



Las Finanzas Autonómicas en *Boom* y en Crisis (2003-12)

Angel de la Fuente*
Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Abril de 2013

Resumen

En esta nota se introducen algunos ajustes a los datos presupuestarios disponibles sobre los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas con el fin de corregir las distorsiones generadas por la forma en la que se han contabilizado algunas partidas. Las series ajustadas se utilizan para analizar la evolución de las finanzas regionales durante la crisis actual y la parte final de la expansión precedente. El ejercicio ayuda a poner en perspectiva la actual controversia sobre las finanzas autonómicas. En ella se suele poner el acento en la dureza de los recortes de los últimos ejercicios, olvidando la temeraria explosión del gasto durante los años anteriores al comienzo de la crisis. Cuando se toma el período en su conjunto, el proceso de consolidación presupuestaria que comienza en 2010 aparece como una corrección parcial y tardía de los excesos de años anteriores. De cara al futuro, convendría tomar medidas que ayuden a hacer menos pro-cíclico el patrón de gasto autonómico. Aunque esto ya se hace en parte en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria, se argumenta que sería conveniente crear un Fondo de Estabilización Presupuestaria para facilitar el alisamiento del gasto regional.

* Este trabajo forma parte de un proyecto cofinanciado por la Fundación SEPI y BBVA Research. Agradezco también la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2011-28348, la información proporcionada por los servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los comentarios y sugerencias de Pep Ruiz.



Angel de la Fuente es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Pensilvania, donde recibió el premio a la mejor tesis doctoral en 1991, y MBA por la Universidad de Drexel. En la actualidad es Científico Titular del Instituto de Análisis Económico del CSIC. Ha impartido cursos de postgrado en las universidades de Valencia, Murcia, Oviedo, Las Palmas, Santiago de Compostela, Pompeu Fabra y Autónoma de Barcelona, entre otras, así como seminarios de formación en el Banco de España, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Es

“research fellow” del Instituto CESifo de Munich, miembro de la Barcelona Graduate School of Economics y de la Academia Europea de Ciencias y Artes y ha sido miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía y miembro senior de la European Expert Network on the Economics of Education. En 2002 recibió el accésit al I Premio de la Fundación Banco Herrero para jóvenes investigadores en ciencias sociales.

La labor investigadora del Dr. de la Fuente se ha centrado en el análisis teórico y empírico de los determinantes del crecimiento económico, en la economía regional y en la hacienda pública. Sus trabajos han sido publicados en revistas académicas nacionales e internacionales (*American Economic Review*, *Journal of Monetary Economics*, *European Economic Review*, *Investigaciones Económicas* y *Revista Española de Economía*) y en volúmenes colectivos. Es coautor de tres libros sobre diversos aspectos de la economía de las regiones españolas, incluyendo *Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico* (Fundación BBVA, 2003), y autor de un manual de matemáticas para economistas (*Mathematical Methods and Models for Economists*, Cambridge University Press, 2000), utilizado en cursos de postgrado en las mejores universidades del mundo.

Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Europea, la CEOE y diversas administraciones españolas, colaborando en la elaboración de informes técnicos sobre el impacto de la inversión en educación e infraestructuras, sobre el diseño del sistema de financiación regional y sobre la evaluación de las políticas comunitarias. Entre estos informes cabe destacar *Human capital in a global and knowledge-based economy* (Office for official publications of the European Communities, Luxemburgo, 2003), *Who's afraid of the big enlargement? Economic and social implications of the European Union's Eastern enlargement* (CEPR, Londres, 2002) y *La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma* (Thomson Reuters, 2011).

El profesor de la Fuente es editor de la *Revista de Economía Aplicada* y miembro de los consejos editoriales de *Investigaciones Económicas* y *Economic and Social Review*, y ha sido editor asociado de *Revista Española de Economía* y miembro de los consejos editoriales de *Moneda y Crédito* y *Hacienda Pública Española*. Ha sido director de la XI Summer School de la European Economic Association, y miembro de los comités científicos de diversas ediciones de los Annual Meetings de la European Economic Association, la European Regional Science Association, la Econometric Society, el Simposio de Análisis Económico y el Encuentro de Economía Aplicada.

1. Introducción

En esta nota se introducen algunos ajustes a los datos presupuestarios disponibles sobre los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas con el fin de corregir las distorsiones generadas por la forma en la que se han contabilizado algunas partidas. Las series ajustadas se utilizan para analizar la evolución de las finanzas regionales durante la última década – un período que incluye el pico de la anterior expansión además de la crisis en la que todavía estamos inmersos. El ejercicio ayuda a poner en perspectiva la actual controversia sobre las finanzas autonómicas. En ella se suele poner el acento en la dureza de los recortes de los últimos ejercicios, olvidando la temeraria explosión del gasto durante los años precedentes. Cuando se toma el período en su conjunto, el proceso de consolidación presupuestaria que comienza en 2010 aparece como una corrección parcial y tardía de los excesos de años anteriores. Pese al recorte, los niveles actuales de gasto deberían ser suficientes para mantener estándares aceptables en los servicios básicos de titularidad autonómica.

El resto del trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera se describen los datos utilizados y los ajustes que se han hecho a los mismos. En las dos siguientes se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos y del saldo presupuestario del sector, trabajando primero con datos agregados y distinguiendo después entre regiones. En la sección final se argumenta que, de cara al futuro, convendría tomar medidas que ayuden a hacer menos pro-cíclico el patrón de gasto autonómico. Aunque esto ya se hace en parte en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria, sería conveniente crear un Fondo de Estabilización Presupuestaria para facilitar el alisamiento del gasto regional.

2. Datos y ajustes

Los datos de ingresos y gastos autonómicos no financieros (derechos y obligaciones reconocidos, excluyendo en ambos casos los capítulos 8 y 9) de los que se parte en este estudio provienen de las liquidaciones anuales de los presupuestos de las comunidades autónomas que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013a) y de los datos de ejecución presupuestaria que ofrece la misma fuente (MHAP, 2013b). En ambos casos, se excluyen tanto de los ingresos como de los gastos dos partidas en relación con las cuales algunas comunidades autónomas (pero no todas ellas) actúan sólo como intermediarias: las transferencias del Estado a las corporaciones locales y las subvenciones de la política agraria de la Unión

Europea.¹ Desde 2003 hasta 2010 se trabaja con datos de liquidaciones, mientras que para 2011 y 2012 se utilizan los informes de ejecución correspondientes al mes de diciembre de cada ejercicio por ser ésta la única información anual disponible.

Se parte del año 2003 porque éste es el primer año en el que todas las comunidades autónomas fueron responsables de la gestión de la sanidad durante el ejercicio completo. Puesto que desde 2002 no ha habido traspasos de mucho peso en términos de su dotación económica, las series corresponden a un período en el que las competencias de gasto de todas las autonomías se han mantenido aproximadamente constantes (aunque no necesariamente iguales para todas ellas). Aun así, conviene destacar que los agregados presupuestarios que aquí se analizan no son del todo homogéneos. Aunque con mucha menor intensidad que en años anteriores, durante el período analizado han continuado produciéndose traspasos de competencias a las comunidades autónomas que en algunos casos han ido acompañados de dotaciones económicas significativas. El más importante de estos traspasos ha sido el de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, que ha sido asumido por la comunidad de Madrid en 2004, por Asturias en 2006 y por Cantabria y Aragón en 2007.² Por otra parte, en el caso de la comunidad de Madrid se produce en 2011 un cambio en los criterios de contabilización de ciertas partidas que tiene un efecto apreciable sobre el gasto no financiero aparente de la comunidad. Comenzando en ese año, las aportaciones de la comunidad a una serie de empresas y organismos públicos (entre las que destacan las dedicadas a la gestión de hospitales) dejan de recogerse en partidas de gasto no financiero (capítulos 2, 4, 6 y 7) y pasan a incluirse como gasto financiero (aportaciones de capital) en el capítulo 8 de los presupuestos de la comunidad, con lo que desaparecen de los agregados de gasto no financiero que estamos considerando en torno a 1.000 millones de euros que no responden a un ahorro real sino a un cambio de criterios contables. Otro factor que convendría tener en cuenta, finalmente, es la Ley de Dependencia, aprobada a finales de 2006. Por las estimaciones de su coste que he visto, sin embargo, su impacto sobre el gasto y el déficit autonómicos parecen haber sido modestos.³

¹ Desde 2007 en adelante la información depurada está disponible directamente. Para años anteriores, he deducido las partidas indicadas tanto de los ingresos como de los gastos. A diferencia de lo que sucede en años posteriores, en Aragón no aparecen en el año 2003 transferencias corrientes de la PAC (del FEOGA Garantía) pero sí hay una transferencia del FEOGA Orientación por un importe similar a las transferencias de la PAC de años próximos. He supuesto que se trata de un error y he atribuido la transferencia a la PAC, deduciéndola tanto de los ingresos como de los gastos de la comunidad. Con esta corrección, algunas variables presentan un perfil mucho más plausible que sin ella.

