al Fondo de Liquidez Autonómico”, 315.

39. Una perspectiva europea sobre los mecanismos de acceso a la liquidez de los entes subcentrales, pese a que la situación de los estados miembros contemplados no era idéntica a la de España, puede consultarse en: Núñez, “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera”, 27-29.

40. Véase, sobre este extremo, Calvo, “La crisis financiera de las Comunidades Autónomas y la creación del Fondo de Liquidez Autonómico como mecanismo destinado a hacer frente a las dificultades de acceso a la financiación”, 87-94.

de euros (derivado de un crédito extraordinario al presupuesto en vigor, que se financió con deuda pública, lo que supuso un incremento de las emisiones del Tesoro —un auténtico reto en aquel momento—). La primera comunidad autónoma que manifestó su intención de acogerse al FLA fue la Comunidad Valenciana, y Cataluña —como después comentaremos— es la que más fondos ha solicitado y más ha recibido.

En este primer ejercicio se adhirieron al FLA nueve CC. AA., sin llegar a agotarse los fondos del mismo.⁴¹ El FLA se prorrogó para el año 2013 a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, mediante una nueva dotación patrimonial que ascendió a 23.000 millones. La partida presupuestaria del FLA se configuró entonces como un crédito ampliable, lo que permitiría dotar nuevos recursos económicos durante el ejercicio si las necesidades financieras de las CC. AA. así lo aconsejasen. Con posterioridad, como es sabido, la vigencia de este mecanismo adicional de financiación a las CC. AA. se ha ido prorrogando hasta la actualidad.⁴²

El territorio más dependiente, con diferencia, de estas inyecciones de liquidez del Estado ha sido Cataluña, como puede observarse en los siguientes gráficos publicados por el Ministerio de Hacienda en su *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC. AA. Balance 2012-2017*.⁴³

Cuadro IV.1.1 - FLA 2012. Distribución entre vencimientos deuda y financiación déficit
Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Amortizaciones deuda	Financiación déficit		TOTAL
		Intereses	Proveedores y otros	
ANDALUCÍA	958.840,15	104.544,50	1.729.468,38	2.792.853,03
ASTURIAS	22.435,71	5.449,55	233.629,37	261.514,63
C. VALENCIANA	2.433.878,17	242.551,72	1.153.032,69	3.829.462,58
CANARIAS	476.000,00	25.283,29	405.567,05	906.850,35
CANTABRIA	0,00	20.538,09	116.598,81	137.136,90
CASTILLA-MANCHA	644.831,99	138.242,78	254.069,49	1.037.144,26

41. ICO, *Informe Anual 2012*, 26. En concreto, se indica que se ha dispuesto de 16.566 millones de euros de los 18.000 millones con los que estaba dotado el FLA para el ejercicio de 2012.

42. A título de ejemplo, la prórroga del FLA para el ejercicio de 2014 se aprobó a través de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, con una dotación de 23.000 millones de euros.

43. Ministerio de Hacienda, *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC. AA.*

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Amortizaciones deuda	Financiación déficit		TOTAL
		Intereses	Proveedores y otros	
CATALUÑA	4.599.602,68	244.076,02	1.821.134,86	6.664.813,56
ILLES BALEARS	76.192,69	52.815,34	342.660,44	471.668,48
MURCIA	245.994,65	49.433,05	241.257,59	536.685,29
Total general	9.457.776,05	882.934,34	6.297.418,67	16.638.129,07

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro IV.2.1 - FLA 2013. Distribución entre vencimientos deuda y financiación déficit
Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Amortizaciones deuda	Liquidaciones negativas Sistema de financiación 2008 y 2009*	Financiación déficit y retenciones por liquidaciones negativas		TOTAL
			Intereses	Proveedores y otros	
ANDALUCÍA	2.201.349,11	581.822,25	100.383,79	1.660.594,59	4.544.149,73
ASTURIAS	90.767,70	72.499,55	5.289,72	352.759,14	521.316,10
C. VALENCIANA	1.679.156,64	193.682,60	94.587,11	1.151.662,36	3.119.088,71
CANARIAS	193.715,78	171.189,13	3.551,76	473.417,69	841.874,36
CANTABRIA	47.215,00	46.424,35	0,00	232.862,44	326.501,79
CASTILLA-MANCHA	285.543,74	62.290,92	19.600,12	492.468,92	859.903,70
CATALUÑA	8.360.357,92	151.534,11	279.310,40	2.023.535,68	10.814.738,12
ILLES BALEARS	478.180,00	15.400,96	12.326,16	542.360,10	1.048.267,23
MURCIA	435.370,00	67.814,63	20.497,21	321.035,05	844.716,90
Total general	13.771.655,89	1.362.658,50	535.546,27	7.250.695,99	22.920.556,65

