

# Las líneas presupuestarias de las comunidades autónomas y el ajuste estructural del gasto

César Cantalapiedra\*

Carmen López Herrera\*\*

## 1. Consideraciones iniciales

El modelo de Estado en nuestro país asigna un papel determinante a las comunidades autónomas (CC.AA.) en la gestión del gasto público y en el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Son las administraciones con un mayor peso en el presupuesto, cerca de un 35%, y las responsables de las competencias que principalmente sustentan el bienestar social. Y por lo tanto, también de buena parte de las políticas más valoradas por los ciudadanos, que en algunos casos, como la sanidad, habían adquirido estándares de calidad reconocidos internacionalmente.

El Programa de Estabilidad asumido por el gobierno de España implica una reducción progresiva del déficit de los gobiernos regionales hasta alcanzar apenas una décima del PIB en 2014. Con este calendario tan ambicioso, el mayor esfuerzo de consolidación se concentra en los peores años de la crisis económica, 2012-2013, a un ritmo superior a un punto anual de PIB.

Pero, a pesar de ello, la presión de las instituciones europeas y de los inversores ha hecho este ajuste inaplazable. La percepción de que una parte significativa de los desequilibrios de nuestras cuentas públicas se explican por deficiencias en la gestión de las CC.AA. ha colocado a sus gobiernos en una posición preocupante frente a los mercados, frente a las agencias de rating y la opinión pública, que aquellos no han sabido contrarrestar.

Desde nuestro punto de vista, esta situación no ha podido ser ajena a la continua señalización que se ha efectuado desde los gobiernos centrales, responsabilizando a los entes territoriales de los fuertes desajustes presupuestarios y cuestionando la eficacia de sus políticas de gasto. Más allá de la conveniencia y la verosimilitud de estas acusaciones, no cabe duda que los planes de ajuste de los gobiernos regionales se han supeditado a calendarios electorales y, en no pocos casos, se ha renunciado a tomar medidas unilaterales dejando que el Estado tomase la iniciativa normativa a la hora de aplicar reformas que garanticen la sostenibilidad financiera de las haciendas autonómicas en el medio plazo.

Los presupuestos de 2013 serán, por lo tanto, muy restrictivos e implicarán una reducción media del gasto superior al 7%. En cualquier caso, el margen de maniobra para reducir el gasto sin generar tensiones sociales es limitado por la naturaleza de las competencias que ejercen las CC.AA.. Si excluimos los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) y el pago de la deuda, sólo resta poco más de un 20% de media para financiar el resto de políticas y el personal destinado a las mismas. De hecho, las inversiones en infraestructuras ya pesan menos de un 6% y han sido las partidas más afectadas por los recortes desde que comenzaron los ajustes. El contexto, además, depara dificultades añadidas por el aumento en los costes de financiación y la escasa presencia en el mercado de inversores internacionales para materializar el nuevo endeudamiento, que sólo a finales de ejercicio ha dado algunos indicios de mostrar algún apetito por el riesgo de España.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el objetivo de este artículo es analizar el comportamiento

\* Socio-Director de Finanzas Públicas en AFI.

\*\* Analista de Finanzas Públicas en AFI.

de las líneas presupuestarias de 2013 que las CCAA han presentado para cumplir con los compromisos de estabilidad asumidos.

## 2. Evolución 2007-2012: origen de los desequilibrios y primeros signos de consolidación

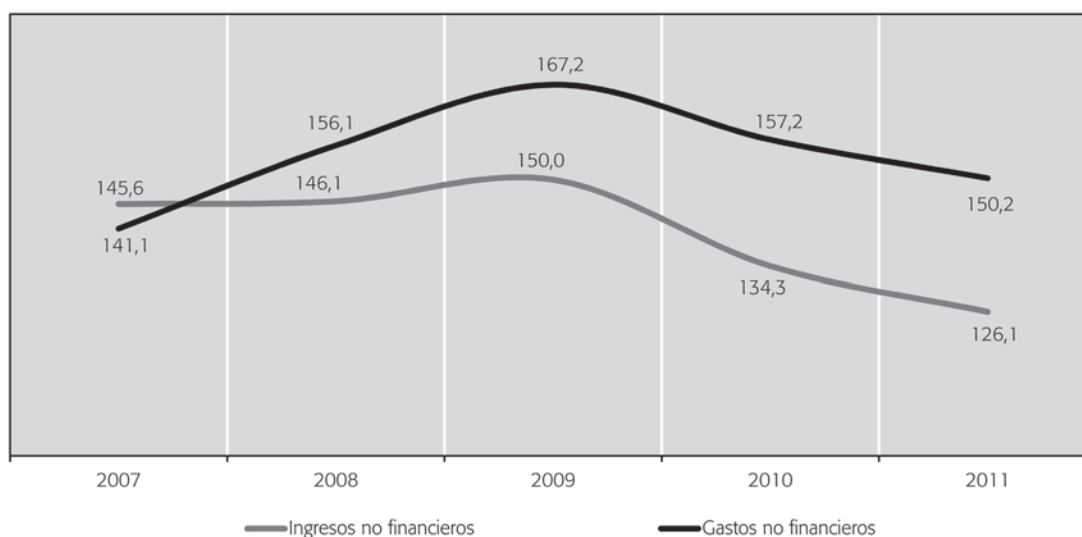
El fuerte dinamismo de los recursos tributarios en España hasta el ejercicio 2007, con crecimientos por encima del aumento del PIB nominal, propició, en ausen-