² Véase http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica.html

³ Con datos del propio sistema de atención a la dependencia, Barriga (2010) estima los costes directos de las atenciones y prestaciones económicas ofrecidas a sus beneficiarios durante 2010 en unos 5.500 millones, de los que habría que sustraer a nuestros efectos el coste de aquellos servicios que se habrían prestado de todas formas en ausencia de la nueva ley. Esta corrección seguramente reduciría muy significativamente la cantidad citada, dado que las comunidades autónomas dedicaron en 2006 más de 3.700 millones a la

Los datos de contabilidad presupuestaria de los que se parte presentan ciertas peculiaridades que han de tenerse en cuenta, destacando entre ellas el hecho de que se han elaborado con un criterio más cercano a la caja que al devengo. Habría sido preferible trabajar con datos de contabilidad nacional, pero la desagregación de esta información por comunidades autónomas sólo está disponible a partir del primer trimestre de 2012 (IGAE, 2012a). Por lo tanto, se ha optado por realizar una serie de ajustes a los datos disponibles que, acercándonos a los criterios de contabilidad nacional en la medida de lo posible, permitan ofrecer una imagen más fiel de la evolución de las cuentas de las comunidades autónomas que la que se obtiene con los datos presupuestarios sin ajustar.

Saldos pendientes de pago a proveedores

En el sistema contable de las administraciones públicas existe una cuenta extra-presupuestaria (la llamada cuenta 413 (antes 409) o de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto)⁴ en la que se recogen temporalmente las facturas por bienes o servicios efectivamente recibidos hasta que se reconoce oficialmente la existencia de una obligación de pago y tales facturas se aplican al presupuesto. El problema surge cuando esta cuenta se utiliza para "aparcar" un volumen significativo de facturas por períodos largos de tiempo, dejando así fuera de la contabilidad presupuestaria una parte del gasto corriente del período.

Puesto que esta práctica puede introducir distorsiones importantes en el patrón aparente de gasto, las normas de contabilidad nacional (IGAE, sin fecha, pp. 91-5) exigen un ajuste que consiste en aumentar (reducir) el gasto presupuestario del ejercicio en un importe igual al incremento (reducción) del saldo de la cuenta 413 entre el comienzo y el cierre del mismo. Cuando la variación en la cuenta 413 es positiva, el ajuste sirve para atribuir las facturas guardadas en el cajón durante el año al mismo ejercicio, en vez de dejar su reconocimiento para ejercicios futuros, y cuando es negativo tiene el efecto de reducir el gasto del año por el importe de las facturas de años anteriores que se sacan del cajón durante el mismo.

En ausencia de este ajuste, los datos de contabilidad presupuestaria pueden ofrecer una imagen distorsionada de la evolución de ciertos capítulos de gasto. Este problema podría haber sido especialmente importante en 2012 debido al plan de pagos a proveedores implementado en ese ejercicio para ayudar a las

atención a personas mayores y discapacitadas (Barriga, p. 4). El autor estima que un tercio de los costes totales se financiaron mediante aportaciones de la Administración Central y un sexto mediante aportaciones de sus beneficiarios a través de mecanismos de copago, mientras que la mitad restante corrió a cargo de las comunidades autónomas y corporaciones locales, que son las administraciones directamente responsables de la prestación del servicio.

⁴ La cuenta cambia de numeración en la última versión del Plan General de Contabilidad Pública.

administraciones territoriales a ponerse al corriente de sus obligaciones de pago. Puesto que el plan exige la contabilización de las facturas pendientes de pago para tener acceso al crédito, el gasto contabilizado en 2012 contiene partidas significativas de facturas atrasadas que en realidad corresponden a años anteriores. Esto hace difícil valorar el éxito de los esfuerzos autonómicos para reducir el gasto durante este ejercicio.

Con el fin de eliminar esta distorsión, he corregido el gasto ejecutado de las comunidades autónomas utilizando información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la evolución de los saldos de la cuenta 413 a cierre del ejercicio desde 2007 hasta 2012. Como se aprecia en el Cuadro 1, entre 2008 y 2011 las comunidades autónomas acumularon en torno a 10.000 millones de euros en facturas impagadas que, en un 70%, se aplicaron al presupuesto de 2012 por exigencia del Plan de Pagos a Proveedores, hinchando artificialmente el volumen de gasto ejecutado en ese año.

Cuadro 1: Variaciones registradas durante cada ejercicio en las cuentas de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, ejercicios 2007 a 2012, miles de euros corrientes

	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	-19.090	376.835	229.889	1.442.244	-2.003.588
Aragón	0	91.120	119.100	-14.519	-155.345
Asturias	75.192	-8.453	56.948	153.152	-258.060
Baleares	44.372	55.671	-2.524	118.099	-305.688
Canarias	-45.762	116.691	100.862	190.525	-193.690
Cantabria	0	202.000	-105.000	204.370	-268.669
Castilla y León	247.122	333.724	-167.922	503.874	-929.940
C. La Mancha	176.979	64.434	200.916	-541.853	-5.434
Cataluña	670.000	-1.851.000	1.208.164	-470.562	466.256
Valencia	24.093	1.579.400	304.086	1.559.794	-638.030
Extremadura	-2.338	32.912	16.161	111.836	-111.626
Galicia	-6.490	-1.855	25.140	349.336	-195.803
Madrid	163.293	38.310	-220.740	2.096.780	-2.300.829
Murcia	0	0	5.414	8.527	9.722
Navarra	5.392	572	-6.319	33.217	-27.020
País Vasco	0	0	0	0	0
Rioja	0	0	40.192	22.249	-51.043
total	1.332.762	1.030.361	1.804.368	5.767.068	-6.968.787

- Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- Nota: El importe que aparece en el cuadro se suma al gasto ejecutado para obtener un agregado ajustado de gasto regional.

Tratamiento de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009

Otra peculiaridad de los datos disponibles que ha de tenerse en cuenta a los efectos que nos interesan en este trabajo está relacionada con el tratamiento de los saldos favorables al Estado de las liquidaciones del sistema de financiación regional correspondientes a 2008 y 2009 (que se realizaron en 2010 y 2011). Como se explica en mayor detalle en la sección 1 del Anexo, el saldo favorable al Estado de tales liquidaciones no se abonó en el momento que en principio correspondía sino que se ha aplazado a ejercicios futuros y se pagará de forma gradual. Tal como se han hecho las cosas contablemente, los saldos de estas liquidaciones no tuvieron ningún impacto presupuestario en el ejercicio en el que se practicaron las mismas y sólo han empezado a tenerlo de forma gradual en ejercicios posteriores. Además, puesto que la devolución de tales saldos se realizará mediante retenciones por parte del Estado de parte de las entregas a cuenta de los recursos del sistema que las comunidades autónomas perciben mensualmente, al menos parte de su devolución no se recogerá de forma explícita en los presupuestos, aunque sí tendrá un efecto sobre los mismos a través de los ingresos presupuestados de las comunidades autónomas.

Esta forma de hacer las cosas tiende a distorsionar el patrón de ingresos y de déficit de las comunidades autónomas. Por un lado, una parte del déficit en el que éstas han incurrido no resulta visible en los datos presupuestarios de los años en los que realmente se generó (2008 y 2009) o en los que se conoció con exactitud y se practicó la liquidación correspondiente (2010 y 2011, a los que se atribuye en términos de contabilidad nacional), sino que se traslada hacia adelante, fundamentalmente hacia ejercicios todavía por llegar, de una forma que puede escapar al análisis si no se tiene cuidado. Por otra parte, esta traslación toma la forma de una reducción aparente de los ingresos no financieros de las CCAA que conviene corregir para tener una idea más clara de la evolución de los ingresos autonómicos medidos de una forma homogénea.⁵

Para evitar que tales distorsiones produzcan una imagen engañosa de la experiencia pasada de las comunidades autónomas o de su situación de cara al futuro se pueden hacer varias cosas. La primera es eliminar las retenciones practicadas en los años 2011 y 2012 sobre los ingresos de las administraciones regionales a cuenta de los saldos pendientes de las liquidaciones de 2008 y 2009 (recogidas en el Cuadro 2) con el fin de tratar los reintegros parciales de tales saldos como otros reintegros de deuda, que no afectan a los ingresos no financieros sino a los gastos financieros. De esta forma, tendremos una serie

⁵ En condiciones normales, los reintegros de los saldos pendientes de devolución deberían contabilizarse como un gasto financiero, pues corresponden a la devolución de deudas pendientes. Sin embargo, se les trata como una reducción de los ingresos no financieros.

homogénea de ingresos no financieros construida con criterios de contabilidad presupuestaria, que es con la que trabajaremos siempre en lo que sigue.