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro IV.3.1 - FLA 2014. Distribución entre vencimientos deuda y financiación déficit
Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Amortizaciones deuda	Liquidaciones negativas Sistema de financiación 2008 y 2009*	Financiación déficit y retenciones por liquidaciones negativas		TOTAL
			Intereses	Proveedores y otros	
ANDALUCÍA	1.387.532,43	0,00	103.737,05	2.606.054,56	4.097.324,05
ASTURIAS	2.999.084,92	0,00	271.214,16	2.787.131,00	6.057.430,07
C. VALENCIANA	78.880,13	171.189,13	6.691,71	559.930,54	816.691,51
CANARIAS	55.719,64	46.424,35	1.716,60	240.738,67	344.599,26
CANTABRIA	755.320,70	0,00	103.029,64	749.908,04	1.608.258,39
CASTILLA-MANCHA	4.076.260,77	0,00	212.278,09	3.624.320,22	7.912.859,08

Reflexiones críticas sobre el Fondo de Liquidez Autonómico tras una década de vigencia (2012-2022)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Amortizaciones deuda	Liquidaciones negativas Sistema de financiación 2008 y 2009*	Financiación déficit y retenciones por liquidaciones negativas		TOTAL
			Intereses	Proveedores y otros	
CATALUÑA	0,00	0,00	0,00	177.998,15	177.998,15
ILLES BALEARS	463.258,26	0,00	35.360,17	588.202,29	1.086.820,72
MURCIA	326.072,17	0,00	39.758,41	747.370,17	1.113.200,76
Total general	10.142.129,02	217.613,47	773.785,83	12.081.653,66	23.215.181,98

* En esta columna se incluye el importe destinado a financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008-2009, que se abonó directamente a CC. AA. Para el resto de CC. AA., el importe que financia la devolución de las liquidaciones negativas figura en los pagos a proveedores y otros.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro V.1.1.1 - FLA y Facilidad Financiera 2015. Datos por CC. AA.

Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Importe	Nº de facturas	Nº de proveedores
ANDALUCÍA	1.105.470,00	134.895	1.819
ARAGÓN	675.839,94	103.409	1.171
ASTURIAS	71.787,16	10.435	962
CANARIAS	181.661,63	143	49
CASTILA Y LEÓN	832.025,84	108.420	2.902
EXTREMADURA	302.605,01	23.478	1.500
GALICIA	62.610,25	2.991	114
ILLES BALEARS	348.872,41	39.769	1.468
MADRID	1.846.069,27	229.899	4.154
LA RIOJA	79.089,11	4.407	723
Total FFF	5.506.030,63	657.846	10.804
C. VALENCIANA	4.405.105,59	321.768	30.619
CANTABRIA	238.383,10	18.293	1.573
CASTILLA-MANCHA	798.281,71	84.500	3.540
CATALUÑA	4.960.314,85	307.677	60.471
MURCIA	739.450,31	56.201	1.405
Total FLA	11.141.535,57	788.439	94.811
Total general	16.647.566,20	1.446.285	103.759

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro V.2.2 - FLA 2016. Datos por CC. AA.

Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Importe	Nº de facturas	Nº de proveedores *
ANDALUCÍA	1.721.525,59	256.431	6.845
ARAGÓN	680.646,17	176.367	4.014
C. VALENCIANA	2.665.941,29	267.555	6.183
CANTABRIA	196.897,89	15.127	1.189
CASTILLA-MANCHA	561.517,78	105.066	4.059
CATALUÑA	3.292.534,85	292.597	47.987
EXTREMADURA	511.287,18	93.416	2.835
ILLES BALEARS	399.449,09	36.834	1.574
MURCIA	689.432,63	105.850	2.153
Total general	10.719.232,46	1.349.243	70.065

* El importe del Total Proveedores no coincide con el desglose por comunidades, ya que un mismo proveedor puede encontrarse incluido en varias CC.AA.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro V.3.2 - FLA 2017. Datos por CC. AA.

