

Las comunidades autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Alain Cuenca*

El proceso de consolidación de las cuentas públicas en España continúa, aunque el fuerte ritmo impuesto en los años 2010-2012 se ha suavizado en 2013 y 2014. A ello no han sido ajenas las comunidades autónomas, como no podría ser de otro modo, porque constituyen el subsector que mayor gasto público realiza en España tras la Seguridad Social. Este artículo estudia el comportamiento que han tenido en 2014 las cuentas autonómicas y evalúa las perspectivas para 2015 a la luz de los datos disponibles. Se constata que el proceso de ajuste podría haberse estabilizado en un déficit en torno al 1,5% del PIB, habiéndose agotado el efecto de las medidas adoptadas hasta ahora. La corrección del desequilibrio necesitará que los ingresos mejoren por la evolución de la coyuntura y se mantenga la contención del gasto. Además, se deberán adoptar nuevas medidas permanentes en el lado de los ingresos o en la cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan.

Para comprender la evolución de las cuentas públicas es necesario hacer una breve referencia al contexto económico en el que se desenvuelven. El año 2014 se caracterizó por un crecimiento económico a un ritmo del 2,7% en el cuarto trimestre (en términos anualizados) merced a una fuerte recuperación de la demanda interna debida a diversos factores, como la caída del precio del petróleo, la orientación expansiva de la política monetaria o la mejora de las condiciones de financiación de empresas y familias (veáse Laborda y Fernández, 2015). Esto ayuda sin duda a las perspectivas inmediatas de las cuentas públicas de todos los niveles de gobierno. No obstante, las comunidades

autónomas (CC.AA.) de régimen común perciben en sus ingresos las oscilaciones del ciclo con cierto retardo temporal debido a las especificidades de su sistema de financiación. Los impuestos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) financian a las CC.AA. de régimen común mediante el sistema de entregas a cuenta, de modo que la previsión realizada para cada año es independiente de la evolución de los ingresos tributarios en ese año. Por ello tardará en notarse en las cuentas regionales la recuperación económica en curso, salvo en las dos comunidades de régimen foral, que gestionan directamente la totalidad de sus impuestos.

* Universidad de Zaragoza.

Déficit de las comunidades autónomas

Como revela el cuadro 1, desde 2010 las CC.AA. han reducido su necesidad de financiación casi a la mitad, lo que es un resultado muy notable teniendo en cuenta que el PIB nominal de 2014 ha sido un 2,1% inferior al de 2010. Además, se trata de un esfuerzo de consolidación superior a la media de las Administraciones públicas (AA.PP.), para las que el déficit se ha reducido en casi 40%. Sin embargo, en 2014 las CC.AA. han incrementado la necesidad de financiación respecto al año anterior por primera vez desde 2011, lo que podría indicar que el ajuste ha agotado sus límites con la estructura actual de ingresos y gastos. En el con-

junto del período, todas las CC.AA. han realizado un ajuste considerable (más del 70% de reducción en algunos casos), salvo Madrid que está algo peor que en 2010 y Extremadura, que ha liquidado 2014 con el mismo déficit que al comienzo.

En 2014, solo cuatro CC.AA. cumplieron el objetivo de déficit del 1% fijado por el Gobierno en el marco de la Ley 2/2012 orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Se trata de las dos comunidades forales del País Vasco y Navarra, Canarias (que también cuenta con un régimen especial de financiación) y finalmente Galicia, una comunidad tradicionalmente cumplidora. En el otro extremo, Murcia, Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana

Cuadro 1

Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la Administración regional (SEC 2010. Base 2010)

(en porcentaje del PIB)

Comunidades autónomas	Excluido el saldo de la liquidación definitiva		2012	2013	2014	Variación 2013-2014 (% PIB)	Diferencia 2010-2014 (%)
	2010	2011					
Andalucía	-3,1	-3,4	-2,1	-1,5	-1,2	-0,36	-63,1
Aragón	-2,9	-2,6	-1,6	-2,2	-1,7	-0,52	-42,7
Asturias	-2,7	-3,6	-1,0	-1,1	-1,3	0,24	-51,9
Baleares	-4,4	-4,3	-2,0	-1,2	-1,7	0,47	-61,1
Canarias	-2,4	-1,5	-1,1	-1,0	-0,9	-0,10	-62,0
Cantabria	-3,9	-3,7	-1,9	-1,2	-1,5	0,22	-62,5
Castilla-La Mancha	-6,3	-7,6	-1,3	-2,0	-1,8	-0,26	-72,0
Castilla y León	-2,6	-2,7	-1,5	-1,2	-1,1	-0,07	-56,8
Cataluña	-4,5	-4,1	-2,2	-2,0	-2,6	0,62	-42,4
Extremadura	-2,4	-4,6	-1,0	-0,9	-2,4	1,58	-0,1
Galicia	-2,3	-2,2	-1,3	-1,1	-1,0	-0,12	-55,9
Comunidad de Madrid	-1,0	-1,8	-1,0	-0,9	-1,3	0,40	31,8
Región de Murcia	-4,9	-4,7	-3,2	-3,2	-2,8	-0,34	-42,1
Comunidad Foral de Navarra	-3,8	-3,1	-1,7	-1,5	-0,7	-0,71	-80,4
La Rioja	-3,8	-1,5	-1,1	-1,0	-1,2	0,16	-68,4
Comunitat Valenciana	-4,6	-4,9	-3,8	-2,2	-2,4	0,19	-48,0
País Vasco	-2,4	-2,7	-1,5	-1,2	-1,0	-0,16	-59,0
Total Administración regional	-3,17	-3,34	-1,84	-1,52	-1,66	0,14	-47,8
Total Administraciones públicas	-9,35	-8,94	-6,62	-6,33	-5,69	-0,64	-39,2