Cuadro 2: Retenciones practicadas a cuenta de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009, miles de euros

	2011	2012
Andalucía	295.196	581.822
Aragón	34.368	85.912
Asturias	34.232	72.500
Baleares	32.410	30.802
Canarias	68.008	137.439
Cantabria	25.004	46.424
Castilla y León	88.721	179.407
Casti. Mancha	53.031	124.582
Cataluña	138.143	303.068
Valencia	127.137	221.577
Extremadura	50.470	96.626
Galicia	114.752	205.960
Madrid	0	133.622
Murcia	32.103	71.039
Navarra	0	0
País Vasco	0	0
Rioja	9.263	24.003
total	1.102.838	2.314.782

- Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En segundo lugar, también se construye una *serie de ingresos no financieros devengados* que, al confrontarla con la serie de gastos no financieros, nos da una idea más clara de cuándo se han ido generando realmente los déficits autonómicos. Los cálculos necesarios para construir esta serie, pasando de caja a devengo, se discuten en la sección 2 del Anexo. Finalmente, también se tendrá cuidado de incorporar los saldos aplazados de las liquidaciones de 2008 y 2009 al déficit bruto acumulado durante el período de análisis, que utilizaremos como indicador de desempeño financiero regional.

3. Evolución del conjunto de las comunidades autónomas

Los Gráficos 1 y 2 resumen la evolución de los ingresos y de los gastos no financieros del conjunto de las comunidades autónomas españolas entre 2003 y 2012. En el Gráfico 1 tanto los ingresos como los gastos se expresan como porcentajes del PIB del conjunto de las regiones⁶ y se normalizan por su valor

⁶ La series de PIB regional a precios corrientes se han obtenido enlazando las bases 2000 y 2008 de la Contabilidad Regional de España utilizando el llamado método mixto de enlace con una vida media de

inicial (en 2003), que se iguala a 100. El Gráfico 2 por su parte, se concentra en los gastos, que se miden en términos per cápita y a precios constantes de 2008, mostrándose tanto brutos como netos de la partida de intereses. El Gráfico 3, finalmente, muestra la evolución del déficit presupuestario calculado con criterios de caja y de devengo.

Los gráficos revelan un patrón de comportamiento con tres fases bien diferenciadas que ha sido compartido por la gran mayoría de las comunidades autónomas, aunque con diferente intensidad. Entre 2003 y 2007 los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas crecen a un ritmo similar. Entre 2007 y 2009 los gastos se disparan a la vez que los ingresos caen rápidamente en términos de devengo pero continúan creciendo en términos de caja (gracias a unas entregas a cuenta calculadas de una forma enormemente optimista). Finalmente, entre 2009 y 2012 tanto los ingresos por caja como los gastos se reducen a un fuerte ritmo, observándose en los primeros una cierta estabilización en el año final del período analizado.

Cuando consideramos el agregado de todas las regiones, gastos e ingresos (medidos como fracción del PIB) crecen en unos diez puntos porcentuales durante el primer subperíodo. En el segundo subperíodo, el gasto crece más de veinte puntos en dos años (ayudado sólo mínimamente por el estancamiento del denominador, que cae un 0,5% entre 2007 y 2009) mientras que los ingresos devengados se reducen en catorce puntos, abriéndose así un déficit muy considerable, que representa casi la mitad de los ingresos no financieros en términos de devengo. En términos de caja, el desequilibrio es menor pero aumenta en 2010 y 2011 a pesar de la caída del gasto, comenzando a reducirse sólo en 2012, una vez se estabilizan los ingresos y continúa el descenso del gasto. (Véase el Gráfico 3). A finales del período los ingresos se sitúan 0,36 puntos de PIB por debajo de su valor inicial mientras que los gastos continúan

diez años (con datos descargados de la página web del INE en marzo de 2013). En el caso del deflactor del PIB nacional, el enlace se realiza por retropolación.

Gráfico 1: Gastos e ingresos no financieros como % del PIB, 2003 = 100, conjunto de las comunidades autónomas

