

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Roberto Fernández Llera

Jefe de Gabinete Técnico
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Eloy Morán Méndez

Auditor
Consello de Contas de Galicia
Profesor Asociado
Universidade da Coruña

Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control

RESUMEN/ABSTRACT:

La profunda crisis económica ha puesto en entredicho las políticas de ingresos y gastos del Sector Público español, de forma muy destacada en el ámbito de las Comunidades Autónomas (CCAA). En el trabajo se analizan algunos impactos básicos de la crisis sobre los ingresos y gastos y el endeudamiento de este nivel de gobierno. También se repasan sucintamente los ajustes llevados a cabo hasta el momento, constatando su relativa eficacia, pero dudando de su persistencia en el futuro, si no es a costa de deteriorar elementos nucleares de los servicios públicos fundamentales. En este contexto, el control externo afronta retos muy amplios y diversos.

The deep economic crisis has compromised the revenue and expenditure policies in the Spanish Public Sector, especially in the regional governments (Autonomous Communities). The paper discusses some basic impacts of the crisis on the revenues, expenses and borrowing of this tier of government. The paper also reviews the adjustments made till the moment, noting their relative effectiveness, but doubting his persistence in the future, if not at the cost of damaging core elements of essential public services. In this context, external auditing faces very large and diverse challenges.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS, CRISIS, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA, CONTROL EXTERNO
AUTONOMOUS COMMUNITIES, CRISIS, BUDGETARY STABILITY, DEBT, EXTERNAL CONTROL

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

La profunda recesión económica, agravada en España por unas tasas de paro históricamente elevadas, junto a la crisis de la deuda soberana en la Eurozona, han puesto en entredicho las políticas de ingresos y gastos del Sector Público español desde finales de 2008. A este proceso de ajuste no han sido ajenas las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), cuyos presupuestos han registrado intensos ajustes en forma de incrementos impositivos desconocidos en los últimos tiempos, así como en recortes de gasto que han afectado a la práctica totalidad de partidas y programas, todo ello con el fin de compensar el deterioro de las finanzas públicas por el impacto del ciclo económico.

La reforma constitucional de 2011 en materia de estabilidad presupuestaria, así como la nueva normativa presupuestaria en la Unión Europea (*six pack* y Pacto Fiscal), normas todas ellas “inspiradas” por una cierta ortodoxia presupuestaria alemana¹, constituyen los hechos trascendentales que han de marcar –ya lo están haciendo– el devenir de las finanzas públicas en España y en el conjunto de la Unión Europea. La posterior aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) desarrolla el contenido de la reforma constitucional, si bien dan idea de la gravedad de los ajustes que conlleva dos hechos muy evidentes. Por un lado, la postergación de los objetivos de déficit estructural y deuda pública hasta 2020 y, de otra parte, la propia modificación de la LOEPSF sólo cinco meses después de su entrada en vigor, para regular nuevos mecanismos adicionales de financiación para CCAA y Corporaciones Locales.

El objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva general y comparada, la repercusión que la crisis económica y los posteriores ajustes fiscales han tenido en los presupuestos de las CCAA. La estructura del trabajo es como sigue. En la sección 2 se presentan los datos básicos del impacto de la crisis económica. En la sección 3 se presenta someramente el ajuste llevado



a cabo por las CCAA, tomando sobre todo como base los planes económico-financieros. La sección 4 plantea retos de presente y futuro para el control externo en un marco de restricciones presupuestarias y financieras duraderas. Una última sección cierra el trabajo con las conclusiones.

2. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL TRAS LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica impactó de manera clara en las cuentas públicas a partir del año 2008, quebrando una larga senda de consolidación fiscal que duraba ya unos 15 años. Los resultados de este brutal impacto se dejaron sentir en los principales indicadores presupuestarios y financieros del Sector Público español (cuadro 1), también en los gobiernos subcentrales². Así, el saldo agregado que había alcanzado el superávit nominal entre 2005 y 2007, se derrumbó hasta niveles del 10% de déficit en términos del PIB a partir de 2009. Esta enorme variabilidad se explica sobre todo por la debilidad del superávit estructural obtenido en los años de expansión económica previos a la crisis (sólo superó el 1% del

¹ Cabe recordar que Alemania reforma su Norma Fundamental en 2006 y 2009, precisamente con estos objetivos de disciplina de las finanzas públicas.

² Algunos estudios empíricos recientes en el ámbito de la Unión Europea han analizado la relación entre descentralización y resultados fiscales (Governatori y Yim, 2012; European Commission, 2012).

PIB potencial en 2006), a pesar del fuerte crecimiento económico registrado. Se podría afirmar que el ajuste en las finanzas públicas se debió en gran medida a la pura evolución positiva del ciclo económico, mientras que las medidas discrecionales de política fiscal, tanto de reducción de bases tributarias y tipos impositivos, como de expansión del gasto, iban en la línea de debilitar ese saldo estructural de las Administraciones Públicas. La llegada de la crisis no ha hecho más que confirmar con crudeza ese presagio. Aún más dramático resulta el salto experimentado en la ratio de deuda pública, transitando desde un 36% del PIB en 2007 hasta superar a partir de 2010 el 60% que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea e incluso el 100% del PIB desde el año 2014. En ello ha tenido mucho

que ver la ayuda del Eurogrupo para el saneamiento y la reestructuración del sistema financiero español. Cabe recordar que, históricamente, a algunos países que superan este umbral les resulta muy complicado retomar niveles sostenibles de deuda pública (International Monetary Fund, 2012). Una de las consecuencias más notables es la creciente carga de intereses de la deuda –y, obviamente, también de amortizaciones– que se ha duplicado en términos relativos desde el comienzo de la crisis, debiendo recordarse que “su pago gozará de prioridad absoluta”, en virtud del artículo 135.3 de la Constitución Española, lo cual indefectiblemente condiciona toda la política presupuestaria de las Administraciones Públicas.