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (actualizado a 15 de abril de 2015).

situaron su déficit entre el 2,4% y el 2,8%. Este incumplimiento aparentemente generalizado debe matizarse porque el problema no es solo de falta

Nueve CC.AA. han disminuido el déficit con respecto a 2013 (con Navarra, Andalucía y Aragón a la cabeza), mientras que ocho lo han incrementado (siendo Extremadura, Cataluña y Baleares las que lideran el aumento).

de disciplina, sino que los objetivos se fijan de modo poco realista, siendo iguales para todas las comunidades sin atender siquiera a la situación de partida (véase Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013). El esfuerzo hecho en 2014 se comprende mejor si vemos que nueve CC.AA. han disminuido el déficit con respecto a 2013 (con Navarra, Andalucía y Aragón a la cabeza), mientras que ocho lo han incrementado (siendo Extremadura, Cataluña y Baleares las que lideran el aumento).

El Gobierno aprobó el 24 de abril de 2015 el preceptivo informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad en el ejercicio 2014, en el que refleja los datos anteriores respecto al déficit. Dicho informe también verifica el cumplimiento de la "regla de gasto" prevista en la LOEPSF. Así se constata que el subsector CC.AA. ha cumplido en su conjunto en 2014, pero las CC.AA. de País Vasco, Cataluña, Extremadura y Baleares experi-

mentaron un crecimiento del gasto computable superior al 1,5%, incumpliendo así dicha regla a nivel individual.

El cuadro 2 muestra que en el período 2010-2014 el ajuste se ha producido en el lado del gasto, que ha bajado 2 puntos del PIB, mientras que los ingresos han crecido muy ligeramente (0,1% PIB). Además, dicho ajuste se centra en la caída de la inversión, dado que los gastos de capital han bajado 1,4 puntos. Como es sabido, las CC.AA. gestionan los gastos de sanidad, educación y servicios sociales, que tienen una tendencia a crecer tanto por razones de carácter tecnológico (en el caso de la sanidad) como por las demandas de los ciudadanos que presionan al alza. Por tanto, una reducción de este tipo de gastos, por pequeña que sea (0,54% de PIB), muestra un importante esfuerzo de consolidación fiscal. A este éxito no son ajenas las medidas tomadas desde el Gobierno central: ajuste de salarios del 5% en 2010, que no se ha recuperado por la congelación subsiguiente, tasas de reposición de efectivos de personal muy bajas, medidas de abril de 2012 respecto a educación (Real Decreto Ley 14/2012) y sanidad (Real Decreto Ley 16/2012).

Un dato adicional que refleja el cuadro 2 es que la diferencia entre recursos corrientes y gastos corrientes se mantiene de forma persistente en torno al 1% del PIB desde 2012. Esto significa que las CC.AA. –al igual que sucede en la Adminis-

Cuadro 2

Operaciones no financieras de las Comunidades autónomas (SEC 2010)

(en porcentaje del PIB)

	2010	2011	2012	2013(P)	2014(A)
Recursos no financieros	13,68	12,90	16,22	13,95	13,78
Recursos corrientes	12,81	12,18	15,54	13,31	13,13
Recursos de capital	0,88	0,72	0,68	0,64	0,65
Empleos no financieros	17,40	18,00	18,07	15,46	15,43
Empleos corrientes	14,70	15,80	16,53	14,15	14,16
Empleos de capital	2,71	2,20	1,54	1,31	1,27

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (actualizado a 15 de abril de 2015).

tración General del Estado— financian con deuda parte de los gastos corrientes, lo que es una situación insostenible en el medio plazo que no se ha

Las CC.AA. —al igual que sucede en la Administración General del Estado— financian con deuda parte de los gastos corrientes, lo que es una situación insostenible en el medio plazo.

logrado corregir todavía. La recuperación económica iniciada en 2014 debería traer como consecuencia la eliminación de este desequilibrio estructural, siempre que la mejora de ingresos no conlleve un aumento correlativo de los gastos.

Deuda de las comunidades autónomas

La evolución de la deuda de las CC.AA. desde 2010 aparece en el gráfico 1, donde se compara con la deuda total de las administraciones públicas de España en términos del Protocolo de Déficit Excesivo. La deuda autonómica es una cuarta

parte del total, aunque crece algo más deprisa: la de las CC.AA. se ha casi duplicado, mientras que la deuda total se ha elevado en un 62,6% en el citado periodo.