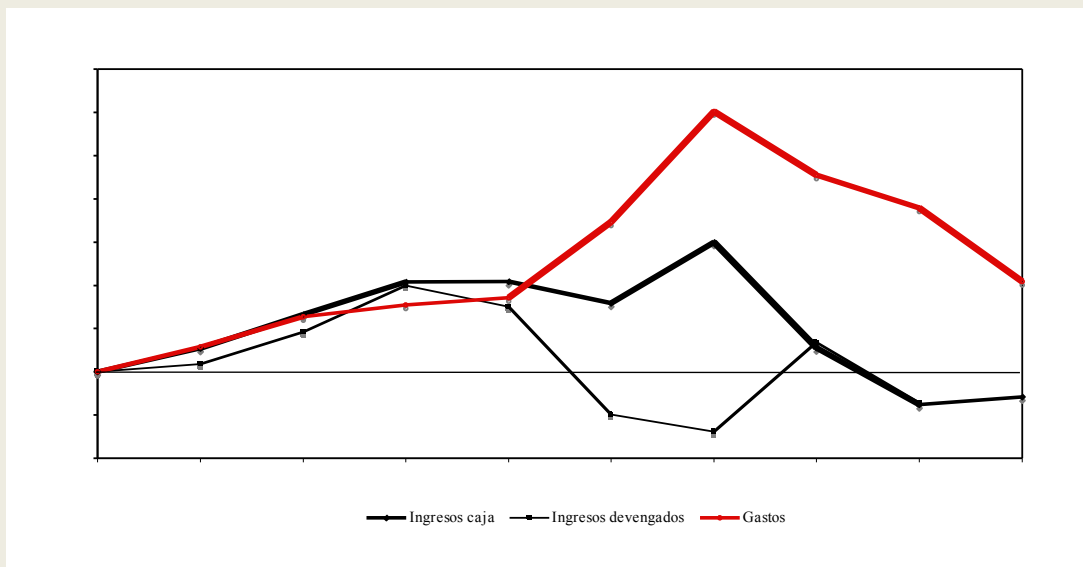


Gráfico 2: Gasto por habitante a precios constantes de 2008, 2003 = 100

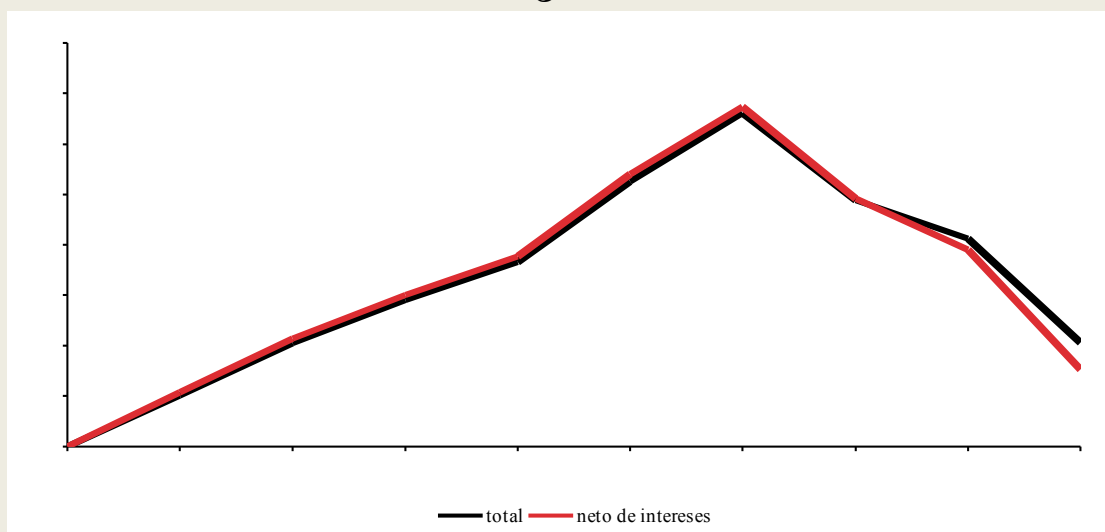
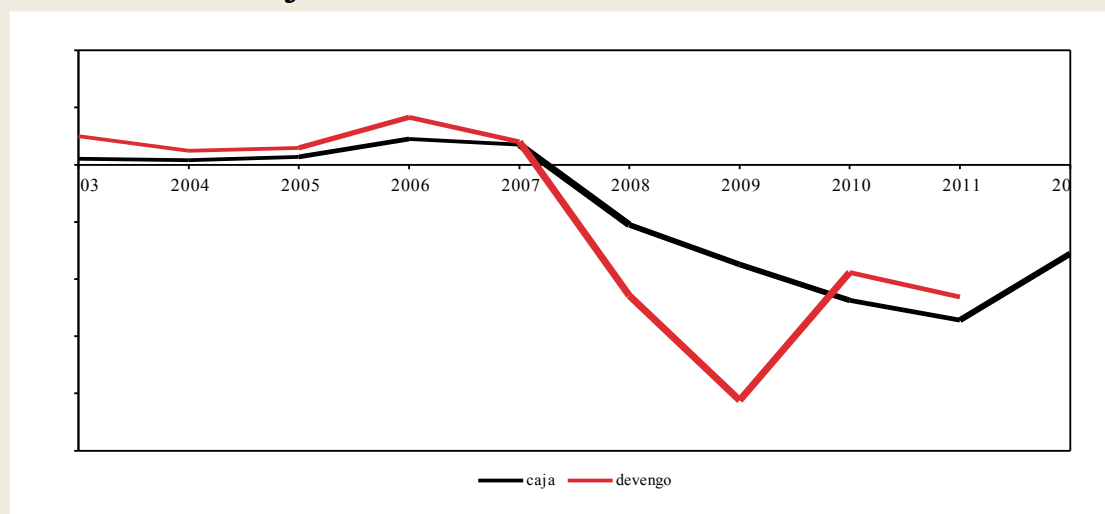


Gráfico 3: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas



1,30 puntos por encima de esta referencia. El desequilibrio generado durante el período (un incremento del déficit del 1,66% del PIB) se explica aproximadamente en un 20% por la pérdida de ingresos en relación a su nivel de partida y en el 80% restante por el incremento del gasto. Al limitado peso de la pérdida de ingresos ha contribuido muy significativamente el incremento de la aportación estatal al sistema de financiación regional, que aumentó en algo más de un punto del PIB con motivo de la reforma aprobada en 2009.

Los déficits acumulados durante la década son importantes. Trabajando con los ingresos presupuestarios o por caja, el déficit acumulado entre 2003 y 2012 por el conjunto de las comunidades autónomas ascendió a 88,4 millardos de euros, a los que hay que sumar los 24,3 millardos de los saldos favorables al Estado de las liquidaciones de 2008 y 2009. Se llega así a un total de 112,7 millardos, lo que supone un 10,6% del PIB de 2012 o un 89% de los ingresos no financieros de las comunidades autónomas en el mismo año.

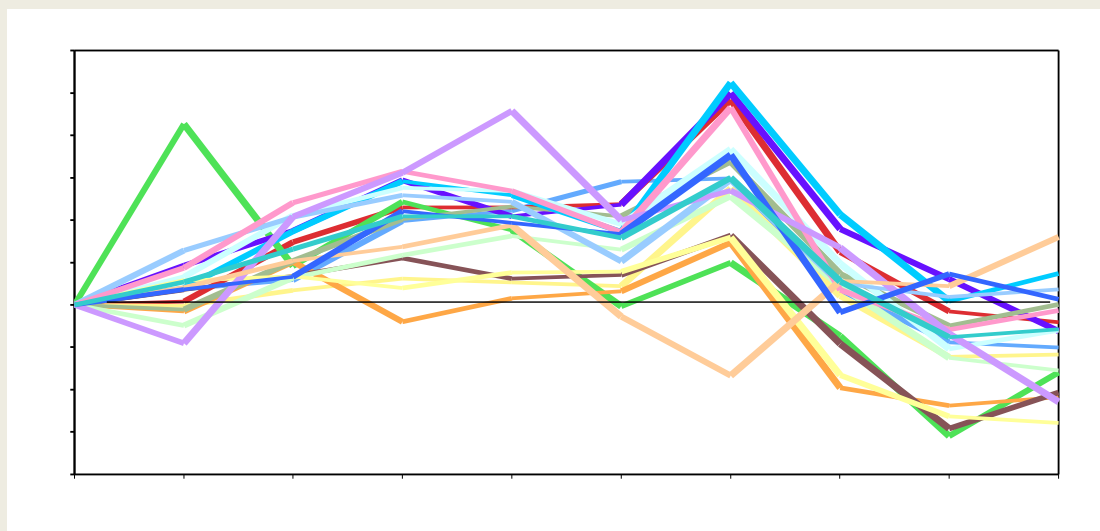
Es importante resaltar que, pese a la fuerte reducción del gasto autonómico en años recientes, éste se mantiene por encima de su nivel inicial, tanto en términos del ratio de gasto sobre PIB como del gasto real por habitante, incluso cuando se excluyen los intereses de la deuda regional. Aunque la situación varía de una autonomía a otra, en promedio, los gobiernos regionales han mantenido un nivel de gasto que debería permitirles mantener los estándares de servicio existentes en 2003 o 2004. Esto puede comportar sacrificios desagradables en ciertos casos, pero no es consistente con la visión catastrofista de que los recientes recortes en el gasto regional conducen inevitablemente al desmantelamiento del Estado del Bienestar.

4. Diferencias regionales

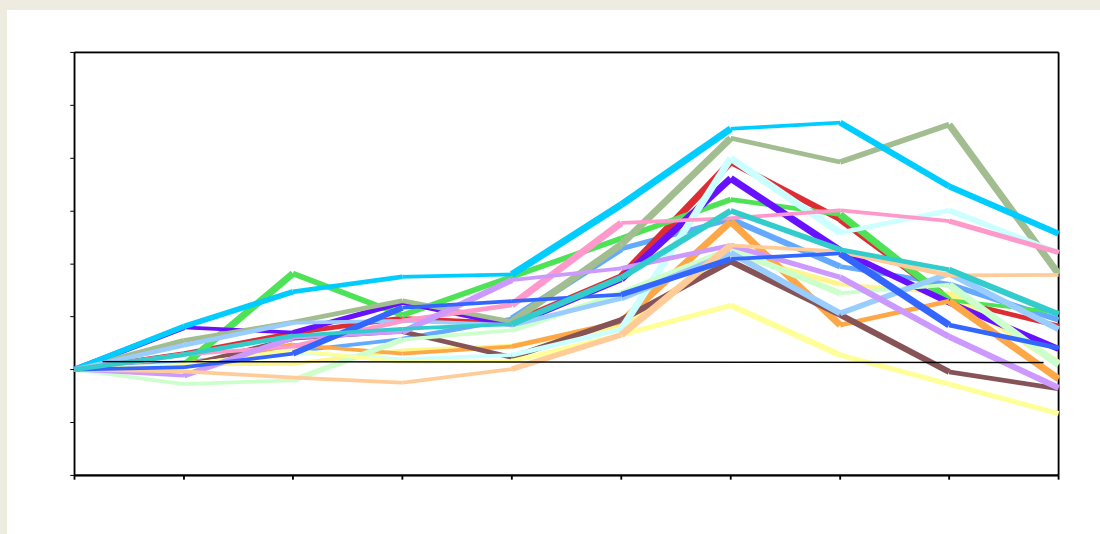
El Gráfico 4 muestra la evolución de los ingresos y de los gastos de las distintas comunidades autónomas durante el período analizado. Aunque existen diferencias notables entre unas comunidades y otras, la mayor parte de ellas comparten, como ya se ha dicho, un patrón bastante similar con picos de ingresos y gastos en 2009 y caídas de ambos agregados durante el período final que dejan a la gran mayoría de las regiones con descensos netos de ingresos y aumentos del gasto en relación a 2003.