Importe en miles de euros

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Importe	Nº de facturas	Nº de proveedores *
ANDALUCÍA	618.538,12	66.799	2.655
ARAGÓN	401.406,66	84.264	3.607
C. VALENCIANA	1.483.005,49	97.089	2.786
CANTABRIA	196.589,97	14.109	1.232
CASTILLA-MANCHA	257.198,46	53.716	3.598
CATALUÑA	1.822.376,72	52.198	3.579
EXTREMADURA	319.765,71	30.622	2.744
ILLES BALEARS	170.686,20	4.013	813
MURCIA	481.727,52	72.545	1.443
Total general	5.751.294,84	475.355	17.442

Fuente: Ministerio de Hacienda.

El 9 de marzo de 2018, el Consejo de Ministros dio luz verde al acuerdo de solicitud de adhesión de Cataluña al Fondo de Financiación a CC. AA. de 2018, a través del compartimento FLA, y aprobó que Cataluña solicitara al FLA 3.477 millones de euros. Este dato pone de relieve que, como ya avanzamos, Cataluña es la comunidad autónoma que más asistencia recibe (entre

un 30% y un 32% de los fondos del FLA), en línea con el porcentaje que viene percibiendo desde la creación del FLA.

Respecto al recurso al FLA por parte del resto de CC. AA., cabe afirmar que la Comunidad Valenciana ocupa el segundo lugar, seguida de Andalucía, como territorios que mayores dotaciones han recibido del FLA. Conviene advertir que los últimos préstamos vencerán dentro de 10 años, pues las CC. AA. adheridas al FLA firmaron ejercicio tras ejercicio préstamos a 10 años con el Estado para cubrir el déficit generado por la crisis a fin de poder atender los servicios básicos. Estos préstamos se concedieron con dos años de carencia, tras los cuales han tenido que empezar a amortizar capital.

Sea como fuere, lo cierto es que, pese a las críticas formuladas contra este mecanismo, las CC. AA. se han ahorrado alrededor de 22.000 millones de euros en intereses entre 2012 y 2016, gracias a las ayudas del plan de pagos a proveedores y el FLA, con unas condiciones mucho más favorables que las de los mercados —tienen dos años de carencia y unos tipos más bajos—; incluso, en 2015 (año electoral, por otra parte), el Gobierno llegó a ofrecer algunos préstamos a tipo 0. Esta financiación tan ventajosa es posible porque es el ICO el que negocia con los bancos y ofrece el aval del Estado para obtener los préstamos, si bien una parte importante procede también de las Loterías y Apuestas del Estado. Todo ello ha propiciado que en los últimos años las CC. AA. hayan conseguido reducir el gasto en intereses financieros a prácticamente la mitad, tal y como se desprende de los gráficos siguientes, publicados por el Ministerio de Hacienda en su *Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2016*.⁴⁴

Ahorros intereses asociados al FLA 2012-2014

CC. AA.	Ahorros 2012	Ahorros 2013	Ahorros 2014			Ahorros 2012-2014
			Márgenes de mercado	Por rebaja 1% desde octubre a diciembre 2014	Total	
ANDALUCÍA	12,34	188,08	318,58	70,80	389,38	589,80
P. ASTURIAS	0,61	15,79	29,55	6,26	35,81	52,21
ILLES BALEARS	1,26	50,61	92,17	14,70	106,87	158,74

44. Ministerio de Hacienda, *Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez*.

CC. AA.	Ahorros 2012	Ahorros 2013	Ahorros 2014			Ahorros 2012-2014
			Márgenes de mercado	Por rebaja 1% desde octubre a diciembre 2014	Total	
CANARIAS	4,11	55,21	77,18	17,10	94,28	153,60
CANTABRIA	0,32	11,67	20,96	4,10	25,06	37,05
CASTILLA-LA MANCHA	5,90	87,83	132,81	20,20	153,01	246,74
CATALUÑA	65,64	559,52	900,76	174,00	1.074,76	1.699,92
EXTREMADURA	0,00	0,44	0,44	0,44		
R. MURCIA	3,60	57,20	94,24	13,90	108,14	168,95
C. VALENCIANA	19,83	285,18	429,61	78,10	507,71	812,72
TOTAL	113,59	1.311,09	2.095,87	399,61	2.495,48	3.920,16

	Ahorro intereses 2015	Ahorro intereses 2016
Andalucía	589,79	512,58
Aragón	9,34	16,33
Asturias	44,52	44,51
Baleares	138,75	121,11
Canarias	108,27	96,59
Cantabria	38,90	31,69
Castilla-La Mancha	267,12	222,47
Castilla y León	85,24	24,45
Cataluña	1.236,92	1.026,35
Extremadura	11,84	13,35
Galicia	93,56	20,10
La Rioja	11,28	3,08
Madrid	5,17	21,78
Murcia	148,71	123,11
Valencia	753,19	631,38
Total CC. AA.	3.542,59	2.908,88

Fuente: MINHAP. Datos en millones de euros.