con el cambio en el modelo de financiación autonómica) provocó que el saldo no financiero (ingresos no financieros menos gastos no financieros) de las CC.AA. pasase de presentar una posición de superávit en 2007 de más de 4.500 millones de euros, a registrar un déficit de más de 24.100 millones de euros en 2011 (gráfico 1).

Aunque tradicionalmente estamos acostumbrados a medir el déficit en términos de PIB es necesario poner de manifiesto que el saldo no financiero negativo registrado en 2011 equivalía al 20% del total de los ingresos corrientes<sup>1</sup> de las regiones. Ello implica un porcentaje a todas

Gráfico 1

### EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS CC.AA. (2007-2011)



Fuente: MHAP.

cia de mecanismos claramente desincentivadores de la expansión del gasto, un proceso de aumento muy intenso en los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas.

En el caso de las CC.AA., y debido a su perfil competencial, se destinaron gran parte de los ingresos cíclicos a la financiación de gasto estructural procedente de la prestación de los servicios de educación y sanidad.

Este hecho determina que ambas partidas supusiesen en 2011 más del 57% del total del presupuesto no financiero de las regiones. Con una estructura de gasto tan condicionada, el brusco frenazo de los recursos tributarios a partir de 2008 (parcialmente compensado en 2009

lucos insostenible, más si tenemos en cuenta que los ingresos corrientes son los que definen la capacidad de repago de la deuda –no es posible contar con los recursos de capital ya que la mayoría son finalistas–.

En términos de Contabilidad Nacional, el déficit sobre PIB se situó en el 3,34%, incumpliendo el conjunto de regiones el objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio y, por tanto, siendo necesaria la aprobación de un

<sup>1</sup> Excluimos los ingresos de capital no financieros, capítulos VI y VII ya que suelen ser transferencias asociadas a inversión y/o recursos finalistas de otra naturaleza que no miden la capacidad de pago.

Cuadro 1

## CUANTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS APROBADAS EN LOS PEF DE LAS CC.AA. (2012)

Gastos de Personal	3.636	Impuestos Directos	514
Compra de Bienes y Servicios	2.209	Impuestos Indirectos	1.022
Gastos financieros	5	Tasas y otros ingresos	222
Transferencias corrientes	3.561	Transferencias Corrientes	577
		Ingresos Patrimoniales	541
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>9.411</b>	<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>2.876</b>
Inversiones reales	1.119	Enajenación de inversiones reales	1.582
Transferencias de capital	1.724	Transferencias de Capital	47
<b>Gastos de capital</b>	<b>3.170</b>	<b>Ingresos de Capital</b>	<b>1.629</b>
Sin distribución	548	Sin distribución	
<b>TOTAL MEDIDAS DE GASTO</b>	<b>13.129</b>	<b>TOTAL MEDIDAS DE INGRESOS</b>	<b>5.299</b>

Fuente: MHAP.

Plan Económico Financiero (PEF) a tres años para revertir esta situación.

Dado que los datos provisionales de liquidación del ejercicio 2011 no se conocieron hasta bien entrado 2012, los PEF de las regiones no fueron aprobados hasta el mes de mayo, lo que, de cara al cumplimiento del objetivo de estabilidad ya suponía trabajar, en la mayoría de los casos, sobre presupuestos aprobados con anterioridad y, por lo tanto, dificultando el ya de por sí exigente objetivo para el ejercicio –reducir el déficit hasta el 1,5% del PIB–.

El esfuerzo de consolidación exigido para 2012 (1,84% del PIB) llevó aparejado la aprobación de medidas de consolidación por un total de más de 18.400 millones de euros, de los que más de 13.100 millones de euros provenían de reducciones de gasto y el 29% restante se planeaban conseguir a través de aumento de ingresos (cuadro 1). Al contrario que en el caso del Estado, en donde el esfuerzo de consolidación es mucho mayor que la cuantía del déficit a reducir debido tanto al impacto de las medidas de recorte de gasto como al propio ciclo sobre la recaudación, las CC.AA.<sup>2</sup> tienen los ingresos del ejercicio asegurados con las entregas a cuenta y pueden planificar un esfuerzo de consolidación similar a la reducción de déficit que tienen que acometer.