Cuadro 1. Principales variables macrofiscales en España

| | Expansión | | | | | Crisis | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|------|------|------|------|--------|-------|------|------|-------|------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Saldo nominal (% PIB) | -0,3 | -0,1 | 1,3 | 2,4 | 1,9 | -4,5 | -11,2 | -9,7 | -9,4 | -10,2 | -6,7 | -7,2 |
| Saldo estructural (% PIB potencial) | -0,8 | 0,3 | 0,8 | 1,5 | 0,9 | -4,5 | -8,6 | -7,4 | -7,3 | -5,9 | -4,7 | -5,5 |
| Deuda pública (% PIB) | 48,8 | 46,3 | 43,2 | 39,7 | 36,3 | 40,2 | 53,9 | 61,5 | 69,3 | 88,4 | 95,8 | 101,0 |
| Intereses (% PIB) | 2,4 | 2,0 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 1,9 | 2,5 | 3,0 | 3,5 | 3,6 |
| Crecimiento PIB real (%) | 3,1 | 3,3 | 3,6 | 4,1 | 3,5 | 0,9 | -3,7 | -0,3 | 0,4 | -1,4 | -1,4 | 0,8 |

Los datos de 2012 y posteriores son estimaciones.

Fuente: Annual macro-economic database (AMECO), Comisión Europea (consultada en marzo de 2013).

Por niveles de gobierno y, en términos de déficit público, la Administración Central es la que presenta desequilibrios mayores desde el comienzo de la crisis, habida cuenta de que ha sido la que ha debido soportar en exclusiva la mayor factura por gastos de desempleo, así como caídas notabilísimas en la recaudación por Impuesto sobre Sociedades (que es 100% estatal), IRPF e IVA (67% y 65% de tramo estatal, respectivamente, hasta la reforma de la financiación autonómica de 2009). El efecto de la ayuda al sistema financiero en 2012 no computa a efectos del objetivo de déficit marcado para España, si bien su atribución se hace a la Administración Central, por ser el nivel de gobierno que recibe los fondos del Eurogrupo y también el que lo gestiona, en virtud del *Memorandum de Entendimiento* (MOU, por su acrónimo en inglés) suscrito por España. Como se observa en el cuadro 2, en las

CCAA el impacto más evidente se registra a partir del año 2010. La explicación hay que encontrarla –no en exclusiva, pero sí de forma determinante– en el hecho de que las CCAA recibieron en 2008 y 2009 anticipos a cuenta del sistema de financiación autonómica basados en unas estimaciones optimistas que sobreestimaron los ingresos. De esta forma, el descenso real de la recaudación en esos ejercicios incrementó directamente la necesidad de financiación de la Administración Central, retrasándose el efecto en el déficit autonómico a los años 2010 y 2011, cuando tuvo lugar la liquidación del sistema. No obstante, cabe recordar que, a pesar de que “contablemente” la liquidación se registró en el déficit autonómico de esos ejercicios, su devolución tendrá lugar de manera aplazada en varios años.

Cuadro 2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación según Protocolo sobre Déficit Excesivo

| | Total | Ad. Central | CCAA | Corporaciones Locales | Seguridad Social |
|--------|-------|-------------|------|-----------------------|------------------|
| 2003 | -0,4 | -0,7 | -0,5 | -0,2 | 1,0 |
| 2004 | -0,1 | -1,1 | -0,1 | 0,0 | 1,0 |
| 2005 | 1,3 | 0,5 | -0,3 | -0,1 | 1,1 |
| 2006 | 2,4 | 1,0 | 0,0 | 0,1 | 1,3 |
| 2007 | 1,9 | 1,2 | -0,2 | -0,3 | 1,3 |
| 2008 | -4,5 | -3,0 | -1,7 | -0,5 | 0,7 |
| 2009 | -11,2 | -9,4 | -2,1 | -0,6 | 0,8 |
| 2010* | -9,7 | -5,0 | -3,8 | -0,7 | -0,2 |
| 2011* | -9,4 | -3,4 | -5,1 | -0,8 | -0,1 |
| 2012 | -10,0 | -7,1 | -1,7 | -0,2 | -1,0 |
| 2012** | -7,0 | -4,1 | -1,7 | -0,2 | -1,0 |

(*) Incluye el efecto de las liquidaciones negativas de los sistemas de financiación autonómica y local de 2008 y 2009.

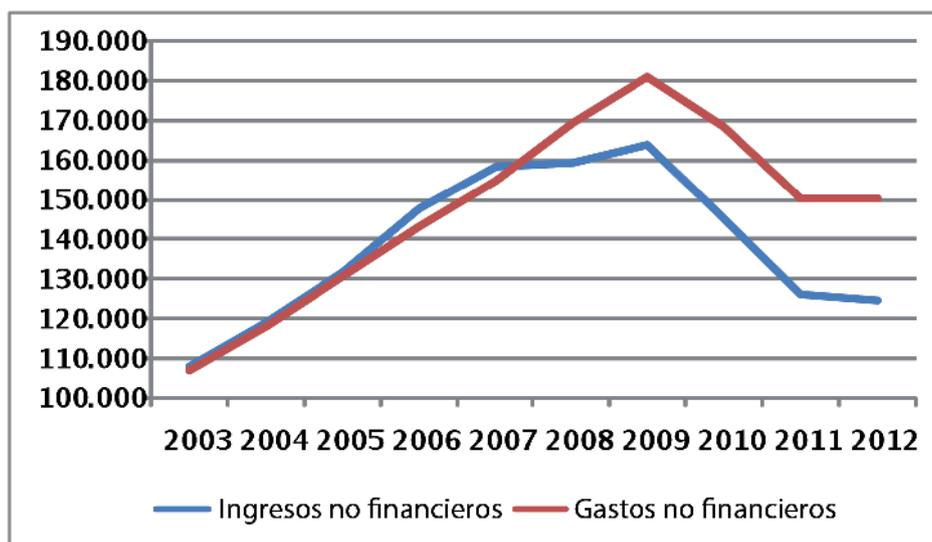
(**) Excluye el efecto de la ayuda al sistema financiero, equivalente al 3,6% del PIB en el año 2012.