En 2022, Andalucía presentó una actualización de su Plan Plurianual de Endeudamiento (PPE) 2021-2024, en cumplimiento del acuerdo de la CDGAE de 5 de julio de 2018, que permite combinar la financiación con cargo al Fondo de Financiación (mediante el compartimento Facilidad Financiera) y la captación de recursos a través del mercado.

Durante 2022 y 2023 hubo ocho CC. AA. adheridas al FLA: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana. La dotación total de los compartimentos FLA y Facilidad Financiera para el primer trimestre de 2023 ascendió a 10.620,23 millones (FLA = 10.416,4 y FF (Andalucía) = 203,4). Y la distribución de los fondos por CC. AA. fue la siguiente: Cataluña (4.749,93), Comunidad Valenciana (2.790,76), Castilla-La Mancha (929,96), Aragón (810,74), Baleares (488,75), Murcia (269,69), Cantabria (179,52), Extremadura (151,78) y La Rioja (45,26).

13.6 Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Resumen general
Millones de euros

Serie en cuadro y columnal / series in table and column	Valores representativos de deuda/ Debt securities			Préstamos/Loans				Resto del mundo/ Rest of the world			Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas / Fund for the Financing of Regional (Autonomous) Governments	Asociaciones Público-Privadas (APPs) y otra deuda imputada Public-Private Partnerships (PPPs) and other imputed debt
	Total	Corto plazo / Short-term	Largo plazo / Long-term	Total	Total	Del cual: factoring sin recurso	Corto plazo / Short-term	Largo plazo / Long-term	Resto del mundo / Rest of the world	Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas / Fund for the Financing of Regional (Autonomous) Governments	Asociaciones Público-Privadas (APPs) y otra deuda imputada Public-Private Partnerships (PPPs) and other imputed debt	
I	2=3+6	3=4+5	5	6=7+11+12+13	7=9+10	8	9	10	11	12	13	
TOTAL	13,9/1 316.663	46.379	46.190	270.284	64.656	1.030	4.236	60.420	17.705	180.045	7.878	
1. Andalucía	13,9/2 37.419	5.019	4.831	32.400	3.921	55	54	3.867	2.159	25.871	449	
2. Aragón	13,9/3 9.999	938	—	8.261	3.755	22	34	3.721	491	4.014	—	
3. Principado de Asturias	13,9/4 4.246	364	—	3.882	2.298	7	159	2.139	493	995	97	
4. Illes Balears	13,9/5 9.135	600	—	8.535	4.254	39	150	4.105	56	4.009	216	
5. Canarias	13,9/6 6.455	751	—	5.705	4.360	10	8	4.352	41	1.304	—	
6. Cantabria	13,9/7 3.428	40	—	3.388	68	41	4	64	117	3.125	79	
7. Castilla-La Mancha	13,9/8 15.539	633	—	14.886	4.829	3	2	4.826	428	9.629	—	
8. Castilla y León	13,9/9 13.124	3.808	—	9.317	5.391	59	69	5.322	1.504	2.157	265	
9. Cataluña	13,9/10 84.486	2.472	—	82.014	4.451	76	1.384	3.067	4.187	69.438	3.937	
10. Extremadura	13,9/11 5.093	470	—	4.623	2.716	8	30	2.686	186	1.722	—	
11. Galicia	13,9/12 11.824	2.500	—	9.324	4.855	10	239	4.616	917	3.208	343	
12. La Rioja	13,9/13 1.647	30	—	1.617	753	1	3	751	158	705	—	
13. Comunidad de Madrid	13,9/14 34.859	20.065	—	14.500	9.861	21	34	9.827	2.692	—	1.947	
14. Región de Murcia	13,9/15 11.387	95	—	11.492	1.942	351	690	1.252	450	9.095	4	
15. Comunidad Foral de Navarra	13,9/16 3.282	1.184	—	2.098	1.346	3	295	1.051	466	—	286	
16. País Vasco	13,9/17 11.395	6.961	—	4.435	3.136	4	4	3.132	1.299	—	—	
17. Comunitat Valenciana	13,9/18 54.260	452	—	53.809	6.719	440	1.077	5.642	2.062	44.772	255	
PROMEMORIA:												
EMPRESAS PÚBLICAS NO INCLUIDAS	13,11/1 2.608	829	—	1.779	694	47	56	638	1.085	—	—	
EN EL SECTOR AAPP												
September 2022 data	EUR millions											
13-6 Debt according to the Excessive Deficit Procedure (EDP). General Summary	13. REGIONAL (AUTONOMOUS) GOVERNMENTS											