Gráfico 4: Gastos e ingresos no financieros como % del PIB, 2003 = 100

a. Ingresos no financieros (caja)⁷

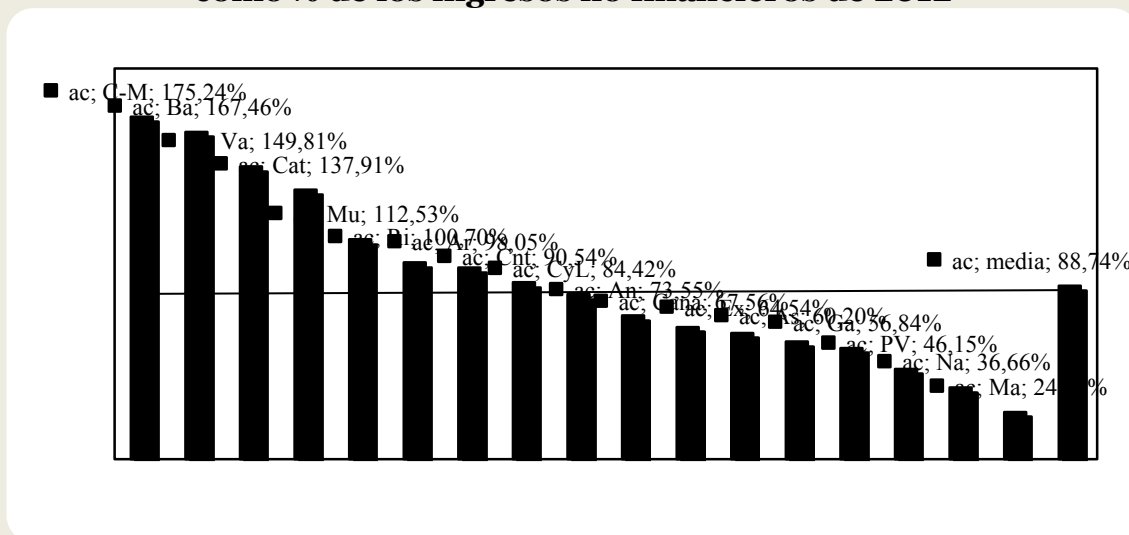


b. Gastos no financieros



⁷ El pico que se aprecia en la serie verde en 2004 corresponde a Baleares y parece deberse a una transferencia atípica del Estado por un importe de 644 millones fuera del sistema ordinario de financiación.

Gráfico 5: Déficit acumulado 2003-12, incluyendo los saldos negativos de las liquidaciones de 2008 y 2009, como % de los ingresos no financieros de 2012



El Gráfico 5 muestra un indicador del desempeño financiero de las distintas comunidades autónomas durante el conjunto del período analizado. Para construir este indicador, se suman los déficits presupuestarios en los que ha incurrido cada región durante los años del período de interés, incorporando también los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009,⁸ trabajando siempre en euros corrientes. Finalmente, el total así obtenido se divide por los ingresos no financieros de cada comunidad en el año 2012. He optado por utilizar los ingresos autonómicos en vez del PIB como denominador porque esto nos da una mejor imagen del esfuerzo financiero que supondrá para cada administración la devolución de la deuda acumulada.

De acuerdo con este indicador, la región con un peor desempeño financiero durante el conjunto del período ha sido Castilla - La Mancha, seguida por Baleares, Valencia, Cataluña y Murcia, mientras que en el extremo opuesto de la distribución se encuentran Madrid, Navarra, el País Vasco, Galicia y Asturias.

Cuadro 3: Indicador de situación financiera actual y sus componentes

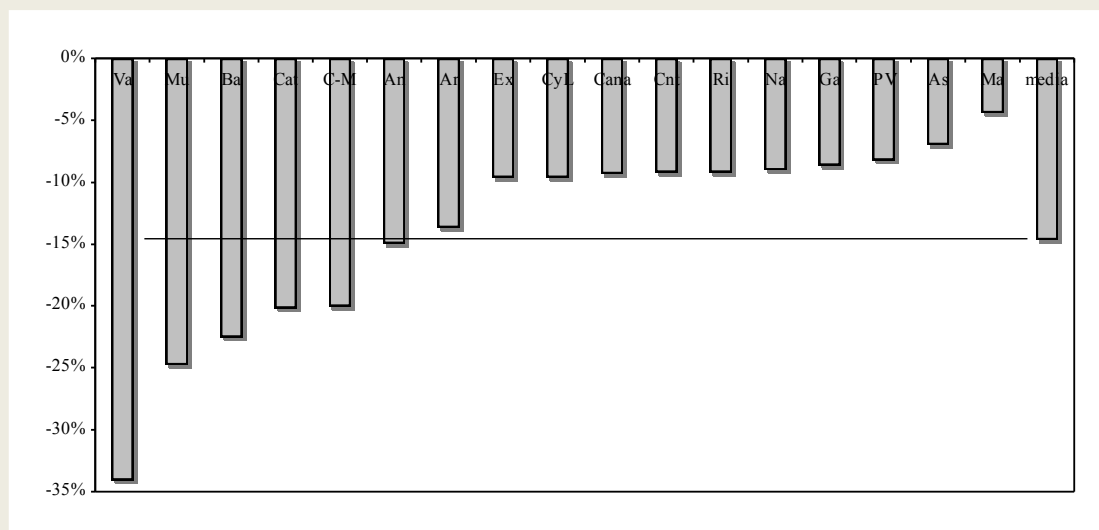
	[1] saldo presup. 2003/ PIB	+ [2] variación ingresos/ PIB 2003 a 12	- [3] variación gasto/PIB 2003 a 12	= [4] saldo presup. 2012/ PIB	[5] saldo presup. 2012/ ingresos	- [6] reten- ciones/ ingresos	= [7] saldo ajustado 2012/ ingresos
Andalucía	0,42%	-0,80%	1,44%	-1,82%	-12,2%	2,76%	-14,92%

⁸ Esto equivale a calcular los déficits de 2008 y 2009 utilizando los ingresos devengados en vez de los ingresos por caja.

<i>Aragón</i>	-0,09%	-0,24%	0,96%	-1,29%	-11,4%	2,27%	-13,64%
<i>Asturias</i>	0,41%	-0,96%	0,19%	-0,74%	-4,8%	2,13%	-6,97%
<i>Baleares</i>	-0,09%	-0,85%	1,16%	-2,10%	-21,4%	1,17%	-22,54%
<i>Canarias</i>	0,03%	-0,44%	0,55%	-0,95%	-6,9%	2,41%	-9,32%
<i>Cantabria</i>	0,53%	-1,79%	-0,27%	-0,98%	-6,7%	2,46%	-9,19%
<i>Cast. y León</i>	0,05%	-1,55%	-0,53%	-0,96%	-7,2%	2,43%	-9,59%
<i>Cast. Mancha</i>	0,04%	0,01%	2,80%	-2,75%	-17,8%	2,23%	-20,03%
<i>Cataluña</i>	0,21%	0,37%	2,49%	-1,92%	-18,7%	1,49%	-20,19%
<i>Valencia</i>	-0,55%	-0,34%	2,60%	-3,49%	-32,0%	2,03%	-34,05%
<i>Extremadura</i>	0,53%	-1,78%	0,20%	-1,45%	-6,9%	2,74%	-9,60%
<i>Galicia</i>	0,08%	-2,30%	-1,36%	-0,86%	-6,1%	2,57%	-8,63%
<i>Madrid</i>	0,17%	0,15%	0,62%	-0,30%	-3,6%	0,84%	-4,39%
<i>Murcia</i>	0,04%	-0,09%	2,87%	-2,92%	-22,7%	2,02%	-24,76%
<i>Navarra</i>	0,01%	-2,27%	-0,68%	-1,58%	-9,0%	0,00%	-9,00%
<i>País Vasco</i>	0,12%	1,03%	2,29%	-1,14%	-8,2%	0,00%	-8,19%
<i>Rioja</i>	-0,40%	0,08%	0,53%	-0,86%	-6,8%	2,40%	-9,18%
<i>total</i>	0,11%	-0,36%	1,30%	-1,55%	-12,8%	1,82%	-14,63%