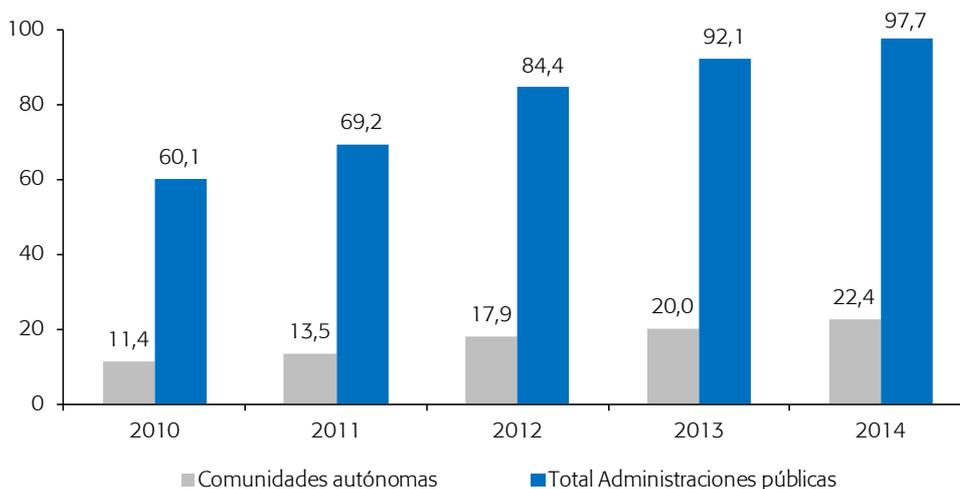
Los datos relevantes de deuda pública deben analizarse detallando por CC.AA. porque la situación es muy dispar entre ellas, como pone de manifiesto el gráfico 2. Tenemos cinco comunidades con un volumen de deuda que supera la media nacional, lo que revela una trayectoria de déficits continuados a lo largo de los años, incluso antes de la crisis en algunos casos. Se trata de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia. En cambio, Madrid, País Vasco y Canarias están por debajo del 15% del PIB.

La sostenibilidad de estos niveles de deuda no puede valorarse comparando con el PIB. Un indicador más adecuado es la relación que existe entre nivel de deuda y los ingresos corrientes de cada comunidad, tal como refleja el gráfico 3. El conjunto de las CC.AA. tiene una deuda que asciende al 170,4% de sus recursos corrientes en términos de Contabilidad Nacional. Las cinco CC.AA. más endeudadas aparecen lógicamente con

Gráfico 1

Deuda de las Comunidades autónomas y Administraciones públicas

(en porcentaje del PIB)

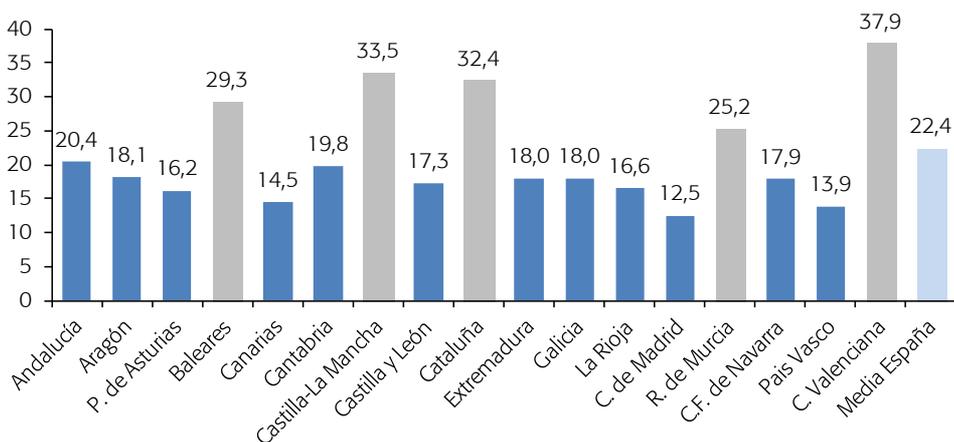


Fuente: Banco de España.

Gráfico 2

Deuda de las Comunidades autónomas respecto al PIB

(en porcentaje)



Fuente: Banco de España.