Fuente: Banco de España (años 2003 a 2011) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (año 2012).

En el gráfico 1 se puede ver que a partir de 2008 el gasto no financiero consolidado liquidado de las CCAA es superior al volumen agregado de ingresos no financieros. Entre 2003 y 2008 ese gasto había estado creciendo a tasas en el entorno del 10% anual, mientras que los ingresos no financieros habían mantenido unos aumentos anuales a tasas incluso superiores, pero se estancan a partir de 2008 y caen dramáticamente a partir de 2010 por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y el descenso

de recaudación en los principales impuestos, de manera especial, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Se puede entonces decir que el verdadero ajuste en el gasto autonómico comienza en 2010, con un descenso acumulado entre ese año y 2012 superior al 10%, si bien los ingresos no financieros cayeron en el mismo período aún más, hasta un 14%.

Gráfico 1. Ingresos y gastos no financieros de las CCAA (millones de euros)



Fuente: Liquidaciones y ejecuciones presupuestarias de las CCAA (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Como consecuencia de lo anterior, las CCAA han debido buscar la financiación de su gasto a través del recurso al crédito, lo cual ha multiplicado sus niveles de deuda pública (cuadro 3), desde un 6,3% del PIB en 2003 hasta un 17,6% al cierre de 2012. No obstante, se debe precisar que existen notabilísimas diferencias entre CCAA, con un amplio rango en esta última fecha que va desde el 10,7% del PIB en la Comunidad Madrid hasta el 29,4% de la Comunidad Valenciana). Es preciso recordar que, de acuerdo con la LOEPSE, en 2020 el límite máximo para la deuda de las CCAA, tanto en términos

agregados como para cada una de ellas, será el 13% del PIB, lo cual dista de poder ser una realidad contable, al menos para una buena parte de ellas que, por su tamaño, arrastran también el saldo global al incumplimiento. Por el contrario, la deuda de las “empresas públicas” o, para ser más precisos, de las entidades que no forman parte del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas, mantienen un nivel bastante estable e incluso se ha reducido en términos agregados a partir de 2012, por el proceso de reestructuración del Sector Público empresarial y fundacional de las CCAA³.

Cuadro 3. Deuda pública (% PIB)

| | AND | ARA | AST | BAL | CAN | CANT | CYL | CLM | CAT | COV | EXT | GAL | MAD | MUR | NAV | PAV | RIO | Total | Empresas públicas CCAA |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------------------------|
| 2003 | 7,0 | 4,6 | 5,2 | 4,4 | 3,5 | 3,8 | 3,4 | 3,0 | 7,4 | 10,5 | 6,0 | 8,0 | 6,5 | 3,5 | 4,8 | 3,1 | 3,1 | 6,3 | 0,8 |
| 2004 | 6,4 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 3,4 | 3,6 | 3,2 | 3,7 | 7,7 | 11,4 | 5,6 | 7,6 | 6,0 | 3,5 | 4,5 | 2,7 | 3,1 | 6,2 | 0,8 |
| 2005 | 5,9 | 4,1 | 4,1 | 7,0 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 4,4 | 8,6 | 11,8 | 5,1 | 7,3 | 6,3 | 3,0 | 4,2 | 2,0 | 2,8 | 6,4 | 0,7 |
| 2006 | 5,4 | 3,8 | 3,4 | 6,7 | 4,0 | 3,2 | 3,4 | 4,7 | 8,1 | 11,7 | 4,8 | 7,0 | 5,8 | 2,7 | 3,9 | 1,5 | 2,5 | 6,0 | 0,8 |
| 2007 | 5,0 | 3,5 | 3,2 | 6,9 | 3,7 | 3,3 | 3,3 | 5,1 | 8,0 | 11,6 | 4,5 | 6,9 | 5,4 | 2,4 | 3,6 | 1,0 | 3,5 | 5,8 | 0,9 |
| 2008 | 5,4 | 4,4 | 3,3 | 9,0 | 4,5 | 3,9 | 4,6 | 6,6 | 10,4 | 12,1 | 5,1 | 6,8 | 5,5 | 2,6 | 4,7 | 1,5 | 4,7 | 6,7 | 1,0 |
| 2009 | 6,9 | 5,7 | 4,8 | 12,6 | 5,8 | 5,2 | 5,9 | 11,4 | 13,1 | 15,3 | 6,3 | 8,6 | 6,3 | 4,8 | 6,1 | 4,1 | 6,4 | 8,7 | 1,2 |
| 2010 | 8,5 | 8,7 | 7,5 | 15,9 | 8,2 | 7,7 | 7,7 | 16,3 | 17,8 | 19,3 | 10,1 | 10,9 | 7,2 | 7,5 | 9,1 | 7,8 | 9,1 | 11,5 | 1,3 |
| 2011 | 9,8 | 10,0 | 9,3 | 16,5 | 8,9 | 9,7 | 9,5 | 18,1 | 21,1 | 20,7 | 11,6 | 12,2 | 8,2 | 10,0 | 12,9 | 8,3 | 11,0 | 13,3 | 1,2 |
| 2012 | 14,6 | 13,7 | 12,1 | 21,6 | 11,3 | 15,7 | 13,8 | 28,2 | 25,4 | 29,4 | 14,6 | 14,6 | 10,7 | 16,9 | 15,5 | 11,0 | 13,1 | 17,6 | 1,0 |

Fuente: Banco de España.