Nota: El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas ha asumido la deuda, a diciembre de 2014, del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y del Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores (FFPP). / Note: The Fund for the Financing of Regional (Autonomous) Governments has assumed the outstanding debt of the former FLA and FFPP funds until december 2014.

	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023
	Mecanismos Extraordinarios	Mecanismos Extraordinarios	Mecanismos Extraordinarios	Mecanismos Extraordinarios	Mecanismos Extraordinarios
	FLA	FLA	FLA	FLA	FLA
ANDALUCÍA	0,0	6.007,8	0,0	0,0	0,0
ARAGÓN	1.293,1	0,0	1.342,7	1.125,2	810,7
CAST. LA MANCHA	1.746,8	0,0	2.543,5	2.389,5	930,0
CASTILLA Y LEÓN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CATALUÑA	0,0	0,0	13.469,3	12.673,5	4.749,9
CANARIAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EXTREMADURA	507,9	0,0	578,6	850,7	151,8
GALICIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. VALENCIANA	6.783,5	8.161,1	8.992,6	7.813,3	2.790,8
ASTURIAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BALEARS (ILLES)	0,0	0,0	1.125,7	1.153,2	488,8
CANTABRIA	0,0	0,0	511,9	462,5	179,5
MADRID	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MURCIA	1.475,5	2.022,0	1.821,8	1.811,5	269,7
RIOJA (LA)	0,0	0,0	275,9	320,2	45,3
PAIS VASCO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NAVARRA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total CC. AA.	11.806,8	16.190,9	30.662,1	28.699,6	10.416,4
Datos en millones de euros					

3. Conclusiones

El estudio realizado nos permite formular una serie de reflexiones para el debate, a modo de consideraciones finales, que serían las siguientes.

Primera consideración. Resulta evidente que las reglas fiscales adoptadas por el legislador —en buena medida, a instancias de la UE— han tratado de incidir en los problemas derivados de un déficit excesivo o de un volumen muy elevado de deuda pública —lo cual es muy loable—, pero ciñéndose a paliar las consecuencias de tal situación, no la causa de la misma.

Es decir, medidas como la instauración de los límites derivados de la estabilidad presupuestaria o de la sostenibilidad financiera o la determinación de

un período medio de pago a los proveedores, o incluso la creación del FLA, han tratado de atajar parte del problema, pero no han incidido, sin embargo, en la causa que lo genera.

En mi opinión, la verdadera sostenibilidad del Estado de bienestar autonómico depende de profundizar en el concepto patrimonial de hacienda social, en el que la corresponsabilidad en los ingresos y en los gastos constituye un elemento inescindible a la propia autonomía política de las CC. AA. De ahí que se haya de tener muy presente, en este ámbito de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, que para alcanzar estas debe atenderse asimismo a los principios de justicia del gasto público.⁴⁵ Es decir, estos mecanismos de los que hemos hablado, entre los que se incluye el FLA, deberían servir para llevar a cabo una mejor elección de las necesidades públicas que satisfacer, fortaleciendo así la justicia del gasto, en el bien entendido de que, si los recursos son limitados, debe atenderse a una asignación equitativa de los recursos públicos tanto en la elección como en la prioridad de ejecución de las necesidades públicas.

Segunda consideración. ¿Resulta adecuada la pervivencia del FLA, partiendo de que nació como un sistema coyuntural/temporal? Transcurridos ya más de 10 años desde su instauración, el FLA (y el resto de fondos) siguen actuando como garantes últimos de los servicios públicos fundamentales a nivel regional. Esta situación ha sido denostada mayoritariamente por los expertos, que opinan que la financiación autonómica no puede depender de un mecanismo tan discrecional⁴⁶ como este (ya que, en último término, es el Ministerio el que decide cuánto reparte a cada comunidad autónoma), cuya naturaleza es extraordinaria y que se concibe como un préstamo (genera intereses a pagar por las regiones) y no como una transferencia.