El reparto del esfuerzo ha priorizado la reducción de gasto por dos motivos fundamentales: i) la capacidad tri-

<sup>2</sup> Las CC.AA. notarán el impacto del ciclo en la recaudación dos ejercicios después con la liquidación definitiva.

butaria de las CC.AA. es limitada al no disponer de grandes espacios fiscales que gravar más allá de los impuestos medioambientales o subidas en el tramo autonómico del IRPF y ii) el déficit generado provenía en su mayor parte –al contrario que en la Administración Central– de la vertiente estructural, y no de la cíclica. En consecuencia, y para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas regionales, las medidas han tenido que concentrarse en el componente estructural del presupuesto.

Consecuencia de ello, las medidas propuestas de recorte del gasto más representativas se han focalizado en la parte corriente del presupuesto, con una reducción esperada de los gastos de personal de 3.636 millones de euros frente a la liquidación de 2011 y de más de 4.000 millones de euros en las transferencias corrientes –fundamentalmente como resultado de las medidas de ahorro en su sector público–.

Frente a las medidas propuestas, en lo que llevamos de año, y atendiendo a los datos de ejecución presupuestaria publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con periodicidad mensual, las CC.AA. registran reducciones en el gasto superiores a las estimadas en los PEF, si bien su composición está siendo distinta a la inicialmente estimada. La inversión cae hasta septiembre un 26,4% en términos interanuales constatando una baja ejecución, que apenas alcanza el 35% del total presupuestado para el ejercicio. A la luz de estos datos, y al igual que ocurrió en 2010 y 2011, la inversión será en 2012 la principal variable de ajuste en los presupuestos autonómicos.

Cuadro 2

**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO AUTONÓMICO. SEPTIEMBRE 2012**

	Obligaciones reconocidas	% variación
Personal	39.967	-4,3%
Bienes y servicios	19.591	1,8%
Intereses	4.220	42,2%
Tíf. corrientes	28.478	-7,5%
<b>Gasto corriente</b>	<b>92.257</b>	<b>-2,7%</b>
<b>Inversiones</b>	<b>7.582</b>	<b>-26,4%</b>
<b>TOTAL GASTO NO FINANCIERO</b>	<b>99.839</b>	<b>-4,9%</b>

Fuente: MHAP.

Por lo que respecta a las medidas de incremento de los ingresos, las CC.AA. planificaron ventas de patrimonio con el objetivo de generar liquidez y aligerar su estructura funcional. Sin embargo, salvo las operaciones realizadas por la Generalitat en Cataluña, estos procesos apenas se han podido materializar, tal y como ocurrió en 2010, ya sea por diferencias en la valoración de estos activos frente a las ofertas presentadas por los inversores, ya sea por problemas en la traslación de riesgos a los operadores privados. Esta situación, unida a las caídas que continúan registrando los impuestos totalmente cedidos a las CC.AA. en concepto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, explica que el conjunto de ingresos no financieros de las regiones siga reduciéndose hasta septiembre.

Con todo, al cierre del tercer trimestre las CC.AA. registraban un déficit en términos de Contabilidad Nacional del 1,14% del PIB, una vez depurados los anticipos a cuenta realizados por el Estado a cinco CC.AA. en virtud de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica para cubrir necesidades de liquidez<sup>3</sup>. Este dato, pese a no garantizar el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria a cierre de ejercicio, —la concentración de gasto en el último trimestre del año crecerá más que proporcionalmente respecto a las tasas de ejecución observadas hasta septiembre— supone un esfuerzo de consolidación frente al mismo periodo del año anterior de más de 11.000 millones de euros (el déficit a cierre de septiembre de 2011 se situó en el 2,2% del PIB), coincidiendo además con una recesión económica sin precedentes en nuestro país. La propia Comisión Europea ha reconocido este esfuerzo, y el del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, de una manera implícita,

<sup>3</sup> Cataluña, Andalucía, C. Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares.

al manifestar que pese al incumplimiento esperado en sus previsiones de déficit para España no serán necesarias nuevas medidas de consolidación en el ejercicio lo que, a su vez, podría derivar en una nueva flexibilización de los objetivos de estabilidad para el año próximo.

### 3. Los presupuestos para 2013 bajo el marco de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Los presupuestos para 2013 han sido los primeros que se han elaborado bajo el marco de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), lo que supone un cambio en la forma de planificar, elaborar y gestionar los presupuestos para cualquier administración pública española.