Cabe recordar también que, de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo y en virtud de la Disposición adicional única de la Ley Orgánica 4/2012, las CCAA que se adhieran a los mecanismos adicionales de financiación para atender el pago a proveedores y para aportar liquidez deberán computar dichas cuantías como incrementos equivalentes del volumen de su propia deuda, aunque haya sido la Administración Central la que haya realizado las operaciones de endeudamiento. Esto explica en parte la relativa moderación del déficit en algunas CCAA entre 2011 y 2012, contrastando con la fuerte elevación de sus ratios de deuda pública.

En el cuadro 4 se muestra la clasificación de CCAA en virtud de su déficit público entre 2010 y 2012, a efectos de cumplimiento del objetivo de estabilidad presu-

puentaria y dejando fuera el cómputo del efecto de las liquidaciones negativas de las CCAA en 2008 y 2009. Se comprueba que sus posiciones relativas varían bastante en los tres años, si bien la Comunidad Valenciana siempre está en los primeros puestos de la clasificación. Una conclusión superficial de estos datos estaría poniendo de manifiesto desequilibrios estructurales y no meramente coyunturales provocados por el panorama económico de crisis, lo cual aleja las CCAA del objetivo de equilibrio estructural en sus cuentas públicas. Conviene tener en cuenta que CCAA como Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana ya presentaban déficit significativos en 2007 (último año de expansión económica), cuando muchas CCAA y el agregado de las Administraciones Públicas cerraron en positivo.

³No obstante, aquí también las diferencias entre CCAA son más que notables.

Cuadro 4. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación a efectos de estabilidad presupuestaria (% PIB)

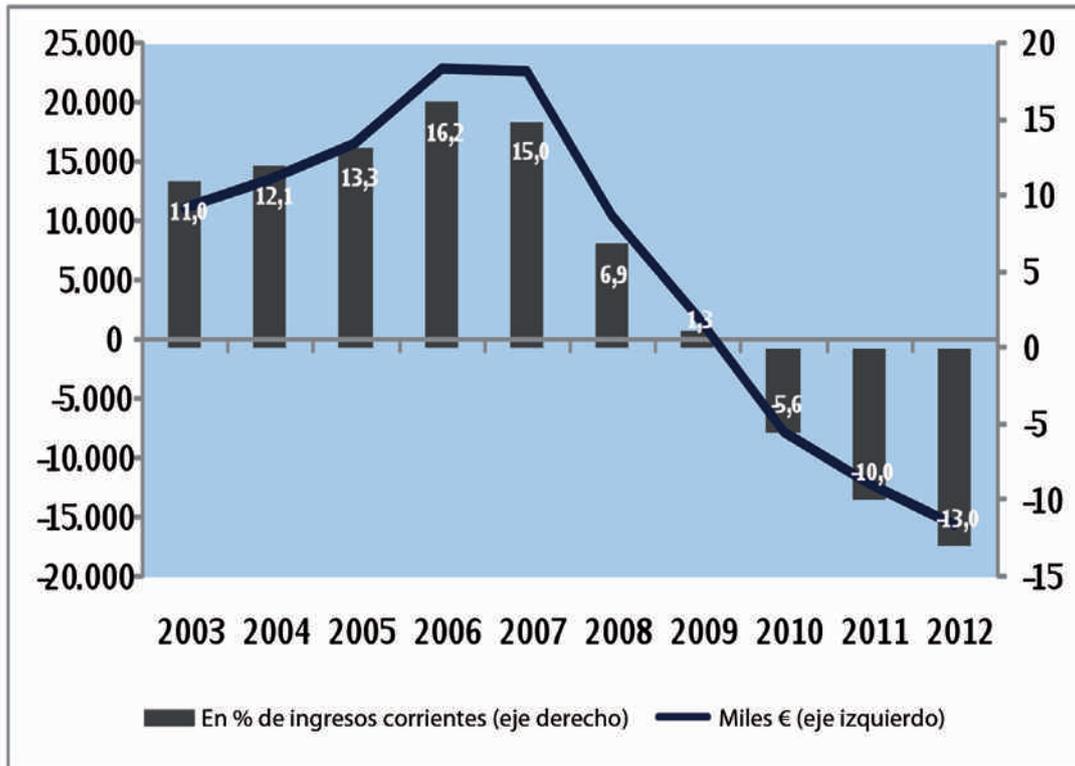
| Ordinal | | 2010* | | 2011* | | 2012 |
|-------------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| 1 | Castilla-La Mancha | -6,67 | Castilla-La Mancha | -7,87 | Com. Valenciana | -3,45 |
| 2 | Murcia | -4,91 | Com. Valenciana | -5,00 | Murcia | -3,02 |
| 3 | Com. Valenciana | -4,78 | Extremadura | -4,73 | Andalucía | -2,02 |
| 4 | Cataluña | -4,57 | Murcia | -4,53 | Cataluña | -1,96 |
| 5 | Baleares | -4,11 | Baleares | -4,19 | Baleares | -1,83 |
| 6 | Cantabria | -3,90 | Cataluña | -4,02 | Castilla-La Mancha | -1,53 |
| 7 | La Rioja | -3,86 | Principado de Asturias | -3,62 | Aragón | -1,47 |
| 8 | Navarra | -3,25 | Andalucía | -3,46 | Castilla y León | -1,40 |
| 9 | Andalucía | -3,21 | Cantabria | -3,46 | País Vasco | -1,39 |
| 10 | Aragón | -2,99 | Aragón | -2,64 | Navarra | -1,34 |
| 11 | Principado de Asturias | -2,75 | Castilla y León | -2,59 | Canarias | -1,23 |
| 12 | Extremadura | -2,54 | País Vasco | -2,56 | Galicia | -1,19 |
| 13 | País Vasco | -2,49 | Navarra | -1,99 | Cantabria | -1,13 |
| 14 | Castilla y León | -2,43 | Madrid | -1,96 | Madrid | -1,07 |
| 15 | Galicia | -2,33 | Galicia | -1,63 | Principado de Asturias | -1,04 |
| 16 | Canarias | -2,31 | Canarias | -1,50 | La Rioja | -1,04 |
| 17 | Madrid | -1,04 | La Rioja | -1,45 | Extremadura | -0,69 |
| Total CCAA | | -3,22 | Total CCAA | -3,31 | Total CCAA | -1,73 |