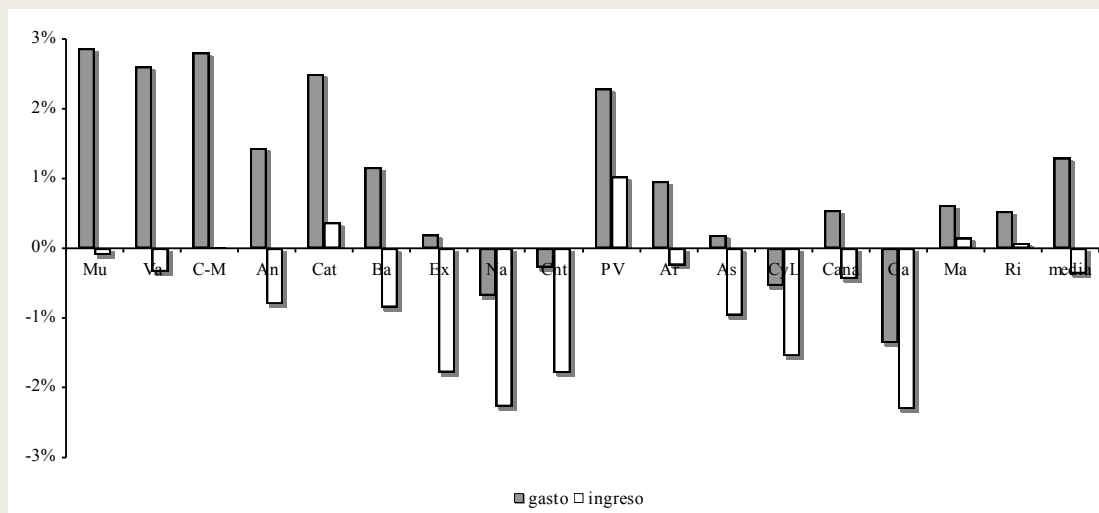
En el Cuadro 3 se construye un indicador de la situación financiera actual de las distintas comunidades y se muestra su desglose en una serie de componentes que nos ayudan a entender el origen de los desequilibrios actualmente existentes. El saldo presupuestario de cada comunidad autónoma al final del período (en 2012), medido como fracción del PIB, (columna [4]) puede expresarse como la suma algebraica de tres términos que reflejan, respectivamente, el saldo presupuestario al comienzo del período (columna [1]) y la contribución a la variación en el mismo de la evolución de los ingresos (col. [2]) y de los gastos autonómicos (col. [3]). El saldo presupuestario de cada comunidad en 2012 se expresa en la columna [5] como fracción de los ingresos no financieros del mismo año en vez de cómo fracción del PIB. Finalmente, a esta variable se le restan las retenciones practicadas por el Estado sobre las entregas a cuenta del sistema de financiación como reintegros parciales del saldo de las liquidaciones de 2008 y 2009, normalizado de la misma forma. De esta forma, se obtiene en la columna [6] un indicador que mide la brecha existente entre el gasto y los ingresos no financieros de las comunidades autónomas después de las citadas retenciones – o la intensidad del ajuste necesario en el momento actual para volver al equilibrio presupuestario.

Gráfico 6: Indicador de situación financiera actual
Saldo presupuestario tras reintegros liquidaciones 2008 y 2009
como % de los ingresos no financieros corrientes antes de reintegros



La ordenación de las regiones en términos del indicador de situación financiera actual (véase el Gráfico 6) es similar a la existente en términos de desempeño medio durante el período, pero no idéntica. Castilla - La Mancha, por ejemplo, ha corregido apreciablemente su déficit durante el último año, y Baleares ha mejorado su desempeño relativo durante la parte final del período, por lo que ambas regiones mejoran al pasar del *ranking* por desempeño medio al que refleja la situación financiera actual. En el extremo opuesto, la posición financiera de Navarra ha empeorado apreciablemente en los últimos años, mientras que la de Asturias ha mejorado en el último ejercicio. En la parte inferior de la tabla se encuentran cinco regiones que presentan déficits ajustados superiores al 20% de sus ingresos no financieros. En el extremo opuesto de la distribución, los déficits ajustados se sitúan holgadamente por debajo del 10% de los ingresos.

Gráfico 7: Variación entre 2003 y 2012 del ingreso y el gasto como porcentaje del PIB regional



El Gráfico 7 pone el acento sobre las contribuciones del ingreso y el gasto al desequilibrio acumulado entre 2003 y 2009. En él se muestran las variaciones de estas partidas durante el período, medidas en puntos del PIB, con las regiones ordenadas de acuerdo con el tamaño del déficit generado por la combinación de las mismas. Resulta interesante observar que el incremento del gasto juega un papel fundamental en las cinco regiones que presentan un mayor incremento del déficit durante el período de interés. La contribución a esta magnitud de la pérdida de ingresos dentro de este grupo oscila entre el -17% de Cataluña (donde los ingresos aumentan durante el período) y el 36% en Andalucía. La fuerte caída de los ingresos, sin embargo, es el factor dominante en el deterioro del saldo presupuestario de un segundo grupo de regiones integrado por Baleares, Extremadura, Navarra y Cantabria, donde este factor explica entre el 42% y el 143% del incremento del déficit. El comportamiento del gasto, finalmente, vuelve a ser crucial en la parte inferior de la distribución, donde la contención del gasto ha permitido incrementos moderados del déficit a pesar de la atonía de los ingresos, que incluso se reducen significativamente en los casos de Galicia, Castilla y León y Asturias.

5. Conclusión

Tras introducir algunas correcciones en las series presupuestarias de ingreso y gasto autonómico para neutralizar las distorsiones introducidas por la forma en la que se han contabilizado ciertas partidas, en este trabajo hemos repasado la evolución de las finanzas autonómicas durante la crisis actual y la parte final de la expansión precedente. El ejercicio revela dos hechos preocupantes. El primero es que el gasto autonómico ha seguido un patrón extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el período de expansión seguidos de

profundos recortes en la crisis, aunque con un desfase de unos dos años. La segunda es que los déficits incurridos durante la parte baja del ciclo no se han visto compensados por superávits durante el período de expansión precedente.

Ambos hechos son indicativos de que el sistema de financiación regional y las disposiciones complementarias del mismo recogidas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP) no han cumplido sus objetivos macroeconómicos pues ni se ha alcanzado el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo ni se ha producido el deseable alisamiento del gasto en servicios públicos de titularidad autonómica. Mirando hacia atrás, resulta claro que la versión de la LEP vigente hasta 2012 (BOE, 2006 y 2007) no ha servido para moderar el gasto en períodos de *boom*. Esto no resulta sorprendente pues la ley se limitaba a enunciar el objetivo de equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo, pero no introducía límites operativos al gasto año a año, con lo que el cumplimiento del objetivo se fiaba a una autodisciplina de las comunidades autónomas que, en la mayor parte de los casos, ha brillado por su ausencia. A esta falta de disciplina ha contribuido también la decisión del Gobierno central de “proteger” a las comunidades autónomas del desplome de los ingresos tributarios que se produjo durante los dos primeros años de la crisis, manteniendo un volumen de entregas a cuenta que, especialmente en el año 2009, cabría considerar descabellado, lo que a su vez ha permitido a las comunidades autónomas posponer el inicio del ajuste hasta bien entrada la crisis.

Mirando hacia delante, la reciente reforma de la LEP debería traducirse en una mayor disciplina presupuestaria, pero podría dejar a las comunidades autónomas sin los instrumentos necesarios para alcanzar el nivel óptimo de alisamiento del gasto, forzándolas a seguir una política presupuestaria de carácter procíclico.

La nueva versión de la ley (BOE, 2012e) debería en principio hacer más difícil que la explosión de gasto que hemos documentado se pueda repetir en el futuro por dos razones. La primera es que la prohibición de déficits estructurales contenida en la ley y el establecimiento en la misma de un límite prudente al crecimiento del gasto discrecional obligará a las comunidades autónomas a ahorrar en la parte alta del ciclo, dejándolas en una mejor posición para enfrentarse a los períodos recesivos. La segunda es que la reforma ha reforzado considerablemente los mecanismos de alarma y seguimiento así como los procedimientos de sanción, que incluyen la imposición de multas y, en última instancia prevén por primera vez la intervención de las administraciones territoriales que incumplan sus obligaciones de equilibrio presupuestario.

Sin embargo, la nueva ley presenta un problema técnico potencialmente importante: en ella, el concepto operativo de estabilidad presupuestaria pasa a definirse en términos de una magnitud no directamente observable, el *déficit estructural*, que se calcula corrigiendo los ingresos y los gastos observados de

las administraciones públicas por el impacto del ciclo económico, resumido por la distancia estimada entre el producto potencial de la economía y su producto observado, el llamado *output gap*. De esta forma se pretende aproximar lo que sería el saldo de las cuentas públicas en “condiciones normales” dadas las políticas actualmente en vigor y, al restringir esta magnitud, se intenta obligar a las autonomías a adoptar políticas sostenibles que aseguren el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo.

