

CRISIS ECONÓMICA Y TENSIÓN FISCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Carmen Vizán Rodríguez
Myriam Benyahlef Domínguez*

Introducción

Las consecuencias generadas por la persistencia de la crisis económica en España, en términos de crecimiento del déficit y del endeudamiento de las CCAA, así como la aplicación de políticas de recortes de servicios e incrementos impositivos, han provocado la reapertura del debate sobre el grado de eficiencia del Estado autonómico.

La comparación de los datos de las encuestas de opinión lanzadas por el CIS en los años 2005 y 2010¹, parece mostrar, en términos agregados, una creciente pérdida de confianza en el Estado autonómico español por parte de la ciudadanía, aunque aún sea claramente mayoritaria la preferencia por este modelo de Estado respecto a otras alternativas. Así, en un lustro crece el número de ciudadanos partidarios de un Estado con menor grado de autonomía (11%) e incluso de los que dicen preferir un Estado con un único gobierno sin autonomías (15%)². En el mismo sentido, disminuye de forma significativa el porcentaje de encuestados que acepta la situación actual (del 51 al 42% entre los dos años), y el de los que consideran preferible un Estado con mayor autonomía (del 26 al 17%); por su parte, los datos no parecen indicar el crecimiento de los partidarios de introducir opciones independentistas (7% en los dos años).

Otros datos recogidos en las encuestas mencionadas, con diferencias entre Comunidades, ponen de manifiesto opiniones crecientemente críticas con el funcionamiento del Estado de las autonomías y en conjunto, según los datos de 2010, una mayoría de encuestados señala que el grado de descentralización percibido es mayor que el deseado, aunque cuatro Comunidades (Baleares, Navarra, Cataluña y el País Vasco) se desmarcan de esta valoración, mostrando un deseo de mayor autonomía. La asimetría observada, que se mantiene a lo largo del tiempo, parece indicar la existencia de un mayor “sentimiento de pertenencia” en las Comunidades más favorables a la autonomía, junto con un grado de desarrollo más elevado y, tal vez, la demanda implícita (no en el caso de los

1. Véase RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012), pág. 194.

2. Aunque estas dos preguntas no estaban desglosadas en 2005, el porcentaje de quienes preferían “menos autonomía” era el 9% en aquel año.

territorios forales) de limitar el sistema de nivelación de los servicios públicos para destinar más recursos a atender las necesidades internas.

El creciente desapego con el Estado de las autonomías, desde nuestro punto de vista, se explica esencialmente por la propia crisis económica, que ha afectado a todas las Comunidades, aunque con grados distintos de intensidad, provocando el estancamiento de la actividad económica, el incremento de las cifras de desempleo y la generación de un marco de incertidumbre sobre el futuro. Después de la leve recuperación observada en 2010, el nuevo agravamiento de la crisis ha dado lugar a la aparición de nuevos problemas y, como suele ocurrir en escenarios similares, parecen haberse fortalecido las corrientes de opinión favorables, o bien a volver a un Estado más centralista, o a la búsqueda de soluciones propias al margen de las demás Comunidades.

No obstante, como se está viviendo en el escenario europeo, todo parece indicar que en un marco global tan complejo como el que vivimos, y no hay que olvidar que la misma crisis es el ejemplo más evidente del grado de globalización de la economía, las estrategias de coordinación y colaboración parecen las únicas posibles para afrontar las graves dimensiones de la crisis y los procesos futuros de recuperación económica. Desde nuestro punto de vista, el fortalecimiento del Estado autonómico es perfectamente compatible con las estrategias de articulación y coordinación mencionadas, aunque para ello deban ponerse en marcha los cambios necesarios que pongan límite a los problemas principales.

En las páginas siguientes se ofrece una panorámica actualizada de la situación económica de las CCAA, tratando de sacar a la luz los elementos comunes de deterioro que ha generado la crisis y los rasgos diferenciales básicos entre los distintos territorios del país. Después, se exponen las tendencias de las cuentas públicas autonómicas y de las políticas fiscales en el contexto de la crisis, poniendo también de relieve las diferencias más significativas entre las distintas Comunidades, y entre éstas y la Administración central, para finalizar con algunas reflexiones y consideraciones de carácter general.

Efectos regionales de la crisis económica

La crisis económica, iniciada en el ámbito financiero a finales de 2007 y con impacto en la economía real desde 2008, ha supuesto un deterioro generalizado de la actividad de las CCAA y, especialmente, de aquellas que durante la etapa expansiva estuvieron más expuestas a la burbuja inmobiliaria.