(*) No se incluye el efecto de las liquidaciones negativas de las CCAA. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico 2 se muestra un indicador especialmente útil para comprender el alcance de las crisis sobre las finanzas públicas de las CCAA. Desde que comenzó la crisis, en 2008, el ahorro bruto de las CCAA ha entrado en una senda descendente, altamente preocupante para la futura sostenibilidad de las finanzas públicas, en contraste con los altos niveles de ahorro bruto generados entre 2003 y 2007. El deterioro de este indicador no parece haber alcanzado aún su cota más baja, incluso a

pesar de ciertas maniobras contables como el desplazamiento de obligaciones de gasto entre ejercicios. El plan de apoyo al pago a proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica que activó el Gobierno de España en 2012 –ambos mecanismos van a continuar en 2013– no son más que el reconocimiento explícito de la iliquidez de las CCAA, más allá de las evidentes cifras que emanan de las liquidaciones presupuestarias.

Gráfico 2. Ahorro bruto de las CCAA



Fuente: Liquidaciones y ejecuciones presupuestarias de las CCAA (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

3. PANORÁMICA GENERAL DEL AJUSTE FISCAL AUTONÓMICO

Del cuadro 5 se pueden extraer algunas conclusiones relevantes. La más evidente es que el ajuste a la baja en los ingresos ha venido dado por el impacto de la crisis en las principales figuras fiscales, mientras que el recorte en el gasto ha recaído sobre todo en las inversiones reales y en las transferencias de capital, a costa de un fuerte aumento de la carga de la deuda por intereses y amortizaciones, por la combinación de un mayor *stock* de deuda viva y unas primas de riesgo al alza. Una segunda conclusión general es la que hace ver que algunos ingresos han aumentado considerablemente en 2011 y 2012 por aplicación del modelo de financiación autonómica de régimen común que otorga mayores porcentajes de cesión por IRPF, IVA e impuestos especiales, a pesar de lo cual no se ha podido frenar del todo el deterioro de la posición financiera de las CCAA. La tercera conclusión, en la que se abundará después, refleja el ajuste forzado que en 2012 se ha debido realizar en

los gastos e ingresos para reconducir el déficit público, lo cual se ha traducido en un mayor “activismo fiscal” y una importante moderación de las principales partidas de gasto con medidas discrecionales de alcance.

El doble efecto combinado de la rigidez del gasto autonómico –de muy difícil reducción a corto plazo, si no es con medidas radicales de recorte- y la elevada sensibilidad al ciclo económico de algunos ingresos tributarios –sobre todo los más ligados al sector de la construcción- provocan el afloramiento de niveles de déficit muy considerables. Descendiendo al detalle de los capítulos de gasto se observa una caída generalizada en los gastos de personal, acelerada en 2012, merced a las medidas adoptadas por la legislación básica estatal de urgencia (Real Decreto-ley 8/2010 y Real Decreto-ley 20/2011), las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y 2012 y, por supuesto, las medidas adoptadas por cada una de las CCAA en su respectivo marco de actuación. Las congelaciones y reducciones en plantillas y retribuciones han supuesto, en promedio, una rebaja de

los costes de personal superior al 12% entre 2009 y 2012. Con todo, los mayores ajustes se han producido en los capítulos de operaciones de capital, dejando los niveles absolutos de inversión en volúmenes de hace una década. Por el contrario, el pago de intereses se disparó a partir de 2010 y aún no parece haberse frenado.