Resulta innegable que el FLA se concibió como una figura coyuntural, que ha facilitado una elevada liquidez para las CC. AA. a unos costes muy reducidos, en un período de crisis que requería unas mayores necesidades de

45. En la misma dirección, Agulló, “*Quo vadis?*”, 50. Sobre la virtualidad del principio de justicia material en el gasto público, véase Martínez Giner, “El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria”, 482.

46. Este parecer contrasta abiertamente con el del anterior ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, que siempre defendió que el FLA era un sistema positivo y sin agravios entre CC. AA.

financiación. Sin embargo, a medida que la inestabilidad de los mercados vaya desapareciendo, a la par que se vaya reduciendo, lenta pero paulatinamente, el excesivo déficit público de las CC. AA., entendemos que la pervivencia del FLA sería inidónea. De hecho, algunos expertos⁴⁷ apuntan que, si bien ha cumplido un importante papel (pudiendo incluso hablarse de éxito), el mayor error podría ser su prolongación excesiva en el tiempo. En la misma línea, la Comisión Europea, el Banco de España, el Banco Central Europeo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que al principio vieron con buenos ojos esta solución, se muestran desde hace tiempo inquietos por la extensión de estos mecanismos.

En este sentido, ya hay algunas CC. AA. que podríamos decir que “han roto el cordón umbilical” con el Estado, entre las que destaca Madrid, que siempre se mostró incómoda con este sistema, y otras que asimismo han reclamado su derecho a salir a los mercados, como, por ejemplo, Andalucía o Castilla y León. En este orden de ideas, la Comunidad andaluza alegaba el cumplimiento del objetivo del déficit y que la deuda estaba por debajo de la media, a la vez que demostraba estar generando riqueza, ser la comunidad autónoma que antes paga a sus proveedores, así como la mejora de la calificación de las agencias de *rating* sobre la deuda andaluza, lo que hace que, cumplidos estos requisitos de estabilidad y atendido el actual contexto económico, fuera el momento adecuado para volver a los mercados. En otras palabras, Andalucía demandaba salir de la tutela del Estado y recuperar plenamente su autonomía financiera.

En julio de 2018, la CDGAE aprobó un mecanismo para posibilitar la salida gradual a los mercados financieros por parte de las CC. AA.⁴⁸ Desde entonces,

47. Cantalapiedra y Jiménez, “Financiación del endeudamiento autonómico”, 59, al considerar discutible que el Tesoro deba seguir incentivando esta vía de financiación en todos los casos, “tanto por los incentivos perversos que genera sobre el compromiso con la estabilidad presupuestaria, como por su discrecionalidad y asimetrías en el reparto de recursos. Además, alejar por mucho tiempo a los inversores de las Comunidades Autónomas supondrá costes de reentrada en el futuro que deberían evitarse”.

48. En esta dirección, destaca asimismo la aprobación en julio de 2018 de un protocolo para que las CC. AA. puedan refinanciar deudas a corto plazo y pasarlas a largo plazo. Se trata de una medida que favorece sobre todo a los territorios con más problemas de liquidez, dado que les permitirá refinanciar a largo plazo los créditos financieros de carácter estructural (y no coyuntural) que tengan.

Andalucía, Madrid y el País Vasco han emitido deuda de inversores privados, mientras que Baleares ya cuenta con la autorización para hacerlo. Un paso intermedio sería abandonar el FLA, si bien continuar conectadas a las ayudas de liquidez del Estado a través del Fondo de Facilidad Financiera, como paso previo al acceso a los mercados financieros y a su disciplina.

Desde el prisma opuesto, otras CC. AA., por el contrario, no quieren oír hablar de terminar con esta fuente de financiación adicional. Se trata, lógicamente, de las CC. AA. más endeudadas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha) y que, a la vez, aducen estar infrafinanciadas, por lo que, en su opinión, los créditos no son sino un anticipo del dinero que les corresponde. Ello nos devuelve al que a nuestro juicio constituye el tema de fondo de la discusión: la necesaria y urgente revisión del sistema de financiación autonómica.