En principio, la solución adoptada en la ley resulta atractiva porque permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y por lo tanto un razonable alisamiento del gasto público (aunque sin margen alguno para una política contracíclica activa). En la práctica, sin embargo, los métodos habitualmente utilizados para calcular el déficit estructural tienden a infravalorar el componente cíclico de los gastos e ingresos públicos y a generar, además, estimaciones cambiantes en el tiempo del valor de tales componentes en un trimestre o año dado según van llegando nuevos datos.⁹ Como consecuencia de ello, es muy probable que la nueva regla fiscal resulte en un alisamiento imperfecto del gasto e incluso podría tender a generar una política fiscal un tanto errática, lo que en el caso regional sería doblemente indeseable si llega a interferir con el buen funcionamiento de servicios fundamentales como la sanidad o la educación que no deberían estar sometidos a bruscas oscilaciones presupuestarias, ni a la baja ni al alza.

Aunque el problema debería ser considerablemente menor que el que resultaría de la prohibición pura y dura de los déficits presupuestarios (no estructurales), probablemente convendría dotar a las administraciones regionales de un instrumento adicional que les permitiría un mejor alisado del gasto e incluso un cierto margen para hacer una política de gasto contracíclica sin por ello relajar la disciplina fiscal a la que están sometidas las comunidades autónomas.¹⁰ Se trataría de permitir a las administraciones territoriales *ahorrar por adelantado* en la parte alta del ciclo a través de un *fondo de estabilización presupuestaria* cuya dotación acumulada podría utilizarse para complementar sus ingresos corrientes durante períodos recesivos, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios en la parte baja del ciclo. El Fondo debería permitir a las regiones trasladar a efectos contables parte de sus ingresos desde la parte alta del ciclo a la parte baja. Una posibilidad sería la de excluir las aportaciones al Fondo de los ingresos corrientes a efectos del cálculo del déficit utilizado para evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, considerando a cambio los reintegros del mismo como ingresos corrientes a los mismos efectos.¹¹

⁹ Véase por ejemplo Doménech y Andrés (2013).

¹⁰ Este instrumento sería aún más necesario en el caso de las entidades locales, a las que se les exige el equilibrio presupuestario año a año.

¹¹ El fondo de estabilización podría ser un fondo ficticio o puramente contable en el que una parte de la reducción del *stock* de deuda pública realizada durante la parte alta del ciclo generaría derechos a un cierto

ANEXO

1. Tratamiento de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009

La disposición adicional cuarta de la nueva Ley de financiación regional (BOE, 2009) permite aplazar la devolución del saldo de las liquidaciones de 2008 y 2009 de forma que la deuda autonómica con el Estado se cancele “en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales” comenzando, respectivamente, en enero de 2011 y de 2012.¹² De acuerdo con esta norma, los reintegros de los saldos pendientes (que tomarán la forma de retenciones sobre las entregas a cuenta del Estado a las comunidades autónomas) se extenderán durante un período de cinco años con uno de carencia, comenzando en enero de 2011 en el caso de la liquidación de 2008 y en enero de 2012 en el de la de 2009, y se tendrán en cuenta a efectos del cálculo del *ITEn*. Las dos primeras columnas del Cuadro A1 muestran los saldos inicialmente aplazados de estas dos liquidaciones y la tercera el saldo pendiente de devolver a 1 de enero de 2012, tras los reintegros parciales del saldo de la liquidación de 2008 que se realizaron durante el año 2011.

Por otra parte, la disposición adicional 36 de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (BOE 2012a) extiende de cinco a diez años los plazos de devolución de las liquidaciones de 2008 y 2009. El saldo pendiente de devolución de ambas liquidaciones a 1 de enero de 2012 se devolverá en 120 mensualidades iguales a partir de esa fecha.

La aplicación de la disposición presenta algunas complicaciones. En primer lugar, dado que los presupuestos de 2012 se aprobaron en el mes de junio, durante los primeros seis meses del año los reintegros de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009 se habían realizado de acuerdo con el calendario quinquenal previsto en la ley de financiación. Para obtener el resultado deseado en el conjunto del año, los reintegros del segundo semestre se ajustaron de forma que la suma de los doce meses fuese igual al 10% del saldo

nivel de déficit en períodos recesivos. Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que podría no ser mala idea crear un fondo real que invirtiese en obligaciones de alta calidad crediticia. Tales obligaciones serían más fáciles de vender a precios razonables en momentos de crisis que la deuda de la propia comunidad autónoma.

¹² La disposición dice textualmente lo siguiente: “No obstante lo dispuesto en la Ley 21/2001 ... y en la Sección 3.^a del Título I de la presente Ley, la liquidación negativa global correspondiente a cada uno de los años 2008 y 2009, que en su caso se produzca, se abonará por aquellas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que hayan aceptado en Comisión Mixta el sistema contenido en esta Ley, mediante retenciones practicadas por el Estado sobre las entregas a cuenta o liquidaciones de cualquiera de los recursos, a partir de enero de 2011, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2008, o a partir de enero de 2012, en el supuesto de la liquidación negativa del ejercicio 2009, por un importe tal, en ambos casos, que permita cancelar la deuda total en un plazo máximo de 60 mensualidades iguales.”

deudor a 1 de enero, lo que de hecho ha exigido pequeños reintegros negativos en la segunda mitad del año.¹³

**Cuadro A1: Saldos aplazados totales (pendientes de compensar)
de las liquidaciones de 2008 y 2009
millones de euros**

	<i>pend. a 1 de</i>		<i>total</i>
	<i>pendientes en 2010</i>	<i>enero 2012</i>	
	<i>Liq. 2008</i>	<i>Liq. 2009</i>	
<i>Cataluña</i>	691	2.478	3.031
<i>Galicia</i>	574	1.601	2.060
<i>Andalucía</i>	1.476	4.637	5.818
<i>Asturias</i>	171	588	725
<i>Cantabria</i>	125	364	464
<i>La Rioja</i>	46	203	240
<i>Murcia</i>	161	582	710
<i>Valencia</i>	636	1.707	2.216
<i>Aragón</i>	172	722	859
<i>C-La</i>			
<i>Mancha</i>	265	1.034	1.246
<i>Canarias</i>	340	1.102	1.374
<i>Extremadura</i>	252	764	966
<i>Baleares</i>	162	178	308
<i>Madrid</i>	0	1.336	1.336
<i>Cast. y León</i>	444	1.439	1.794
<i>Total</i>	<i>5.514</i>	<i>18.736</i>	<i>23.148</i>

- Fuente: Liquidaciones del sistema de financiación de 2008 y 2009 (MEH, 2010 y 2011).

En segundo lugar, a la hora de contabilizar los reintegros se ha optado por un procedimiento que a primera vista podría resultar innecesariamente complicado, pero cuya lógica se entenderá mejor en un momento. En vez de calcular un único reintegro de acuerdo con el nuevo calendario, se ha optado por mantener el reintegro calculado con el antiguo calendario e introducir una partida adicional de ajuste de forma que la suma de las dos sea igual al reintegro calculado con el nuevo calendario. Esta partida de ajuste es formalmente un anticipo, de forma que en principio las comunidades siguen devolviendo los saldos deudores de acuerdo con el calendario original que termina en diciembre de 2016 pero después el Estado les devuelve una parte de lo pagado mediante un anticipo que no se considera a efectos del cálculo del *ITEn*. Estos anticipos se

¹³ De acuerdo con el calendario original, el reintegro anual sería un 20% del saldo deudor total de las dos liquidaciones. Con el nuevo calendario, pasa a ser un 10% del saldo pendiente a 1 de enero de 2012, del que ya se han descontado los pagos realizados en 2011 a cuenta del saldo de 2008, por lo que el importe del nuevo reintegro es algo menos de la mitad del importe del antiguo reintegro.

irán acumulando hasta la fecha prevista para la cancelación de la deuda de acuerdo con el calendario original (diciembre de 2016). Comenzando en 2017, los anticipos acumulados se irán cancelando en mensualidades iguales.