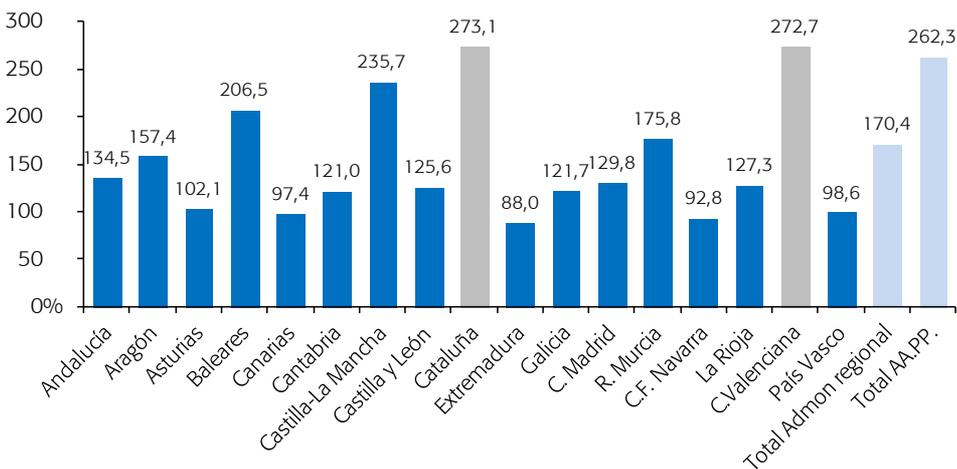
mayores niveles en el gráfico 3, aunque la posición relativa de varias de ellas cambia. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid deja de aparecer en la mejor posición, aunque se mantiene por debajo de la media. Dos CC.AA. llaman la atención:

Cataluña y Comunidad Valenciana, que superan incluso la ratio de deuda pública sobre recursos corrientes a la que se enfrenta España en su conjunto (262,3%). Mientras en los mercados financieros internacionales no existan tensiones como

Gráfico 3

Deuda de las Comunidades autónomas respecto a los recursos corrientes

(en porcentaje)



Nota: El gráfico se ha elaborado tomando los datos de recursos corrientes de IGAE (2015) y de deuda PDE de Banco de España (2015). Fuentes: Intervención General del Estado y Banco de España.

las vividas entre 2010 y 2012, los altos niveles de deuda descritos se irán refinanciando sin dificultades y con bajos tipos de interés. Por otra parte, la institucionalización de los mecanismos de liquidez que provee el Estado protege a las CC.AA. de tales tensiones. Como veremos más adelante, a finales de 2014 se han consolidado como permanentes los mecanismos extraordinarios de financiación introducidos a partir de 2012.

Dos CC.AA. llaman la atención: Cataluña y Comunidad Valenciana, que superan incluso la ratio de deuda pública sobre recursos corrientes a la que se enfrenta España en su conjunto (262,3%).

Según la LOEPSF, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el Gobierno establecen los objetivos de deuda que deben cumplir las CC.AA. en su conjunto y de forma individual para el año siguiente. A pesar de que dicho objetivo se corrigió en julio de 2014, quedando fijado en el 21,1% del PIB, solo se ha podido cumplir teniendo en cuenta una serie de excepciones que el Consejo de Ministros entiende que no deben computar. Así, en el informe sobre el cumplimiento de la LOEPSF (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015) se determina que el objetivo con excepciones era del 22,5%, de manera que se habría cumplido al ser la deuda el 22,4%. A pesar de ello, Aragón, Castilla y León, Cataluña y La Rioja presentan una ratio de deuda sobre PIB regional superior a su objetivo. La peculiaridad de este resultado requiere citar el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal sobre este punto, donde se señala: “La AIREF no puede valorar el cumplimiento del objetivo de deuda de las CC.AA. ya que existe incertidumbre sobre las operaciones que finalmente serán computables, al existir la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas determine la existencia de circunstancias que hayan de tenerse en cuenta en el cumplimiento de dicho objetivo” (AIREF, 2015). Así las cosas, el objetivo de deuda está resultando intrascendente y ha de mejorarse en el futuro. Sin embargo, un

aspecto positivo es que sea diferente para cada CC.AA., en función de su nivel de partida.

Los mecanismos extraordinarios de financiación

Con el objetivo de aportar liquidez, desde 2012 se han sucedido diversos mecanismos establecidos por el Gobierno central para facilitar la financiación de las CC.AA. Así, se realizaron tres ediciones del Fondo de pago a proveedores (FFPP) y se creó el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), que han cambiado la estructura del endeudamiento autonómico. El cuadro 3 muestra como a finales de 2014, el 37,5% de la deuda de las CC.AA. estaba en manos del Tesoro español. Se trata de 88.724,9 millones de euros, el 8,4% del PIB.

Los citados mecanismos extraordinarios tenían contrapartidas en términos de severos planes de ajuste. Sin embargo, las CC.AA. que han hecho mayor uso de los mecanismos son Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña, tres de ellas con déficit en 2014 superior al 2%. No puede decirse que el mayor control al que se han visto sometidas las CC.AA. acogidas a los mecanismos haya conducido a mayor disciplina presupuestaria. En cambio, las dos comunidades forales, Galicia, Castilla y León y La Rioja no se habían acogido a ninguno de los mecanismos y han tenido en 2014 un déficit bajo (ver cuadro 1).

En cada uno de los tres años de aplicación, la financiación del Estado ha ido incrementando su peso relativo, de modo que el papel del Tesoro como “banco de las comunidades” es cada vez más relevante. El carácter extraordinario de aquellas medidas se desvaneció definitivamente al aprobarse el Real Decreto Ley 17/2014 que instaura nuevos mecanismos y refunde los anteriores. Si bien en diciembre de 2014 había desaparecido el cierre de los mercados financieros para las CC.AA. que sirvió de justificación inicial, se ha decidido consolidar este sistema de liquidez, confirmando un cambio estructural en el modelo territorial español.