Situados en el contexto actual, cabe constatar que todavía no se han corregido los desequilibrios financieros. De hecho, la crisis sanitaria originada por el COVID-19 ha provocado, desde 2020, unos impactos presupuestarios notables en el conjunto de las administraciones públicas y, señaladamente, en las CC. AA. Ello determinó la suspensión de las reglas fiscales en los ejercicios de 2020 a 2022 por situación de emergencia extraordinaria, que se mantiene en 2023 debido a la guerra de Ucrania y a la crisis energética (artículos 135.4 CE y 11.3 de la LO 2/2012).

Ello explica que desde la doctrina⁴⁹ se hayan formulado propuestas en el sentido de dotar al FLA de carácter estructural y permanente, con independencia del contexto financiero, pues se ha demostrado que la emisión centralizada de deuda autonómica puede suponer un ahorro de costes. No obstante, en mi opinión, mecanismos como el FLA implican un serio intervencionismo y control del Estado sobre la hacienda autonómica, que sin duda encuentra su justificación en momentos de crisis, pero cuya perpetuación menoscaba la autonomía financiera que la CE y los estatutos reconocen a las CC. AA.

La incógnita, empero, es si todas las CC. AA. podrán acceder a los mercados en el momento actual, lo cual, a mi juicio, no será posible de manera generalizada en el futuro inmediato. Lo cierto, con todo, es que, aunque en la

49. Vicente, “Los mecanismos estatales de apoyo a la financiación autonómica”, 11.

actualidad el FLA sigue teniendo vigencia indefinida,⁵⁰ se aprecian medidas tendentes a aliviar las tensiones de tesorería, que en última instancia posibilitarán el retorno a los mercados por parte de todas las autonomías y, con ello, la recuperación de su plena autonomía financiera.

Tercera consideración. El análisis de este tema suscita asimismo un interrogante adicional, cual es el de cómo gestionar la enorme deuda que las CC. AA. tienen con el Estado. Algunas, como la Comunidad Valenciana o Baleares, han reclamado una quita.

El tratamiento de esta cuestión divide tanto a expertos como a CC. AA. Una parte de los expertos que presentaron su informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica en julio de 2017⁵¹ (de los 160 folios, el 40% eran votos particulares, siendo la posibilidad de la quita uno de los aspectos que más división generaron) se manifiesta en contra de las quitas y mantiene que la deuda se debe devolver. En esta línea, se han alzado voces que denuncian que las quitas lanzan un mensaje/incentivo negativo, cual es el de que las CC. AA. pueden permitirse el lujo de gestionar mal, ya que al final siempre estará el Estado, que asumirá en última instancia las consecuencias.

La Comunidad de Madrid es la que se opone de forma más tajante a una posible quita. Nótese, a este respecto, que, aunque es una de las CC. AA. que reciben menos ingresos que la media, prácticamente no ha recurrido al FLA y se ha financiado por su cuenta. De ahí que el Ejecutivo madrileño mantenga que una quita supondría algo así como un premio a los peores gestores. No obstante, ello no impide para que se muestre a favor de refinanciar los préstamos y suavizar los intereses y el plazo de devolución.

Otro grupo de expertos, minoritario,⁵² aboga por las quitas, pero solo en relación con aquellas CC. AA. que se demuestre que han estado infrafinanciadas. Es lo que defiende, entre otras, la Comunidad Valenciana, que denuncia que el actual sistema de financiación (que califica como insuficiente e injusto)

50. En esta dirección, como solución transitoria, se ha llegado a proponer un plan de desconexión a tres años, para cerrar los fondos poco a poco, pudiéndose dejar una ventanilla de emergencia.

51. Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica, *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*.

52. *Ibíd.*

provoca que algunas CC. AA. reciban menos recursos que el resto, lo que les obliga a recurrir al FLA con mayor intensidad. Reclama que se realice una quita a la deuda del mismo importe que la cifra estimada de infrafinanciación. Una medida como esta beneficiaría especialmente, además de a la Comunidad Valenciana, a Cataluña y a Murcia, territorios todos ellos que reciben menos recursos que la media y, a la vez, están fuertemente endeudados.

Partiendo de la premisa de que perdonar la deuda no está permitido por Bruselas, el Ministerio de Hacienda se muestra más partidario de una reestructuración (ampliar plazos y recalcular tipos), pero solo de la parte que corresponda a infrafinanciación, pues no hay que olvidar que una parte de esa deuda también procede, en cierta medida, de la mala gestión. Se evidencia, de nuevo, la trascendencia de la interrelación entre la suficiencia financiera y el buen ejercicio de la autonomía financiera.