El punto álgido de la crisis tuvo lugar en 2009, con una caída del PIB del 3,7%, y una pérdida de cerca de 1,4 millones de empleos en tan sólo un año. Posteriormente, la economía española registró en 2010 una leve mejoría, que se vería truncada nuevamente a mediados de 2011, como consecuencia de la intensificación de la crisis de la deuda soberana en la Eurozona, las tensiones en los mercados financieros y, dentro de España, los efectos de los programas de austeridad presupuestaria emprendidos por todas las Administraciones públicas.

En este contexto, la economía creció en 2011 un 0,7%, sustentada únicamen-

te por las exportaciones, puesto que la demanda nacional mantuvo una senda contractiva debido a la caída de la inversión y del gasto en consumo tanto de los hogares como de las Administraciones públicas. Este moderado crecimiento se hizo extensivo a todas las CCAA, si bien destacaron aquellas más abiertas al exterior, tanto por la evolución de las exportaciones de bienes, como por la recuperación del sector turístico. De hecho, las regiones con una mayor propensión a exportar son las que hasta el momento han sorteado con menores dificultades la adversa situación económica, mientras que, por el contrario, el impacto de la crisis está siendo mayor en aquellas con una mayor dependencia de la demanda interna.

En la medida que el ajuste de la economía española se está produciendo sobre la demanda interna, las divergencias regionales se explican fundamentalmente por el diferente impacto que sobre el consumo y la inversión están teniendo una serie de factores; en concreto, aquellos relacionados con la corrección de los desequilibrios acumulados durante la fase de crecimiento, fundamentalmente del peso adquirido por la actividad inmobiliaria y del nivel de endeudamiento alcanzado por empresas y familias³, así como otros surgidos a raíz de la propia crisis, como el aumento de la tasa de paro, o las políticas de ajuste emprendidas por las CCAA para dar cumplimiento a los objetivos de déficit público.

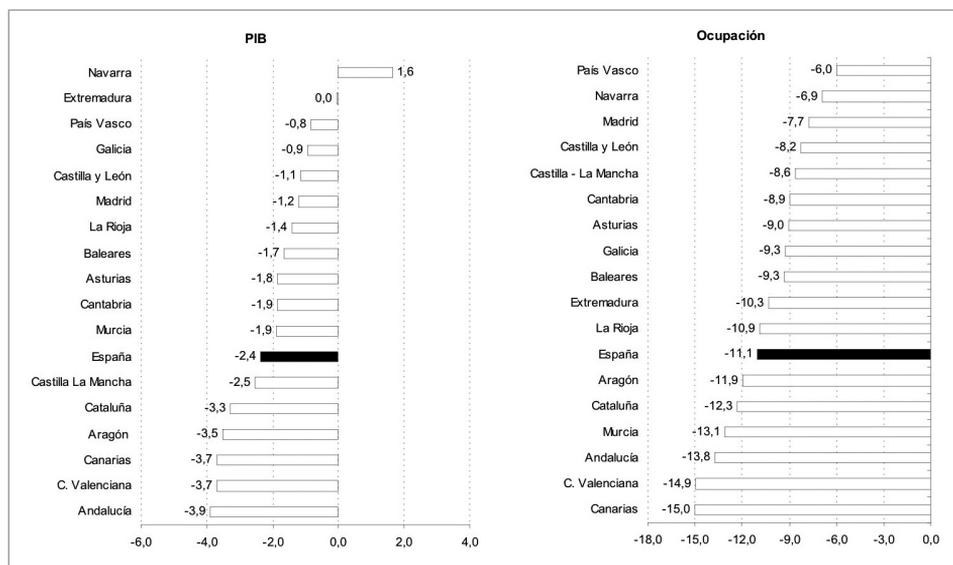
Una aproximación a los efectos diferenciales que hasta el momento ha tenido la crisis en las CCAA, se puede obtener comparando el PIB regional de 2011 con el de 2007, último año de la etapa expansiva (gráfico 1)⁴. Según esta información, con la única excepción de Navarra y Extremadura, todas las CCAA muestran una caída de su actividad en términos acumulados, con especial intensidad en el caso de Andalucía, C. Valenciana, Canarias, Aragón, Cataluña y Castilla-La Mancha. Por el contrario, la actividad crece en este periodo en Navarra y se mantiene en Extremadura. En País Vasco, Galicia y Castilla y León, aunque el PIB se reduce, lo hace menos que la media.

El mismo análisis se puede realizar con los niveles de ocupación, apreciándose en este caso una destrucción de empleo generalizada en todas las regiones, aunque con tasas de variación muy dispares, que van desde caídas del entorno del 15% en Canarias y la C. Valenciana, hasta retrocesos menores al 8% en País Vasco, Navarra y Madrid.

