

hechos preocupantes. El primero es que el gasto autonómico ha seguido un patrón extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el periodo 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 periodo de expansión precedente. Las consecuencias de esta falta de disciplina fiscal se aprecian con claridad en la Figura 8, donde se dibuja la evolución del ratio de deuda sobre PIB para los tres niveles de la administración española. Mientras que tanto la administración central como las corporaciones locales redujeron apreciablemente su ratio de deuda durante la larga expansión que tuvo lugar entre 1995 y 2007, las comunidades autónomas han mantenido este ratio prácticamente constante hasta el comienzo de la crisis, multiplicándolo después por tres en pocos años.

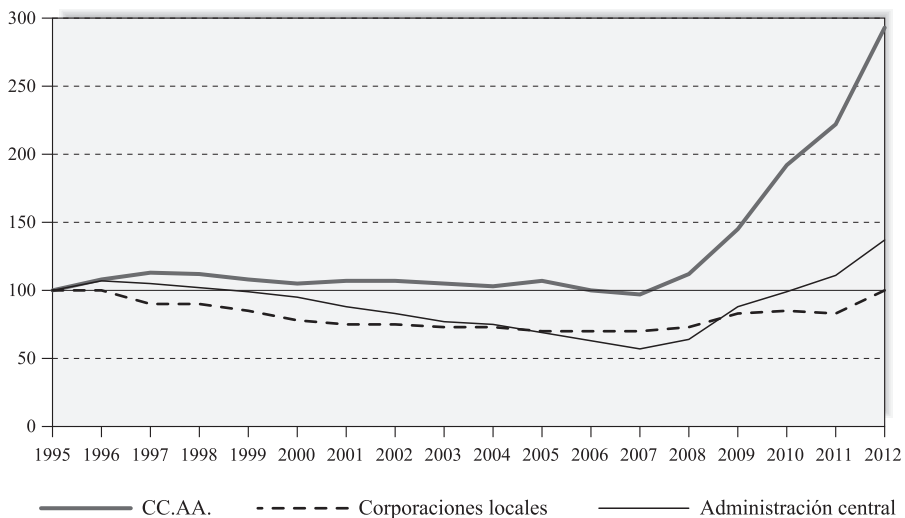


Figura 8. Evolución del ratio deuda/PIB, distintas administraciones, 1995 = 100

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest11.html>

Los dos hechos señalados en el párrafo anterior son indicativos de que los sucesivos modelos de financiación regional⁹ y las distintas versiones de las disposiciones complementarias del mismo recogidas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP) no han cumplido sus objetivos macroeconómicos pues ni se ha mantenido el equilibrio presupuestario en años de recesión o 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 las versiones de la LEP vigentes hasta 2012 (BOE, 2001a y b, 2006 y 2007) no han servido para moderar el gasto autonómico en periodos de *boom*. Esto no resulta sorprendente pues la ley se limitaba a enunciar el objetivo de equilibrio presupuestario (año a año en su prime-

ra versión y en promedio a lo largo del ciclo en la segunda), pero no introducía límites operativos al crecimiento anual del gasto, 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 de forma decisiva la percepción autonómica –hasta el momento avalada por los hechos– de que el Gobierno central siempre saldría al rescate en caso necesario¹⁰. Dos ejemplos recientes son la aportación estatal de más de 11.000 millones de recursos adicionales al sistema de financiación regional con motivo de su última reforma y 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 imprudentemente 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 anual del gasto discrecional obligará a las comunidades autónomas a ahorrar en la parte alta del ciclo (que es cuando hay alguna esperanza de que los límites de gasto se respeten), dejándolas en una mejor posición para enfrentarse a los periodos 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 datos¹¹. 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 les daría un cierto margen para hacer una política de gasto contracíclica sin por ello relajar la disciplina fiscal a la que están sometidas las comunidades autónomas¹². 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 periodos recesivos, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios en la parte baja del ciclo. El Fondo sería básicamente una hucha de uso opcional que permitiría a las regiones trasladar a efectos contables la parte de sus ingresos que consideren oportuna 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 efectos¹³.

6. Anexo

6.1. 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)¹⁴ 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 periodos largos de tiempo, dejando así fuera de la contabilidad presupuestaria una parte del gasto corriente del periodo.