La LOEPSF introduce un gran número de novedades de las que, en nuestra opinión, hay que distinguir aquellas cuestiones de fondo que se harán notar en el medio plazo, de las que tienen un efecto directo sobre la gestión presupuestaria en este ejercicio.

La nueva concepción de déficit, que distingue entre la componente cíclica y estructural de los desequilibrios, el establecimiento de un límite de deuda para complementar al de déficit, y la necesidad de elaborar un marco presupuestario a tres años bajo cualquier circunstancia<sup>4</sup>, son todas ellas cuestiones de calado. Considerando que el conjunto de regiones están asumiendo en los PEF objetivos de déficit y deuda claramente superiores a los que fija la normativa, habrá que esperar, al menos hasta 2015, último año que contempla el Programa de Estabilidad de España, para conocer como se instrumentan finalmente.

Pese a ello, esta Ley será efectiva en el corto plazo por la introducción de una serie de reglas fiscales muy restrictivas sobre el comportamiento del gasto público: la regla de gasto, la obligación de destinar los ingresos obtenidos por encima de lo esperado a reducir endeudamiento y la obligatoriedad de dotar un fondo de contingencia en el presupuesto de cada ejercicio.

Además de estas nuevas reglas fiscales para las CC.AA., las elevadas exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y control del gasto se complementan con un mayor volumen y cadencia de la información a remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para

<sup>4</sup> Hasta ahora la necesidad solo pasaba por tener que elaborar un PEF en caso de inestabilidad presupuestaria.

su evaluación y seguimiento. Desde este año será necesario publicar de manera mensual la ejecución presupuestaria en sus distintas fases, así como remitir información en materias de endeudamiento, pago a proveedores, y los ajustes que permitan relacionar el saldo resultante de los ingresos y los gastos del presupuesto con la capacidad y necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas.

El no cumplimiento de los límites tanto de nivel de déficit y deuda, así como la no remisión de la información solicitada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá desencadenar el proceso de medidas correctivas y coercitivas definidas en la norma, que en el caso extremo, llegan a contemplar la intervención directa de la Administración General del Estado en los presupuestos autonómicos enviando una comisión de expertos que analizará y propondrá medidas de obligado cumplimiento a las regiones.

Aunque el cumplimiento estricto de los objetivos no se podrá contrastar hasta que no se conozcan las liquidaciones presupuestarias en marzo del ejercicio siguiente al liquidado –para los presupuestos de 2012 será en marzo de 2013–, los nuevos mecanismos de control preventivo deberían garantizar que las desviaciones sobre el objetivo no sean tan elevadas como en los ejercicios 2010 y 2011, posibilitando una corrección temprana de los déficit que serían, además, más fácilmente asumible por las regiones.

Los presupuestos de 2013, además de ser el resaldo definitivo de las CC.AA. al proceso de consolidación, poseerán un valor informativo adicional sobre la situación de las CC.AA., ya que nos reportarán una información adecuada a la realidad tras dos periodos, 2011 y 2012, que podrían considerarse de transición. Las cuentas de ambos años no han reflejado de forma adecuada el presupuesto del ejercicio, ya que con la aprobación del Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores fue necesario incorporar partidas de gasto que no se contabilizaron en años anteriores, y que habría que depurar según los casos para analizar el comportamiento del gasto corriente a cierre de 2012.

Bajo este marco trece<sup>5</sup> de las diecisiete CC.AA. han presentado sus proyectos de presupuestos para el ejer-

<sup>5</sup> No cuentan con presupuesto por los recientes procesos electorales Cataluña, Galicia y País Vasco. También Canarias ha decidido posponer la presentación de sus presupuestos hasta la aprobación definitiva de los PGE13. Los resultados y las cifras presentadas en este apartado se han elaborado con los Proyectos de Presupuestos de las regiones que los han presentado a sus respectivos parlamentos.

cio 2013. A falta de la aprobación definitiva por sus respectivos parlamentos regionales, los presupuestos presentan un claro sesgo restrictivo en el gasto que les permita cumplir con el objetivo de déficit establecido –aunque no aprobado formalmente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera– 0,7% del PIB. Esta meta de déficit supone, en el mejor de los casos, y en la medida en que ya conocen sus ingresos por las entregas a cuenta, una nueva vuelta de tuerca en el proceso de consolidación fiscal por valor de más de ocho mil millones de euros, a los que habría que añadir recortes adicionales en función de la desviación que las regiones registren este año sobre su objetivo (1,5% del PIB). Así, y en comparación con los presupuestos iniciales para 2012, el gasto no financiero de las CC.AA. se reducirá el año próximo un 7,3% en media.