Una de las razones por la que se ha utilizado este procedimiento es la de evitar alterar el calendario de pagos de las liquidaciones pendientes incluido en el reciente acuerdo de financiación de una forma que hubiese afectado, vía el cálculo del *ITEn*, a los recursos que perciben las comunidades autónomas. Otra razón tiene que ver con las condiciones impuestas por el Gobierno central a las comunidades autónomas para extender a diez años el calendario de devolución de los saldos pendientes. La ley de PGE de 2012 establece que para tener derecho a tal extensión las comunidades autónomas deberán tener aprobado el plan de ajuste previsto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que para mantener tal derecho deberán cumplir sus objetivos de estabilidad presupuestaria durante todo el período de aplicación del mecanismo. Si en algún momento una comunidad autónoma incumpliese tales objetivos, tendría que devolver los anticipos acumulados correspondientes a la extensión del plazo de devolución. Si el incumplimiento se produjese antes de 2017, la devolución de tales anticipos se realizaría en partes mensuales iguales durante el período restante hasta diciembre de 2016, de forma que la deuda pendiente se extinguiese por completo en la fecha inicialmente prevista. Si el incumplimiento fuese posterior a esta fecha, la devolución de los anticipos pendientes tendría que ser inmediata.

2. Construcción de la serie de ingresos devengados

En esta sección se describe la construcción de la serie de ingresos devengados que se utiliza en el trabajo. Los datos de ejecución o liquidación presupuestaria de los que disponemos corresponden a lo que podríamos llamar la financiación por caja (*FINCAJA*) de las comunidades autónomas que es, a su vez, la suma de dos componentes. El primero son los ingresos a cuenta de los recursos del sistema en el año en curso, *IAC*, definidos como la suma de entregas y anticipos a cuenta de tales recursos y de la recaudación de los tributos gestionados directamente por cada región. El segundo término recoge los ingresos netos de la comunidad por las liquidaciones de ejercicios anteriores que se han pagado o ingresado durante el año corriente (*INGLIQ*). Esto es,

$$(1) \text{FINCAJA}_{it} = \text{IAC}_{it} + \text{INGLIQ}_{it}$$

En circunstancias normales tendremos $\text{INGLIQ}_{it} = \text{LIQ}_{it-2}$ dado que las liquidaciones se practican con dos años de retraso. En casos excepcionales, sin embargo, (como los de los años 2008 y 2009) los saldos de la liquidación pueden aplazarse y devolverse de forma fraccionada a lo largo de varios ejercicios, en cuyo caso deberán incluirse en INGLIQ_{it} todos los pagos realizados o recibidos en el año t con cargo a las liquidaciones de $t-2$ y años anteriores.

Por otra parte, la financiación devengada (*FINDEV*) en el ejercicio *t* es la suma de los ingresos a cuenta del ejercicio, IAC_{it} , y del saldo de la liquidación del mismo ejercicio, LIQ_{it} . Esto es,

$$(2) \quad FINDEV_{it} = IAC_{it} + LIQ_{it}$$

Por lo tanto, la relación entre las dos magnitudes de interés vendrá dada por

$$(3) \quad \begin{aligned} FINDEV_{it} &= IAC_{it} + LIQ_{it} + INGLIQ_{it} - INGLIQ_{it} = \\ &= (IAC_{it} + INGLIQ_{it}) + LIQ_{it} - INGLIQ_{it} = \\ &= FINCAJA_{it} + LIQ_{it} - INGLIQ_{it} \end{aligned}$$

Puesto que la última liquidación disponible es la de 2010, la serie de financiación devengada sólo se puede construir hasta ese año. Para 2011, esta magnitud se puede aproximar utilizando la previsión de liquidación publicada recientemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su página web.¹⁴

3. Medidas de liquidez

En los últimos tiempos, las comunidades autónomas se han encontrado con dificultades crecientes para acceder a los mercados de crédito con el fin de refinanciar sus vencimientos de deuda o de financiar sus déficits actuales. Ante esta situación, el Gobierno central ha venido actuando en la práctica como prestamista de última instancia, facilitando a las comunidades autónomas diversos préstamos y adelantos en condiciones muy ventajosas. Además del doble aplazamiento de los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009 ya mencionado, los principales programas que han proporcionado liquidez a las comunidades autónomas son los que se muestran en el Cuadro A2.

El primero fue una línea de financiación del ICO aprobada en febrero de 2012 y dotada con 10.000 millones, ampliables a 15.000.¹⁵ Esta línea buscaba ofrecer a las comunidades autónomas acceso a financiación a tipos razonables para cubrir los vencimientos de su deuda en la primera mitad del año y para cancelar deudas pendientes con proveedores. Esta línea de financiación fue sustituida a mediados de 2012 por dos instrumentos diferentes, cada uno destinado a uno de los objetivos citados. El primero ha sido el Fondo de Financiación de Pagos a Proveedores y el segundo el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). En el primer caso, los pagos a proveedores los realiza el ICO y la financiación llega a las comunidades autónomas a través de préstamos con entidades de crédito.¹⁶ Los créditos pueden ser de hasta 10 años, con dos de carencia, y tendrán un tipo de interés igual al coste de los fondos al mismo plazo para el Tesoro Público más un

¹⁴ , <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

¹⁵ Véase <http://www.ico.es/web/contenidos/10300/index?abre=10301> y <http://www.ico.es/web/contenidos/11513/index>

¹⁶ Véase BOE (2012 b y c).

margen de 145 puntos básicos. En cuanto al FLA (véase BOE, 2012d), es el Estado el que en primera instancia capta recursos en el mercado para después ofrecer préstamos a las comunidades autónomas. Estos recursos se destinan prioritariamente a cubrir vencimientos de deuda pero también otro endeudamiento autorizado, por ejemplo para financiar los déficits corrientes

Cuadro A2: Préstamos de la Administración Central a las comunidades autónomas en 2012

	<i>línea ICO vencimientos 2012</i>	<i>plan de pago a proveedores CCAA</i>	<i>Fondo de Liquidez Autonómica</i>	<i>total</i>
<i>Andalucía</i>	597	2.694	2.134	5.424
<i>Aragón</i>		429		429
<i>Asturias</i>		243	262	505
<i>Baleares</i>	71	842	355	1.268
<i>Canarias</i>		231	757	988
<i>Cantabria</i>		327	137	464
<i>Cast. y León</i>		1.052		1.052
<i>C. La Mancha</i>	469	2.919	548	3.936
<i>Cataluña</i>	1.304	2.020	5.434	8.758
<i>Extremadura</i>		228		228
<i>Galicia</i>				0
<i>Madrid</i>		1.257		1.257
<i>Murcia</i>	175	1.038	528	1.740
<i>Rioja</i>		71		71
<i>Valencia</i>	2.781	4.355	2.540	9.676
TOTAL	5.397	17.704	12.695	35.796

- Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

autorizados. El acceso a ambos mecanismos se condiciona a la presentación y aprobación de un plan de ajuste y al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos en el mismo. También se exige a las comunidades autónomas beneficiarias de ambos programas que suministren mensualmente al Ministerio de Hacienda información detallada sobre el estado y evolución de sus finanzas para permitir el seguimiento de sus planes de ajuste. En ambos casos, la devolución de los préstamos se garantiza con los recursos del sistema de financiación, que serán retenidos por el Ministerio de Hacienda en caso de incumplimiento del calendario de amortización acordado.

Referencias

Barriga, L. A. (2010). "Financiación y costes de la Ley 39/2006." Observatorio Estatal para la Dependencia. Asociación estatal de directores y gerentes en servicios sociales.

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2006). Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<http://www.uned.es/escuela-practica-juridica/LO0306.pdf>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007). Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012a). Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. (B.O.E. núm. 156 de 30 de junio).

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/06/30/pdfs/BOE-A-2012-8745.pdf>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012b). Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Paginas/Pagoaproveedoresdecomunidadesautonomas.aspx>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012c). Resolución de 13 de abril de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Paginas/Pagoaproveedoresdecomunidadesautonomas.aspx>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012d). Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9365

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012e). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>

Doménech, R. y J. Andrés (2013). "Budget balance, structural unemployment and fiscal adjustment." BBVA Research, Economic Watch.

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2013). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.

http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, sin fecha). Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las comunidades autónomas. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Paginas/publicaciones.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2012a). Operaciones no financieras de las comunidades autónomas.

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/informescuentas/contabilidad/Paginas/contabilidadnacional.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2010). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2008." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2011). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013a). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.

<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013b). Consulta de información de ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.

<https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/cimcanet/consulta.aspx>