Cuadro 3

Deuda autonómica financiada por el Estado (FFPP + FLA)

(en porcentaje sobre el total de deuda de cada comunidad)

Comunidades autónomas	2012	2013	2014
Andalucía	26,1	43,6	55,7
Aragón	9,2	8,1	1,2
Asturias	18,9	28,5	29,1
Baleares	21,4	36,5	48,4
Canarias	24,3	34,8	43,2
Cantabria	22,8	32,1	42,6
Castilla-La Mancha	38,8	45,3	56,9
Castilla y León	13,3	12,3	0,0
Cataluña	16,6	37,3	49,3
Extremadura	9,4	8,9	10,4
Galicia	0,0	0,0	0,0
Comunidad de Madrid	6,2	6,1	0,4
Región de Murcia	34,0	48,2	61,4
Comunidad Foral de Navarra	0,0	0,0	0,0
La Rioja	6,8	0,0	0,0
Comunitat Valenciana	27,2	37,9	54,3
País Vasco	0,0	0,0	0,0
Total	18,2	29,3	37,5

Fuente: Banco de España.

Se crea así a partir de 2015 el “Fondo de financiación a comunidades autónomas” compuesto por cuatro compartimentos:

- **Facilidad financiera:** destinado a las CC.AA. que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y el plazo de pago de la deuda comercial. La adhesión a este compartimento no requiere la aprobación de un plan de ajuste.
- **Fondo de liquidez autonómico:** en principio se adscriben las Comunidades previamente adheridas al FLA y las que incumplan el período medio de pago a proveedores. Se mantienen los requisitos de contar con un plan de ajuste y el control estricto por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- **Fondo social:** financia las obligaciones adquiridas por las CC.AA. con las entidades locales a través de convenios para la prestación de servicios sociales. Solo es de aplicación en 2015¹.
- **Fondo en liquidación para la financiación de los pagos a proveedores,** que recoge los activos que el Tesoro tiene frente a las CC.AA. por los tres fondos de proveedores previos pero no otorgará nuevos préstamos.

¹ Se ha dotado con 683,4 millones para que las ocho CC.AA. adheridas abonen cantidades pendientes de pago a los ayuntamientos. Se trata de préstamos a 10 años, con 2 de carencia y tipo de interés 0% en 2015. Véase <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2015/S.E.%20ADMINISTRACIONES%20P%20C3%9ABLICAS/28-04-15%20NP%20FLA%20SOCIAL.pdf>

La adhesión a los diferentes compartimentos es formalmente voluntaria, pero en caso de no adhesión de una comunidad al Fondo social, el Estado podrá retener los pagos del sistema de financiación para abonar a las entidades locales las cantidades que correspondan. Por otra parte, si se incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda en los términos establecidos en la LOEPSF, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir la adhesión al FLA. Una característica importante del nuevo Fondo es que al menos durante 2015 los tipos de interés serán del 0% y que las operaciones formalizadas en los ejercicios anteriores cuentan con un año más de carencia, de modo que en ninguna de ellas se ha devuelto todavía el principal (disposiciones adicionales séptima y octava del RDL 17/2014).

Finalmente, en el momento de escribir estas líneas se tramita en el Parlamento un Proyecto de Ley de reforma de la Ley 22/1980 orgánica de financiación de las CC.AA. (LOFCA) para incorporar algunos instrumentos necesarios para el funcionamiento del Fondo de financiación; en particular se consolida la retención de los recursos del sistema de financiación autonómica que constituye la garantía de cobro para el Estado de las cantidades prestadas a las comunidades. Además, dicho Proyecto de Ley crea un nuevo fondo, denominado "Instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario" con vigencia durante 2015, salvo que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos decida prorrogarlo². Las cuantías y condiciones para la financiación con préstamos del gasto farmacéutico y sanitario quedan pendientes de un posterior desarrollo.

Se han adherido al Fondo de financiación de CC.AA. todas las comunidades excepto las dos forales (País Vasco y Navarra) y la Comunidad de Madrid, que siguen financiándose con normali-

dad en los mercados. Las CC.AA. incluidas hasta ahora en el FLA han tenido la opción de adherirse al compartimento de Facilidad financiera si cumplen las condiciones. De modo que en 2015, solo quedan en el FLA: Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana. En el compartimento "Facilidad financiera", que no requiere plan de ajuste, están las comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Baleares, y La Rioja³.

La aprobación del Real Decreto Ley 17/2014 se presentó como una fuente de ahorros para las CC.AA. que se acogieran merced a los tipos de interés nulos que se iban a aplicar. No es posible conocer con exactitud el volumen de ahorro, dado que el propio Ministerio de Hacienda ha dado cifras diversas. Las últimas que se han publicado sitúan el ahorro en 2015 en 3.019 millones de euros para las catorce CC.AA. acogidas⁴. Nótese que el ahorro de las CC.AA. será a cargo del Estado, que paga menos intereses por su deuda pero deja de ingresar lo que hasta ahora cobraba a las comunidades. En definitiva, se trata de una transferencia de recursos entre administraciones.