Cuadro 5. Ajuste fiscal comparado del total de CCAA (variación interanual)

| INGRESOS | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Impuestos Directos | -14,70% | 24,83% | 18,65% |
| <i>Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones</i> | -8,03% | -8,33% | 3,82% |
| <i>Impuesto Renta Personas Físicas</i> | -14,96% | 28,10% | 18,53% |
| 2. Impuestos Indirectos | -19,56% | 49,64% | 23,00% |
| <i>Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados</i> | -3,31% | -19,35% | -12,06% |
| <i>Impuestos sobre el valor añadido</i> | -41,14% | 129,84% | 40,09% |
| <i>Impuestos especiales</i> | 1,89% | 26,65% | 9,69% |
| 3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos | 7,99% | -12,50% | -1,75% |
| 4. Transferencias Corrientes | -4,66% | -51,16% | -73,67% |
| 5. Ingresos Patrimoniales | -11,00% | 68,00% | 68,53% |
| Operaciones Corrientes | -10,94% | -5,10% | -1,10% |
| 6. Enajenación Inversiones Reales | 28,48% | -40,93% | 48,88% |
| 7. Transferencias Capital | -9,81% | -22,84% | -8,32% |
| <i>Fondo de compensación interterritorial</i> | -10,75% | -29,29% | -17,18% |
| <i>Resto capítulo 7</i> | -9,61% | -21,52% | -6,71% |
| Operaciones de Capital | -8,70% | -23,58% | -6,51% |
| Operaciones no Financieras | -10,82% | -6,12% | -1,35% |
| 8. Activos Financieros | -23,12% | 14,60% | 81,94% |
| 9. Pasivos Financieros | 58,71% | -18,34% | 73,10% |
| TOTAL INGRESOS | -2,06% | -8,60% | 12,37% |
| GASTOS | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1. Gastos Personal | -1,97% | -2,46% | -8,44% |
| 2. Gastos corrientes en bienes y servicios | -7,68% | -2,54% | 28,69% |
| 3. Gastos Financieros | 14,93% | 51,69% | 37,44% |
| 4. Transferencias Corrientes | -7,29% | -3,89% | -6,66% |
| 5. Fondo de contingencia | - | 0,00% | - |
| Operaciones Corrientes | -4,71% | -1,75% | 1,45% |
| 6. Inversiones Reales | -22,13% | -21,68% | -13,47% |
| 7. Transferencias Capital | -14,10% | -20,57% | -13,29% |
| Operaciones de Capital | -17,79% | -21,05% | -13,37% |
| Operaciones no Financieras | -6,82% | -4,50% | -0,30% |
| 8. Activos Financieros | -8,25% | 5,01% | 81,47% |
| 9. Pasivos Financieros | 34,37% | 50,44% | 56,96% |
| TOTAL GASTOS | -5,80% | -2,35% | 4,38% |

Fuente: Ejecuciones presupuestarias de las CCAA (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

En el cuadro 6 se constata que más de dos terceras partes del ajuste contemplado en los planes económico-financieros para el ejercicio 2012 provienen de reducciones en el gasto, mientras que sólo un 29% tiene su fundamento en aumentos estructurales de ingresos⁴. Esto puede ser debido a que los recortes de gastos, además de resultar más efectivos a corto plazo para la reducción del déficit, en muchos casos son la única opción factible para las CCAA, dada su capacidad normativa limitada en tributos cedidos –que simplemente es nula en tributación indirecta- y el escaso recorrido recaudatorio de sus tributos propios. Obviamente, las CCAA de régimen foral no tienen esta limitación, de ahí que su ajuste se reparta prácticamente por mitades entre reducciones

de gasto y aumentos de ingresos. También se debe destacar que en las CCAA de régimen común se contempla una proporción importante del ajuste vía ingresos con ventas de inmuebles y de otros activos reales (capítulo 6 de ingresos), cuya virtualidad es muy reducida, más aún en un contexto de caída de precios y demanda que hace dudar de su efectividad. En cualquier caso, son notables las diferencias entre CCAA, demostrando que existen múltiples alternativas políticas a la reducción del déficit público, utilizando diferentes combinaciones factibles de recortes de gasto y aumento de ingresos. En el extremo se sitúa la Comunidad de Madrid, cuyo ajuste presupuestario se fía casi en exclusiva a la reducción de partidas de gasto público⁵.

Cuadro 6. Resumen de medidas discrecionales previstas para 2012

| CCAA (de mayor a menor ajuste total) | Ajuste total | | | Composición del ajuste | |
|-----------------------------------------|---------------|--------------|--------------|------------------------|---------------------|
| | Millones € | % | % acumulado | Reducción de gastos | Aumento de ingresos |
| Cataluña | 4.187 | 22,7 | 22,7 | 67% | 33% |
| Andalucía | 3.531 | 19,2 | 41,9 | 71% | 29% |
| Comunitat Valenciana | 2.424 | 13,2 | 55,1 | 57% | 43% |
| Castilla-La Mancha | 1.776 | 9,6 | 64,7 | 89% | 11% |
| País Vasco | 959 | 5,2 | 69,9 | 47% | 53% |
| Canarias | 818 | 4,4 | 74,3 | 69% | 31% |
| Murcia | 700 | 3,8 | 78,1 | 68% | 32% |
| Madrid | 699 | 3,8 | 81,9 | 99% | 1% |
| Castilla y León | 679 | 3,7 | 85,6 | 67% | 33% |
| Principado de Asturias | 534 | 2,9 | 88,5 | 85% | 15% |
| Aragón | 494 | 2,7 | 91,2 | 94% | 6% |
| Extremadura | 453 | 2,5 | 93,7 | 92% | 8% |
| Illes Balears | 406 | 2,2 | 95,9 | 65% | 35% |
| Galicia | 377 | 2,0 | 97,9 | 82% | 18% |
| Cantabria | 237 | 1,3 | 99,2 | 86% | 14% |
| Navarra | 103 | 0,6 | 99,8 | 51% | 49% |
| La Rioja | 49 | 0,3 | 100,0 | 92% | 8% |
| TOTAL | 18.426 | 100,0 | 100,0 | 71% | 29% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los planes económico-financieros 2012-2014 de las CCAA.