Una vez agotada la vía del recorte de la inversión para reducir el gasto, que tras tres ejercicios de caídas acumuladas de doble dígito, tan sólo representará para 2013 el 10,4% del total del gasto no financiero de las regiones, las CC.AA. se enfrentan a un proceso en el que será necesaria la reducción de su estructura funcional, lo que se refleja en una caída en el volumen de transferencias corrientes de más del 9% respecto a las cuantías presupuestadas en 2012 –la mayoría hacia su sector público y que representan un tercio del total del gasto no financiero–. En un momento como el actual, en el que pueden verse amenazados los servicios públicos básicos en los estándares de calidad vigentes, se hace necesario reducir los costes de estructura en entes y empresas que en los próximos ejercicios no desarrollarán una actividad equiparable a los ejercicios previos, como pueden ser aquéllos dedicados a la inversión en infraestructuras o vivienda.

En este sentido, el sector público dependiente de las regiones, que cuenta con un total de 2.279 entidades<sup>6</sup>, excluyendo las relativas al País Vasco –comunidad de la que no se dispone de información– esta restructuración debe ser llevada a cabo en virtud del Acuerdo 5/2012, de 17 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se adoptan compromisos en materia de reordenación y racionalización del sector público instrumental autonómico.

Aunque desde mediados de 2010 la mayoría de las CC.AA. han adoptado planes, medidas o disposiciones tendentes a la racionalización de sus estructuras administrativas y empresariales, los resultados tanto en la dimensión de las actuaciones previstas como en la ejecución de las mismas ha sido escaso. En lo que va de año, frente a

<sup>6</sup> Datos procedentes del Inventario de Entes de las CC.AA. actualizados a 1 de julio de 2012.

una reducción prevista de 675 entes y empresas, la reducción ha sido de tan sólo 198. Las dificultades legales, que dilatan los procesos más allá de un ejercicio, los elevados costes iniciales de muchas de las medidas necesarias en procesos de fusión o extinción de entes o empresas, para los que no existía consignación presupuestaria, han podido condicionar este lento desarrollo.

Además de las reducciones previstas en el sector público dependiente de las regiones, los proyectos de presupuestos presentados para 2013 muestran también una intensa caída de los gastos de personal, que se reducirán un 6,2%, por la vía de la amortización de puestos y la eliminación de buena parte del personal laboral a cargo de la propias CC.AA., dando continuidad al proceso que ya viene registrándose a lo largo de este último año (gráfico 2).

En el caso de los gastos asociados a la compra de bienes y servicios, para los que en 2012 se esperaba una reducción de más del 11%, según lo recogido en los Planes Económico Financieros, las CC.AA. no han previsto recortes muy significativos en 2013, y prácticamente se mantendrán estables en los niveles del año anterior.

La inversión, pese a registrar en términos relativos una fuerte caída respecto a 2012, 28%, como ya hemos comentado no será una pieza clave en el proceso de con-

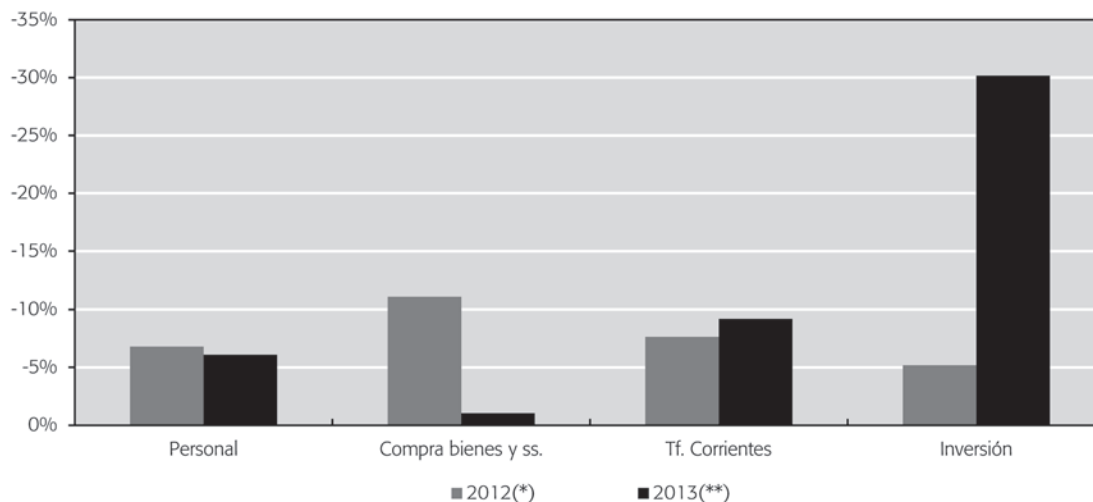
solidación al estar reducida su cuantía a una parte muy pequeña del presupuesto tras tres ejercicios de fuertes recortes.