El RDL 17/2014 y la política de rescate financiero practicada con las CC.AA. desde 2012 tienen importantes consecuencias⁵:

- En primer término, cabe preguntarse si los mecanismos extraordinarios de financiación no han estimulado el déficit y la deuda. El incremento total de la deuda autonómica en tres años (2012-14) ha sido de 91.661 millones de euros, de los que 88.725 millones fueron aportados por el Tesoro. Quizá era inevitable en 2012, ante el cierre de los mercados financieros, intervenir como se hizo por parte del Estado para evitar que alguna comunidad impagara deuda internacional, pero su institucionalización podría estar facilitando el endeudamiento de las comunidades.

² Dado que el FLA nació en 2012 con idéntica fórmula, cabe esperar que el Instrumento permanezca.

³ A la vista del incumplimiento del ejercicio 2014, algunas de estas comunidades deberían pasar al FLA.

⁴ Actualización del programa de estabilidad 2015-2018 aprobado por el Gobierno el 30 de abril de 2015 (pág. 58).

⁵ Sin perjuicio de sus efectos macroeconómicos, que no se consideran aquí. Al respecto puede verse Delgado *et al.* (2015).

- Por otra parte, los diferentes compartimentos del Fondo de financiación atienden a los vencimientos de deuda contraída en el pasado y a la financiación del déficit incurrido cada año, sin que cumplir o no el objetivo de déficit marcado sea una restricción operativa. Así lo ha subrayado la AIReF: “Con este Real Decreto-Ley, una norma con rango legal contempla, con carácter permanente, la financiación por parte del Estado de las desviaciones de déficit de ejercicios pasados a un bajo tipo de interés (a corto plazo el tipo de interés es cero)”. De este modo, la restricción presupuestaria se ablanda considerablemente para las CC.AA.
- Se ha perdido la referencia de los mercados como factor de disciplina del comportamiento de la mayoría de las CC.AA. A partir de ahora tanto las instituciones financieras como los proveedores saben que ninguna comunidad autónoma dejará de pagar, dado que el Estado ha asumido el compromiso de hacerlo en su lugar si fuera necesario. Ese compromiso tiene para la comunidad autónoma ciertas consecuencias en términos de pérdida de autonomía, pero los gobernantes incumplidores no perciben riesgo de perder su posición. En definitiva, los mercados financieros ya no ejercen sobre las CC.AA. una presión que desincentive comportamientos irresponsables.

La institucionalización del Tesoro como financiador de las CC.AA. presenta riesgos notables para el futuro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, al tiempo que confirma un cambio estructural en el modelo territorial español.

En suma, la institucionalización del Tesoro como financiador de las CC.AA. presenta riesgos notables para el futuro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, no solo de las CC.AA. sino también del Reino de España en su conjunto. Téngase en cuenta que cuando una

comunidad autónoma debe al Gobierno central cantidades muy elevadas, el riesgo de impago se acrecienta en la medida en que se trata solo de una cuestión política. Dicho riesgo está formalmente cubierto por la retención de los pagos del sistema de financiación, pero es muy poco creíble que dicha retención pueda aplicarse en la práctica si una comunidad adujera la imposibilidad de hacer frente a sus gastos y a la devolución de deudas con el Estado.

Perspectivas para el año 2015

Para valorar las perspectivas de las cuentas autonómicas en el presente año 2015, el punto de partida es un déficit de 1,7% del PIB en 2014 y el objetivo marcado por el CPFF y por el Gobierno es de 0,7% en 2015. Por tanto, para el conjunto del subsector, el año en curso representa un reto de consolidación fiscal importante: se pretende reducir la necesidad de financiación a menos de la mitad. Nuevamente, el análisis debe distinguir entre las CC.AA., porque no parten de la misma situación, ni enfrentan las mismas condiciones. Por una parte, las CC.AA. forales reciben la totalidad de sus ingresos de los impuestos recaudados en su territorio, de modo que la mejora de la coyuntura económica debería reflejarse claramente en sus ingresos. También Canarias obtiene una mayor proporción de ingresos de impuestos ligados a la actividad económica como el impuesto general indirecto canario y otros impuestos propios. Además, esas tres CC.AA. junto con Galicia, parten de un déficit en 2014 inferior o igual al 1%.