En definitiva, el estudio acometido permite constatar que el FLA representa todavía un recurso esencial para un amplio grupo de CC. AA., que dependen de esta financiación adicional para garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar. No obstante, resulta también evidente la necesidad de ir abandonando esta figura, a medida que vaya remitiendo la incertidumbre en los mercados y la inestabilidad bancaria, recuperando así su plena autonomía financiera. Y todo ello, sin olvidar el tema subyacente y de máxima importancia, cual es la inaplazable reforma del sistema de financiación autonómica.

Bibliografía

- Agulló Agüero, A. “Quo vadis? ¿Hacia dónde va el Derecho del gasto público?”. En A. Agulló Agüero, dir., *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, 29-55. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- Calvo Vérguez, J. “La crisis financiera de las Comunidades Autónomas y la creación del Fondo de Liquidez Autonómico como mecanismo destinado a hacer frente a las dificultades de acceso a la financiación”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 317 (2011): 73-112.
- Cancio Fernández, R. C. “Límites constitucionales en la aplicación del principio de proporcionalidad: la STC 101/2016, de 25 de mayo”. *Revista Aranzadi Doctrinal* n.º 11 (2016), BIB 2016\85554.
- Cantalapiedra, C., y S. Jiménez. “Financiación del endeudamiento autonómico: entre el FLA y los mercados”. *Cuadernos de Información Económica* n.º 256 (2017): 59-69.

- Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica. *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Julio de 2017.
- Defensor del Pueblo. *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2012*. En *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, serie A, n.º 140, 6 de marzo de 2013.
- Escribano López, F. “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Revista Española de Derecho Financiero* 156 (2012): 11-28.
- Fondevila Antolín, J. “Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales”. *Actualidad Administrativa* 9 (2016). La Ley 6325/2016.
- García Martínez, A. “La condicionalidad fiscal y financiera derivada de la adhesión de las Comunidades Autónomas al Fondo de Liquidez Autonómico”. En A. Agulló Agüero, dir., *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, 285-321. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- . “El Fondo de Liquidez Autonómico”. En J. Arrieta Martínez de Pisón, y J. Zornoza Pérez, dirs., *La distribución del poder financiero en España. Homenaje al Profesor Juan Ramallo Massanet*, 495-510. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Herrero Alcalde, A., J. Martín Román, y J. M. Tránchez Martín. “Factores determinantes del Fondo de Liquidez Autonómica”. *RIFDE Papeles a Discusión* 5/2016 (XXIV Encuentro de Economía Pública): 1-31.
- Instituto de Crédito Oficial (ICO). *Informe Anual 2012*. Madrid, 2013.
- Martínez Giner, L. A. “El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Derecho Financiero* 115 (2002): 471-492.
- Medina Guerrero, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”. *Revista de Estudios Políticos* 165 (2014): 189-210.
- Ministerio de Hacienda. *Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2016*. Fecha de publicación: 1 de agosto de 2017. http://www.hacienda.gob.es/CDI/mecanismos%20financiacion%20adicionales/informe_estimacion_ahorros_mecanismos_2012-2016.pdf (última consulta: 15 de mayo de 2023).
- . *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC. AA. Balance 2012-2017*. http://www.hacienda.gob.es/CDI/mecanismos%20financiacion%20balance/informe_balance_mecanismos_2012-2017.pdf (última consulta: 15 de mayo de 2023).
- Núñez Martínez, M. El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera: el Fondo de Liquidez Autonómico. Trabajo inédito. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013.
- Ribes Ribes, A. “El Fondo de Liquidez Autonómico como mecanismo adicional de financiación de las Comunidades Autónomas”. *Revista Española de Derecho Financiero* 183 (2019): 49-87.

- Rodríguez Bereijo, Á. “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”. *Crónica Presupuestaria* 1 (2013): 5-39.
- Vázquez Cobos, C., y B. Lozano Cutanda. “Creación de un Fondo estatal para atender los vencimientos de deuda de Comunidades Autónomas y evitar el *default* (Real Decreto-ley 21/2012)”. *Noticias breves, Gómez-Acebo & Pombo*, julio de 2012.
- Vicente González, I. “Los mecanismos estatales de apoyo a la financiación autonómica”. *Boletín Económico del ICE* 3035 (2013): 3-14.