⁴ Algunos trabajos han analizado tempranamente las medidas contenidas en los planes económico-financieros de las CCAA, como es el caso de Utrilla de la Hoz (2012) o Cantalapiedra y López Herrera (2013).

⁵ No se contemplan subidas impositivas y la única medida prevista de aumento de ingresos es un plan de plan de optimización patrimonial de la Comunidad de Madrid que prevé aflorar 7,5 millones de euros en 2012.

Los informes de seguimiento⁶ de las medidas contenidas en los planes económico-financieros de las CCAA, a fecha de 30 de septiembre de 2012, señalan un grado de ejecución del 55% en gastos (7.243 millones de euros) y del 29% en ingresos (1.559 millones de euros). Aunque son porcentajes no muy elevados, debe tenerse en cuenta que los respectivos planes económico-financieros fueron aprobados a mediados del año 2012, por lo que el juicio sobre su ejecución no ha de ser del todo insatisfactorio. Los capítulos de gasto que han presentado una mayor capacidad de reducción son los de transferencias corrientes y de capital, así como las inversiones reales, en este último caso debido a la reprogramación de las actuaciones. Por el lado de los ingresos, las medidas que han presentado niveles más bajos de ejecución han sido las relativas a ventas de inmovilizado, siendo bastante superior el grado de ejecución en las medidas tributarias, lo cual parece lógico dado que “los impuestos son impuestos” (valga el juego de palabras), mientras que la enajenación de inversiones reales, como ya se ha apuntado, depende sobre todo de un mercado inmobiliario, cuya demanda en estos momentos sigue en retroceso.

4. ALGUNOS RETOS PARA EL CONTROL EXTERNO

Parece una obviedad señalar que el control externo afronta numerosos desafíos inmediatos en el marco de la crisis económica⁷. Como reflexión previa, se tiene que plantear una premisa fundamental: el control externo *no puede* ser ajeno a la situación general de ajuste en el Sector Público español. Si la función de fiscalización constituye una tarea fundamental en todo momento, ante una crisis como la actual, de consecuencias económicas, financieras y sociales tan dramáticas, tal función deviene en imprescindible. Aún más, los Órganos de Control Externo (OCEX) *no deben* ser excluidos de la supervisión que es innata a su propia existencia, cediendo su papel a otras instancias con menor legitimidad democrática y con un encaje institucional menos claro⁸.

No es esta una cuestión baladí, habida cuenta de que la propia LOEPSF ni siquiera menciona en su articulado al Tribunal de Cuentas ni a los OCEX de las CCAA, colocándose estos en una cierta posición de desigualdad, por ejemplo, en el acceso a cierta información financiera y presupuestaria de las CCAA, frente a instancias como el Banco de España, las autoridades comunitarias europeas y hasta el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta carencia es más notable cuando se compara con otros países europeos, donde el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda es sometido a control externo, tanto en el momento de la liquidación, como incluso durante la elaboración y la ejecución de los presupuestos⁹. Lejos de ser una mera reivindicación de *fuero*, en el sentido clásico del término, lo que aquí se plantea es una cuestión de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía en el propio control, puesto que el Tribunal de Cuentas y los demás OCEX han demostrado contar con los medios materiales y humanos más adecuados para esta tarea, como no puede ser de otra manera, dada su propia configuración y el historial de sus informes a lo largo de muchos años.

Entrando a las cuestiones prácticas que sería necesario detallar, aún sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar algunas recomendaciones básicas para mejorar el control externo de las finanzas y la gestión presupuestaria de las CCAA.

En primer lugar, realizar un control reforzado sobre el cumplimiento del principio de transparencia, ampliado en la LOEPSF, tanto en su materialidad como en las formalidades para su instrumentación¹⁰ y en las sanciones a las que da lugar su incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas. Esta recomendación adquiere aun más fuerza en el marco de los mecanismos habilitados de forma extraordinaria para facilitar liquidez, así como en el desarrollo de la futura Ley de Transparencia y de sus homólogas en algunas CCAA.

⁶ Disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (www.minhap.es).

⁷ Algunos retos han sido ya anotados en los trabajos de Fernández Llera y Morán Méndez (2008), Cabeza del Salvador (2009), Morán Méndez (2010) y Ruiz-Huerta Carbonell y García Díaz (2012), entre otros.

⁸ Sería el caso de la “autoridad fiscal independiente” que está por constituirse en España por imposición del MOU. Algunos autores han formulado tempranamente propuestas en este sentido (Fernández Villaverde, 2012).

⁹ Para un repaso general de experiencias comparadas, puede seguirse a Gutiérrez del Castillo (2011).

¹⁰ Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Segundo, supervisar la formulación de las previsiones económicas y evaluar su fiabilidad, al igual que para la determinación del cómputo de déficit estructural¹¹, en tanto que dichas previsiones son la piedra angular sobre la cual se sostiene todo el entramado de la LOEPSF, incluido su estricto régimen sancionador. Esta tarea debe corresponder en exclusiva al Tribunal de Cuentas, si bien tiene implicaciones evidentes y directas sobre las CCAA. A los respectivos OCEX autonómicos les tocaría velar por la precisa formulación de las previsiones de gasto y –quizás aún más– las estimaciones de ingresos, mejorando la formulación de sus recomendaciones en materia de mejora del soporte de la documentación presupuestaria y en la formación de la Cuenta General.

Tercero, instrumentar un mayor seguimiento de la sostenibilidad financiera de los servicios públicos fundamentales que prestan las CCAA (sanidad, educación y atención a la dependencia), con un horizonte de medio plazo¹².