En cuanto al conjunto de las CC.AA. de régimen común, las entregas a cuenta del sistema de financiación han crecido un 2,9% respecto a 2014. El resto de ingresos, que vienen a suponer en torno a una cuarta parte de los recursos no financieros, cabe esperar que mejoren con la economía. Sin embargo, en los presupuestos autonómicos aparecen sobrevalorados el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y los ingresos por enajenación de inversiones reales, como ha puesto de manifiesto

la AIReF (2015: 15). Y también figuran por encima de su valor real los ingresos provenientes del propio sistema de financiación que paga el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tal como se reconoce en la actualización del programa de estabilidad 2015-2018. Con todo ello, los ingresos presupuestados crecen 8,8% respecto a los derechos reconocidos en 2014⁶. Una previsión de ingresos excesiva permite presupuestar mayores gastos en el marco del objetivo de déficit, salvo que la regla de gasto se aplicara en presupuestos iniciales⁷. Si los ingresos reales son netamente inferiores a los previstos, el déficit superará el presupuestado si no se adoptan acuerdos de no disponibilidad o medidas similares.

Un factor a tener en cuenta en 2015 es que en quince CC.AA. hay procesos electorales. Por una parte, esta circunstancia impide la adopción de medidas impopulares antes de las elecciones, pero por otra puede permitir que la inejecución del gasto sea mayor de la habitual, dado que la constitución de los nuevos gobiernos suele imprimir un freno a la actividad. No obstante, en sentido contrario podría actuar la inestabilidad política previsible en algunos de los nuevos parlamentos y el incentivo que tienen los gobiernos nuevos a imputar al ejercicio de su toma de posesión la mayor cantidad de gastos posible. En ese sentido, si en los últimos años se hubieran acumulado nuevas bolsas de facturas pendientes de contabilizar, como ocurrió en la legislatura anterior (2007-2011), en el cierre de 2015 podrían aflorar con el fin de atribuir la responsabilidad al equipo anterior. Este comportamiento estratégico puede identificarse en el cuadro 1 en las CC.AA. de Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias o incluso Madrid en el año 2011.

No obstante, los presupuestos de las CC.AA. para el año en curso no tuvieron en cuenta los ahorros de intereses que obtendrán de la aprobación del Real Decreto Ley 17/2014 el 26 de diciembre, ni la ayuda que podría suponer la creación del nuevo "instrumento" para financiar el gasto farmacéutico. Además, casi todas las CC.AA. habrán de

presentar o actualizar planes económico financiero por incumplir los objetivos de déficit, de deuda o de regla de gasto en 2014, momento oportuno para adoptar medidas de contención que permitan acercarse a cumplimiento del déficit de 0,7%.

Alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda no parece posible en conjunto, aunque respecto al déficit incurrido en 2014, podría lograrse una cierta reducción.

En suma, alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda no parece posible en conjunto, aunque respecto al déficit incurrido en 2014, podría lograrse una cierta reducción. La AIReF entiende que no se cumplirá el objetivo conjunto porque "se aprecia un riesgo elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2015 en Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana" (AIRef, 2015: 16).

Consideraciones finales

Dado que la economía se está recuperando y que la recesión ha quedado atrás, concluiré estas páginas con una mirada de medio plazo sobre las tendencias de los presupuestos autonómicos tras la crisis. La *Actualización del Programa de Estabilidad* prevé que en 2018 las CC.AA. alcancen el equilibrio presupuestario, lo que significa lograr un ajuste de 1,7% del PIB en los próximos cuatro años. Además, hemos visto en el cuadro 2 que existe todavía un ahorro bruto negativo pendiente de corregir. Así, la consolidación de las cuentas públicas ha de proseguir, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

El Gobierno prevé que los recursos públicos totales pasarán del 37,8% del PIB en 2014 al 38,1% del PIB en 2018. Si esto fuera así, la actual brecha entre recursos y empleos de las CC.AA. solo

⁶ Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018, pág. 53.

⁷ Hasta el momento, la regla de gasto se verifica solo en liquidación.

podría cerrarse por el lado del ingreso si las CC.AA. aumentaran su participación en los recursos totales. Es difícil preverlo, pero si el Gobierno central ha reducido sustancialmente tanto su tramo de IRPF como el impuesto sobre sociedades, es factible que conforme crece la economía, el peso de los impuestos indirectos (en los que las CC.AA. participan en algo más del 50%) y el tramo autonómico del IRPF fueran absorbiendo una mayor parte de la presión fiscal. No obstante, algunas CC.AA. han seguido la rebaja estatal del IRPF, lo que tendrá consecuencias sobre sus ingresos a partir de 2016. Por otra parte, el Gobierno prevé en la *Actualización del Programa de Estabilidad* que las CC.AA. elevarán los tipos de ITP y AJD y de ISD, lo que es impredecible dado que pertenece al ámbito de sus competencias. Salvo que el Parlamento de la nación aprobara una reforma de calado como el establecimiento de un mínimo común en toda España para tales tributos. La única conclusión que podemos sostener es que el aumento de ingresos parece que no bastará por sí solo para alcanzar el equilibrio presupuestario de las CC.AA..