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 administraciones territoriales a ponerse al corriente de sus obligaciones de pago (véase la sección 4 de este Anexo). 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 A.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 A.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 (P. de)	75.192	-8.453	56.948	153.152	-258.060
Baleares (Islas)	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 (Com.)	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 (C. de)	163.293	38.310	-220.740	2.096.780	-2.300.829
Murcia (R. de)	0	0	5.414	8.527	9.722
Navarra (C.F.)	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.

6.2. 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 contable que se ha dado a 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).

El procedimiento elegido para que las comunidades devuelvan al Estado los saldos deudores de estas liquidaciones se desvía de la práctica habitual y además ha experimentado un cambio importante que se recoge en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y que complica aún más las cosas. La disposición adicional cuarta de la ley de financiación regional en vigor (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 2012¹⁵. 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 periodo 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 A.2 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.

Cuadro A.2
SALDOS APLAZADOS TOTALES (PENDIENTES DE COMPENSAR)
DE LAS LIQUIDACIONES DE 2008 Y 2009, MILLONES DE EUROS

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

Fuente: Liquidaciones del sistema de financiación de 2008 y 2009 (MEH, 2010 y 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 del mismo año, durante los primeros seis meses del ejercicio 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 deudor a 1 de enero, lo que de hecho ha exigido pequeños reintegros negativos en la segunda mitad del año ¹⁶.

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 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 periodo 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 periodo 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.

6.2.1 Ajustes a las series de ingresos autonómicos

Como acabamos de ver, los saldos favorables al Estado de las liquidaciones de 2008 y 2009 del sistema de financiación regional no se abonaron en el momento que en principio correspondía sino que se han aplazado a ejercicios futuros y se pagarán 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 CC.AA. que conviene corregir para tener una idea más clara de la evolución de los ingresos autonómicos medidos de una forma homogénea¹⁷.

Cuadro A.3
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 (Principado de)	34.232	72.500
Baleares (Islas)	32.410	30.802
Canarias	68.008	137.439
Cantabria	25.004	46.424
Castilla y León	88.721	179.407
Castilla-La Mancha	53.031	124.582
Cataluña	138.143	303.068
Valenciana (Comunidad)	127.137	221.577
Extremadura	50.470	96.626
Galicia	114.752	205.960
Madrid (Comunidad de)	0	133.622
Murcia (Región de)	32.103	71.039
Navarra (Comunidad Foral de)	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.

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 A.3) 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 homogénea de ingresos no financieros construida con criterios de contabilidad presupuestaria, que es con la que he trabajado siempre en este estudio.

En segundo lugar, también se construye una serie de ingresos no financieros devengados que, al confrontarla con la serie de gastos no financieros, nos de 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 siguiente de este Anexo. Finalmente, también se tendrá cuidado de incorporar los saldos aplazados de las liquidaciones de 2008 y 2009 al déficit bruto acumulado durante el periodo de análisis, que utilizaremos como indicador de desempeño financiero regional.

6.3. 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,

$$FINCAJA_{it} = IAC_{it} + INGLIQ_{it} \quad (A.1)$$

En circunstancias normales tendremos $INGLIQ_{it} = LIQ_{it-2}$ 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,

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

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

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

Puesto que la última liquidación disponible es la de 2010, la serie de financiación devenida 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 ¹⁸.

6.4. 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 A.4.

Cuadro A.4
PRÉSTAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN 2012

	Línea ICO vencimientos 2012	Plan de pago a proveedores CC.AA.	Fondo de liquidez autonómica	Total
Andalucía	597	2.694	2.134	5.424
Aragón		429		429
Asturias (Principado de)		243	262	505
Baleares (Islas)	71	842	355	1.268
Canarias		231	757	988
Cantabria		327	137	464
Castilla y León		1.052		1.052
Castilla-La Mancha	469	2.919	548	3.936
Cataluña	1.304	2.020	5.434	8.758
Extremadura		228		228
Galicia				0
Madrid (Com. de)		1.257		1.257
Murcia (Región de)	175	1.038	528	1.740
Rioja		71		71
Valenciana (Com.)	2.781	4.355	2.540	9.676
Total	5.397	17.704	12.695	35.796

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El primero fue una línea de financiación del ICO aprobada en febrero de 2012 y dotada con 10.000 millones, ampliables a 15.000¹⁹. 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 crédito²⁰. 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 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 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.