Por lo que se refiere a los ingresos, pese a que las regiones vuelven a presupuestar incrementos en el volumen de enajenación de inversiones reales y a que las entregas a cuenta se mantendrán prácticamente estables en los niveles aprobados para 2012, las reducciones esperadas en el resto de recursos tributarios y transferencias hace que el conjunto de ingresos no financieros registre una reducción respecto al presupuesto inicial de 2012 de más del 6%.

Ante un escenario de ingresos en clara disminución, pese a los esfuerzos por aumentar la recaudación, y con la vía del recorte en inversión prácticamente agotada, el cumplimiento del exigente objetivo de déficit para 2013 pasa necesariamente por la reducción de su gasto corriente. En este sentido, el sector público dependiente de las CC.AA. se torna como la principal variable de ajuste en este proceso, de forma que para el próximo año se esperan importantes reducciones en el número y en el volumen de actividad del conjunto de empresas y entes públicos. El coste de estas acciones y la necesidad de no erosionar una futura recuperación económica, marcarán la cadencia con la que se llevará a cabo este proceso, que podría tener la complicidad de la Comisión Europea si permitiese

Gráfico 2

### COMPARATIVA DE LOS RECORTES PRESUPUESTADOS POR LAS CC.AA. EN 2012 Y 2013. PROYECTO DE PRESUPUESTOS (% VAR. INTERANUAL)



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CC.AA..

una relajación del calendario de llegada al equilibrio presupuestario una vez iniciado el próximo año.

#### 4. ¿Cómo se financian los desequilibrios? Contratación y gestión de la deuda autonómica

Casi una quinta parte del presupuesto de ingresos de las CC.AA. se genera con nuevas operaciones de endeudamiento –un 18% según los presupuestos iniciales de 2012–, que cubren tanto las amortizaciones como los desequilibrios presupuestarios. Sin embargo, la crisis de credibilidad que afecta a los activos emitidos por las administraciones públicas españolas, y que especialmente han acusado algunos gobiernos regionales, está dificultando su ejecución efectiva a lo largo de ejercicio, a pesar del aumento de las rentabilidades que se ha ofertado a los inversores.

Estas dificultades para captar financiación de los mercados, que ya se venían arrastrando desde el ejercicio anterior, lógicamente se han trasladado a la tesorería, generando a su vez tensiones de liquidez que han ocasionado retrasos muy significativos en el pago a los proveedores y temores fundados de una probable incapacidad de alguna CC.AA. para atender el servicio de la deuda.

Esta amenaza determinó al Gobierno central a intervenir, poniendo a disposición de los administraciones autonómicas diversas líneas de liquidez que permitieran garantizar su solvencia en los mercados de capitales y atenuar los plazos de pago de las obligaciones contraídas con los proveedores de bienes y servicios.

La prioridad del gobierno se centró en facilitar a través del ICO, en primer lugar, y posteriormente, con la intermediación del Tesoro, los recursos necesarios para atender sin ningún retraso a los inversores y a los bancos extranjeros que desearan amortizar la deuda vencida. No ha sido este el caso de la banca doméstica, con la que se ha negociado la renovación de los vencimientos y el compromiso para reemplazar la falta de financiación externa con la participación de las entidades nacionales.

Para ello, en el primer semestre se aprobó una línea de hasta quince mil millones de euros –aunque sólo se consumieron dos tercios– con la que se pudiera responder en partes casi equivalentes a las obligaciones de pago de la deuda financiera y de la comercial.

No nos detendremos en este apartado en los efectos de los más de 17.000 millones de euros del Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores, porque su objetivo fue sanear la deuda de carácter comercial pendiente de ejercicio anteriores –buena parte de ella ni siquiera había sido reflejada presupuestariamente–, pero no cabe duda que debería haber mejorado la situación de liquidez de todos los gobiernos, ya que acudieron todas las CC.AA. salvo las Forales y Galicia.

A pesar de ello, los inversores, lejos de recuperar la confianza en la capacidad de los gobiernos regionales españoles, han seguido penalizando sus intentos de salida a los mercados internacionales con primas de riesgo entre 250 y 350 puntos básicos sobre el Tesoro, niveles de diferencial inquietantes si consideramos que las rentabilidades de la deuda estatal se encuentran ya muy tensionadas.

Para algunas CC.AA. la situación ha sido más preocupante porque los mercados han permanecido cerrados, al menos en costes que pudieran asumirse. En consecuencia, gran parte de los 35.000 millones de euros previstos en el capítulo IX de ingresos por pasivos financieros aún no han podido materializarse en diciembre, lo que inevitablemente se traslada a mayores retrasos en los pagos, tal como han constatado asociaciones empresariales como ATA, Fenin o Farmaindustria, por citar algunos ejemplos.