Cuarto, evaluar con mayor detalle la situación de tesorería, las garantías para atender los vencimientos de deuda financiera, el gasto desplazado por operaciones pendientes de imputar al presupuesto, los avales, los plazos de pago a proveedores y los compromisos plurianuales de gasto (especialmente el que se deriva de contratos de colaboración público-privada). Desde el lado de los ingresos, la evaluación de los criterios para su presupuestación, así como de los beneficios fiscales, siguen siendo también fundamentales tareas pendientes (López Díaz, 2008). En suma, todo aquello que comporte riesgos presentes y futuros en términos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, incluido un especial seguimiento de los ajustes de contabilidad nacional en el marco del vigente SEC-95 y del futuro SEC-2010.

Quinto, persistir en el seguimiento de los procesos de delimitación –y, en su caso, reestructuración– del inventario de entes del Sector Público empresarial y fundacional, así como del perímetro de consolidación de las

Administraciones Públicas, minimizando así las prácticas elusivas que puede estimular la estricta LOEPSF.

Y, sexto, colaborar en la tarea de definir objetivos flexibles, creíbles y factibles de déficit estructural, deuda y gasto, en el marco de las exigencias europeas a España, pero sin renunciar a un reparto de objetivos más acorde a la realidad institucional, económica y financiera de las CCAA y de las Entidades Locales. Por ejemplo, recomendando criterios transparentes para una atribución diferenciada de los objetivos anuales de déficit, compatibles con un objetivo agregado (Monasterio Escudero y Fernández Llera (2004).

Es obligado insistir también en el control y el seguimiento de los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste, evitando que los árboles de medidas e informes que se solapan y se renuevan continuamente no dejen ver el *bosque* de la realidad presupuestaria y financiera de las CCAA.

5. CONCLUSIONES

La delicada situación presupuestaria de las Administraciones Públicas en España está afectando de forma singular a las CCAA y lo va a seguir haciendo durante bastante tiempo. Los obligados ajustes para reconducir el déficit, mucho más centrados hasta ahora en recortes de gasto que en aumentos estructurales de ingresos, si bien se muestran eficaces en el corto plazo, cabe tener dudas razonables sobre su continuidad en el futuro, ya que pueden afectar al núcleo de servicios públicos esenciales. Por el lado de los ingresos, se ha constatado una debilidad estructural de las principales fuentes impositivas, tras las sucesivas rebajas fiscales acometidas durante anteriores etapas de expansión, lo cual en momentos de crisis dificulta en gran medida la recuperación de ingresos suficientes. Es preciso tener en cuenta la rigidez de los gastos autonómicos y su elevada sensibilidad social –sobre todo en sanidad y educación y servicios sociales– junto a la limitada capacidad normativa que frena la obtención de mayores recursos fiscales por par-

¹¹ En este sentido, resulta bastante poco clarificador el enunciado de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

¹² En el caso del Tribunal de Cuentas, también sobre el sistema de pensiones de la Seguridad Social.

te de las CCAA. Si a ello se unen las dificultades o la imposibilidad real para acceder a los mercados de crédito en condiciones financieras asumibles, junto a un contexto de recesión económica prolongada y un elevado desempleo, parece obvio que las CCAA van a seguir necesitando durante un tiempo la ayuda estatal mediante diferentes mecanismos. El propio Reino de España aún no ha resuelto del todo su financiación, continuando

abierta la puerta a un hipotético *rescate*, completando el ya acometido en 2012 para el sistema financiero.

En este negativo contexto, los retos para el control externo son inmensos. La tarea de fiscalización se vuelve quizás más importante que nunca, por lo que lejos de pensar en debilitar los medios disponibles en los OCEX, debería pensarse en su refuerzo inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

Cabeza del Salvador, I. (2009): "Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública", *Auditoría Pública*, 47, pp. 27-45.

Cantalapiedra, C. y López Herrera, C. (2013): "Las líneas presupuestarias de las comunidades autónomas y el ajuste estructural del gasto", *Cuadernos de Información Económica*, 231, pp. 17-25.

"European Comission" (2012): "Report on public finances in EMU 2012", *European Economy*, 4/2012.

Fernández Llera, R. y Morán Méndez, E. (2008): "Reacciones fiscales de las Comunidades Autónomas ante una crisis global", *Revista Asturiana de Economía*, 42, pp. 57-80.

Fernández Villaverde, J. (2012): "El Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Una Oportunidad Perdida III", <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18853>.

Governatori, M. y Yim, D. (2012): "Fiscal decentralisation and fiscal *outcomes*", *European Economy Economic Papers*, 468.

Gutiérrez del Castillo, C. (2011): "Las instituciones presupuestarias y las reglas fiscales en el ámbito de la OCDE. Una puesta en común de las buenas prácticas", *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 307-344.

International Monetary Fund (IMF) (2012): "*The Good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs*" en *World Economic Outlook, October 2012. Coping with high debt and sluggish growth*, Washington D.C., IMF, pp. 101-127.

López Díaz, A. (2008): "Algunas cuestiones sobre la fiscalización externa de los ingresos de los entes públicos por los OCEX", *Auditoría Pública*, 46, pp. 9-30.

Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2004): "El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, monográfico 2004, pp. 127-150.

Morán Méndez, Eloy (2010): "Retos del control externo autonómico después de la crisis", *Auditoría Pública*, 52, pp. 45-56

Ruiz-Huerta Carbonell, J. y García Díaz, M. A. (2012): "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, pp. 124-163.

Utrilla de la Hoz, A. (2012): "Los planes económico-financieros de saneamiento de las comunidades autónomas en el contexto de consolidación presupuestaria", *Cuadernos de Información Económica*, 228, pp. 5-12.