Notas

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 ya en 2006 más de 3.700 millones a la atención a personas mayores y discapacitadas (Barriga, p. 4). El autor estima que un tercio de los costes totales se financiaron con 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 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 (de la Fuente, 2009) con una vida

media de 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 retroprolación.

5. Como ha observado un evaluador, las cosas se ven de una forma ligeramente diferente cuando el gasto y el ingreso se consideran en términos absolutos en vez de expresarse como fracción del PIB. En estos términos, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2009 el gasto se acelera sólo de una forma moderada (con una tasa de crecimiento real del 7,6% anual frente al 5,6% del periodo 2003-07) y los ingresos se estancan en términos reales en vez de reducirse. En cualquier caso, sigue siendo cierto que la brecha que se abre entre las dos magnitudes se debe a que el gasto aumenta mucho más rápido que los ingresos y que el ritmo de crecimiento del gasto es difícilmente sostenible dada la evolución del PIB.
6. Una excepción importante a este patrón es la de las comunidades forales del País Vasco y Navarra. Puesto que estos territorios recaudan directamente el grueso de los impuestos y no reciben entregas a cuenta del Estado, los ingresos alcanzan su pico cíclico antes y comienzan a caer en 2008, coincidiendo con el inicio de la crisis.
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 regional.
8. Esto equivale a calcular los déficits de 2008 y 2009 utilizando los ingresos devengados en vez de los ingresos por caja.
9. Sobre la última reforma del sistema de financiación regional y sus resultados, véanse entre otros Garcimartín *et al.* (2011) y de la Fuente (2012).
10. Mirando la figura 8, resulta llamativa la diferencia de comportamiento entre las administraciones locales y regionales. Aunque el tema merecería un examen mucho más detallado, la diferencia podría deberse en parte a que las corporaciones locales, a diferencia de las autonomías y a la vista de su experiencia durante las últimas décadas, consideran improbable un rescate estatal. Seguramente, también ha ayudado el hecho de que el control de la deuda local ha sido hasta recientemente mucho más estrecho que el de la deuda autonómica.
11. Véase por ejemplo Doménech y Andrés (2013).
12. 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.
13. 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 nivel de déficit en periodos 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.
14. La cuenta cambia de numeración en la última versión del Plan General de Contabilidad Pública.
15. 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.”
16. 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.
17. 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.

18. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>
19. Véase <http://www.ico.es/web/contenidos/10300/index?abre=10301> y <http://www.ico.es/web/contenidos/11513/index>
20. Véase BOE (2012 b y c).

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, 2001a), Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE num. 298 de 13/12/2001).
<http://www.boe.es/boe/dias/2001/12/13/pdfs/A46819-46825.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001b), Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (B.O.E. 14/12/2001)
www.meh.es/.../03_LO_5_2001_complementaria_LGEP_act.pdf
- 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>
- de la Fuente, A. (2009), *A mixed splicing procedure for economic time series*, Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- de la Fuente, A. (2012), “El sistema de financiación regional: La liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 203(4): 121-38.
- Doménech, R. y Andrés, J. (2013), “Budget balance, structural unemployment and fiscal adjustment,” *BBVA Research*, Economic Watch.
- Garcimartín, C.; Díaz de Sarralde, S. y Ruiz-Huerta, J. (2011), “La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia,” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 197(2): 67-85.
- 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://serviciostematicos.minhap.gob.es/cimcanet/consulta.aspx>

Summary

This note analyzes the evolution of the finances of the Spanish regions during the current crisis and the final part of the preceding expansion. The exercise helps put in perspective the ongoing controversy about regional finances. Commentators often emphasize the steepness of recent budget cuts, ignoring the reckless explosion of expenditure during the years that preceded the onset of the crisis. When we consider the period as a whole, the process of fiscal consolidation that starts in 2010 appears only as a partial correction of the excesses of previous years.

Keywords: Regional finances, Spain.

JEL classification: H70.