En estas circunstancias, parece razonable que el Gobierno central haya tenido que diseñar un nuevo mecanismo que canalice financiación hacia algunas de las administraciones territoriales. Para ello, ha creado un Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), que voluntariamente han solicitado aquellos gobiernos que no han podido cubrir sus necesidades presupuestarias a través de la deuda.

El momento no ha sido el más propicio para el Tesoro y, de hecho, aunque se pretendía dotar al FLA con 18 mil millones de euros para 2012, provisionalmente se ha cerrado en 12.600 millones<sup>7</sup> evitando tener que endeudar a la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado. Llama la atención que el Fondo haya sido demandado sólo por nueve CC.AA., a pesar del coste tan atractivo al que el Gobierno se comprometió a proporcionar financiación, en torno a los 0,30 puntos porcentuales por encima del Tesoro. País Vasco y Navarra, que se venían financiando en condiciones más favorables que las demás, y media

<sup>7</sup> A la fecha de cierre de este artículo la cantidad que se ha comprometido con las CC.AA. es de 12.600 millones pero es posible que esta cifra se aumente si finalmente se incorporan al FLA parte de los recursos para refinanciar deuda con entidades crediticias españolas.

Cuadro 3

## COMUNIDADES ADHERIDAS AL FLA Y CUANTÍAS SOLICITADAS

	Amortización	Déficit	TOTAL ASIGNADO
AND	632,1	1.501,7	2.133,8
AST	22,4	239,3	261,7
BAL	189,0	166,0	355,0
CAN	236,0	520,8	756,8
CNT	-	-	137,2
CLM	156,0	392,0	548,0
CAT	3.365,0	2.068,0	5.370,0
MUR	237,0	290,0	527,9
CVA	1.477,4	1.062,8	2.537,0
<b>TOTAL</b>			<b>12.627,4</b>

Fuente: MHAP.

docena de comunidades de régimen común (Madrid, Galicia, Castilla y León, La Rioja, Extremadura y Aragón), han renunciado a adherirse al FLA en 2012, aun sabiendo que esta decisión supone asumir un precio adicional en la financiación de su deuda (cuadro 3).

Desde luego, la incorporación al FLA tiene alguna condicionalidad fiscal, pero ninguna tan relevante como para justificar la renuncia al mecanismo. Por lo tanto, las razones son de otra índole. El coste político para algunos gobiernos de reconocer las dificultades para endeudarse y una discutible estrategia de comunicación por parte del Gobierno central, han impedido capitalizar las bondades de una medida que debería haber sido leída como una garantía adicional para mejorar la percepción de solvencia de los gobiernos regionales.

En cualquier caso, como el mecanismo no será permanente ni cubrirá todas las necesidades de financiación, será útil para el conjunto de CC.AA. constatar el grado de aceptación en los mercados de las operaciones de endeudamiento que lleven a cabo los gobiernos que permanezcan al margen del FLA.

De hecho, frente a los 23.000 millones de euros presu-puestados por el Estado –se trata de un crédito ampliable si la demanda de esta línea fuera mayor–, las necesidades de financiación el próximo ejercicio duplican esta cifra, si tenemos en cuenta los vencimientos de corto plazo (cuadro 4). Los avances en la corrección de algunos de los principales desequilibrios de la economía española –déficit exterior y déficit público– están permitiendo una

Cuadro 4

## NECESIDADES DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN 2013

	2.012	2.013
<b>Amortizaciones</b>	<b>153.052</b>	<b>159.155</b>
Letras	103.005	98.793
Bonos	50.047	60.362
<b>Necesidades netas</b>	<b>46.948</b>	<b>48.020</b>
Letras	5.495	19.880
Bonos	41.453	28.140
<b>NECESIDADES BRUTAS</b>	<b>200.000</b>	<b>207.175</b>

Fuente: Elaboración propia y MHAP.

cierta recuperación de la demanda extranjera durante el último trimestre del año. Los resultados de las subastas del Tesoro en los últimos meses y algunas operaciones en los mercados de capitales de algunas CC.AA., fundamentalmente la Comunidad de Madrid, si bien es prematuro atribuirlos a un cambio de tendencia, apuntan a una mejoría respecto al primer semestre de este año.

En nuestra opinión, la sola existencia del FLA como línea de respaldo debería facilitar una mejor posición de liquidez de las CC.AA. y de su solvencia –aunque sea asistida–, y así lo han entendido, por ejemplo, algunas agencias de *rating*, como S&P y Fitch. Si estos recursos se repartiesen a lo largo del ejercicio en lugar de concentrarlos en el segundo semestre, se posibilitaría un mejor cumplimiento de las obligaciones de pago contraídas con los proveedores. Además, se contribuiría a la recuperación del crédito y a la posibilidad de que las entidades financieras volvieran a descontar papel con las administraciones.