En el lado de los empleos, aproximadamente la mitad de los gastos corrientes son remuneraciones de asalariados. Las CC.AA. gastaron en este concepto el 7% del PIB en 2010 y gastan ahora el 6,5% PIB. En los años 2004-2006 ese gasto era el 5,8%, de modo que si se quisiera volver a ese nivel, estaríamos todavía en la mitad del ajuste. Ciertamente, si la limitación de las tasas de reposición y la congelación salarial continúan, el incremento del PIB irá reduciendo por sí solo el peso relativo de las remuneraciones de asalariados. La duda que cabe formular es si en una economía con tasas de crecimiento real cercanas al 3%, el Gobierno de la nación –que es el competente para ello– podrá resistir la presión de los empleados públicos que pujarán por ampliaciones de plantillas y por recuperar poder adquisitivo perdido.

El resto de los gastos corrientes de las CC.AA. eran en 2014 como en 2010 de 7,7% del PIB. De modo que se aprecia una fuerte resistencia a la baja de este componente, que incluye intereses de la deuda (0,7% en 2014, siendo 0,3% en 2010),

conciertos educativos y sanitarios, transferencias corrientes que financian la prestación de servicios y a otras administraciones. Los empleos corrientes distintos de los gastos de personal representaban en el periodo 2004-2006 el 6% del PIB. Las perspectivas positivas en este ámbito son que los intereses de la deuda están disminuyendo y que el Gobierno ha anunciado un nuevo control sobre el gasto farmacéutico todavía pendiente de concretar. No obstante, la deuda total sigue creciendo y por tanto el gasto en intereses es muy sensible a posibles subidas de tipos de interés en el futuro.

Finalmente los gastos de capital, como ya señalamos más arriba, han decrecido desde el 2,7% al 1,3% del PIB. El Gobierno prevé en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* que al final del período la inversión pública se sitúe en el 2% del PIB. En este caso hay que recordar que la licitación de obra pública de todos los niveles de gobierno ha comenzado a crecer coincidiendo con la recuperación de la actividad económica en 2014 (Laborda y Fernández, 2015: 4), lo que parece indicar que no será fácil seguir manteniendo en un nivel bajo los empleos de capital de las CC.AA.

Hay que preguntarse si el Gobierno central dispone de los instrumentos adecuados para que una mejoría en los ingresos de las CC.AA. asociada al ciclo económico no se traduzca en más gasto, sino en superávits que permitan reducir la deuda.

En el anterior ciclo expansivo, no se logró que las CC.AA. tuvieran superávits. Por ello, a la vista de las tendencias que acaban de describirse, hay que preguntarse si el Gobierno central dispone de los instrumentos adecuados para que una mejoría en los ingresos de las CC.AA. asociada al ciclo económico no se traduzca en más gasto, sino en superávits que permitan reducir la deuda. Tras las numerosas reformas que ha experimentado desde 2012, la LOEPSF es una herramienta adecuada pero sus medidas preventivas, correctoras y coercitivas no se están aplicando, tal como ha

puesto de manifiesto la AIREF (2015: 18). Quizá ha llegado el momento de establecer objetivos de estabilidad distintos según las CC.AA. y parece ineludible aplicar la regla de gasto en los presupuestos iniciales.

En términos más generales, el Gobierno dispone también de la oportunidad de reformar el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común, asociando a dicha reforma compromisos de largo plazo con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. A mi juicio, en los próximos meses podría ser oportuno renovar el pacto territorial en torno a tres ejes. En primer lugar, un compromiso sólido con la regla fiscal de estabilidad presupuestaria y deuda. En segundo lugar, un nuevo sistema de financiación autonómica orientado a la corresponsabilidad fiscal. Y finalmente, un mecanismo de sanción de los incumplimientos que sea automático y más centrado en los mercados. Dicho pacto debería nacer de la cooperación y la voluntad de las partes implicadas, como se hace en el ámbito de la Unión Europea entre Estados, y no desde la imposición vertical, que incentiva el posterior incumplimiento (veáse Ruiz Almendral y Cuenca, 2014). En definitiva, si se quiere alcanzar el equilibrio en el año 2018, se han de tomar medidas en relación con las CC.AA. La dinámica de los ingresos y los instrumentos actuales de control del déficit podrían resultar insuficientes.

Referencias

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF (2015), *Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas*. 31 de marzo de 2015. (<http://www.airef.es/es/contenidos/informes/>

129-informe-sobre-los-presupuestos-iniciales-de-las-administraciones-publicas-para-2015).

BANCO DE ESPAÑA (2015), *Boletín Estadístico*. (<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest.html>).

DELGADO, M.; HERNÁNDEZ DE COS, P.; HURTADO, S., y J.J. PÉREZ (2015), "Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España", Banco de España *Occasional Paper*, 1501.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., y S. LAGO PEÑAS (2013), "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades autónomas: Una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada*, vol. 21, nº 63: 117-136.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (2015), *Operaciones no financieras del subsector Administración Regional*. (<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/itnofinancierasCA.aspx>).

LABORDA, A., y M.J. FERNÁNDEZ (2015): "La economía española gana impulso pero el saldo exterior se deteriora", *Cuadernos de Información Económica*, 245: 1-14.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015), *Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014*. (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>).

RUIZ ALMENDRAL, V., y A. CUENCA (2014), "Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución", *Cuadernos de Información Económica*, 241: 35-44.