Estando aún pendiente la posición que adoptará nuestro país sobre un eventual rescate soberano, el proceso para la normalización será, en todo caso, gradual. Pero es evidente que para una ejecución razonable del presupuesto en la parte de los ingresos, es imprescindible que el acceso a los mercados de capitales pueda realizarse en condiciones razonables, bien de forma directa –fórmula que por el momento parece limitada a unas pocas CC.AA.–, o bien con la intermediación del Tesoro. Cualquier situación que impida materializar la totalidad de los ingresos financieros inevitablemente se trasladará al gasto, originando problemas en la ejecución o en el pago de las obligaciones que se generen en el presupuesto.



## 5. Conclusiones

Las CC.AA. no habían estado nunca sometidas a un seguimiento tan estrecho como en la actualidad, ya no sólo por parte del Estado central sino de todos los agentes relevantes en el proceso de consolidación: los inversores nacionales e internacionales, las instituciones europeas, los autónomos y las empresas proveedoras de la Administración y, desde luego, los ciudadanos.

Los presupuestos de 2013 se han elaborado con el compromiso de recuperar la credibilidad y la confianza en un modelo de Estado en el que los gobiernos regionales no cabe duda que desempeñan un papel esencial constituyendo la columna vertebral del Estado de bienestar. Aunque el momento no es el más oportuno y con toda seguridad, debido al ajuste del gasto público, alimentará la espiral recesiva potenciando la destrucción de empleo, los planes para reconducir las cuentas públicas resultan inaplazables cuando casi una quinta parte de los ingresos depende de la respuesta de los mercados de crédito.

En la responsabilidad de cada uno de los gobiernos de las CC.AA. estará la capacidad para combinar las políticas que garanticen la sostenibilidad de sus cuentas públicas con aquéllas que no supongan un retroceso en el derecho de los ciudadanos a recibir servicios de calidad.

Este proceso se torna complicado para 2013 por cuatro cuestiones principalmente:

- i) más de la mitad del presupuesto de las CC.AA. se destina a gasto educativo y sanitario,
- ii) la inversión, tras tres ejercicios de recortes continuos, no permite en 2013 el margen de manobra de ejercicios anteriores,
- iii) la imposibilidad de incrementar significativamente los ingresos de manera autónoma, al contrario que la Administración Central y
- iv) el creciente foco de los organismos internacionales en la reducción del déficit en su vertiente estructural,

Por todo ello, los proyectos de presupuestos para 2013 de aquellas regiones que a día de hoy los han llevado a sus parlamentos regionales presentan importantes recortes en las transferencias corrientes y los gastos de personal, fundamentalmente basados en la reducción del sector público autonómico y en la amortización de puestos de la propia administración. El ejercicio 2013, condicionado siempre por la posible relajación del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria por parte de la Comisión Europea, será muy restrictivo por la vía del gasto de las regiones (-7,6% frente a los presupuestos iniciales de 2012), con destrucciones de empleo público significativas y mayores a las registradas en 2012.

Y es en este escenario en el que se han desatado de nuevo las reclamaciones para revisar el modelo de financiación, sobre todo por parte de algunas CC.AA. que se están viendo obligadas a llevar a cabo medidas de austeridad impopulares y que, a pesar de ello, no encuentran la confianza de los mercados para financiar su deuda. Aunque no parece que cambios de este tipo sean fáciles de consensuar en el corto plazo, existe una sensación de insatisfacción entre las CC.AA. más grandes y con mayor peso en el conjunto (fundamentalmente de Cataluña, Madrid y Valencia), que al Gobierno central le tocará gestionar en 2013.

Igualmente ocurrirá con la aplicación de la LOEPSF, que se diseñó para transmitir credibilidad sobre el control de las cuentas públicas en un país tan descentralizado como el nuestro. El cumplimiento de esta Ley resulta tan exigente en el grado de tutela sobre las administraciones autonómicas y le confiere al Estado una capacidad de intervención tan relevante que, a priori, no le resultará fácil ejecutar en los casos extremos con la aceptación de los territorios afectados.

En todo caso, el complicado proceso de consolidación fiscal al que se enfrenta nuestro país ha puesto de manifiesto que Gobierno Central y CC.AA. necesitan contar con una estrategia común, como se ha puesto de manifiesto con las medidas de liquidez que el Estado ha puesto a disposición de los gobiernos regionales, y que los presupuestos para 2013 tendrán que constatar la eficacia de las medidas de contención del déficit.