3. Sobre el endeudamiento de empresas y familias, Anchuelo, A. Y M.A. GARCÍA (2010).

4. La tasa de variación acumulada se realiza con los índices del PIB real de cada región para 2011 y 2007. Al cierre de este artículo no se disponía de la información de la Contabilidad Regional de España correspondiente a 2011, por lo que, para la determinación del índice de ese año se han utilizado las previsiones de crecimiento de BBVA Research. *Situación España* (primer trimestre 2012). Si en su lugar se emplean las de Funcas, publicadas en *Cuadernos de Información Económica* nº 226 (marzo de 2012), los datos varían ligeramente, aunque la posición relativa de las CCAA respecto de la media prácticamente no se ve modificada.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA OCUPACIÓN EN LAS CCAA, 2007-2011
(Tasa de variación acumulada, en porcentaje)



Nota: la información relativa a 2011 corresponde a las previsiones de BBVA Research.

Fuente: *Contabilidad Regional de España*, Instituto Nacional de Estadística y BBVA Research.

Por el lado de la oferta, la evolución descrita responde en gran parte a la especialización productiva regional (cuadro 1) y, principalmente, a la participación del sector de la construcción, en cuanto que se trata de la actividad económica que más está acusando el ajuste, tanto en términos de actividad como de empleo, y dado además el efecto arrastre que tiene sobre el resto de actividades económicas, especialmente en determinados servicios e industrias asociados a la actividad inmobiliaria.

Durante la etapa de expansión, el *boom* inmobiliario llevó a que la participación de la construcción sobre el PIB pasara en España del 6,5% a finales de la década de los noventa, al 10,6% en 2007, siendo especialmente significativo el aumento registrado en regiones como Andalucía, donde llegó a desplazar a la industria como segundo sector en importancia tras los servicios, en Extremadura o Castilla-La Mancha.

Desde entonces, los mayores retrocesos de esta actividad los han registrado Andalucía, Murcia, Canarias, la C. Valenciana y Baleares. En algunas de estas regiones, además, en 2010 se apreciaba todavía un stock importante de vivienda nueva sin vender, que en el caso de la C. Valenciana representa el 4,2% de

su parque de viviendas, y con porcentajes muy similares en Murcia, Canarias, Castilla-La Mancha o La Rioja.

CUADRO 1
 ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS CCAA EN 2010
 (Participación de cada sector económico sobre el PIB regional, en porcentaje)

	Agricultura, ganadería y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios	Servicios de no mercado	PIB
ANDALUCÍA	3,9	2,8	6,7	10,6	67,5	18,4	100,0
ARAGÓN	4,0	3,5	14,9	9,8	59,3	15,6	100,0
ASTURIAS	1,7	4,2	13,6	11,5	60,5	15,5	100,0
BALEARES	1,0	2,2	3,6	8,2	76,5	13,6	100,0
CANARIAS	1,2	2,5	3,4	8,4	76,0	17,1	100,0
CANTABRIA	2,5	2,5	14,7	10,5	61,3	14,2	100,0
CATALUÑA	1,3	2,1	15,6	8,1	64,4	10,5	100,0
CASTILLA - LA MANCHA	7,5	3,3	11,1	11,5	58,1	19,7	100,0
CASTILLA Y LEÓN	6,1	3,6	12,3	9,7	59,8	17,1	100,0
EXTREMADURA	7,6	3,9	4,7	13,7	61,5	23,8	100,0
GALICIA	4,2	4,4	11,5	11,1	60,3	16,4	100,0
LA RIOJA	5,6	1,6	19,5	9,8	55,0	14,0	100,0
MADRID	0,1	2,7	8,0	7,8	73,0	13,5	100,0
MURCIA	4,6	2,7	10,7	9,0	64,5	17,0	100,0
NAVARRA	2,6	2,7	22,9	9,0	54,3	13,9	100,0
PAÍS VASCO	1,0	3,4	20,8	8,3	58,0	13,5	100,0
C.VALENCIANA	2,1	2,1	12,8	9,5	65,0	13,7	100,0
ESPAÑA	2,5	2,8	11,5	9,2	65,6	14,9	100,0

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

En este contexto, la mejor posición que están manteniendo regiones como Navarra y el País Vasco se explica en buena parte por su menor exposición a la burbuja inmobiliaria y, en consecuencia, por su menor nivel de endeudamiento privado, como se verá más adelante. Además, estas regiones se caracterizan por un elevado nivel de desarrollo industrial, con un peso de esta actividad en ambas regiones superior al 20% del PIB, lo que, por otra parte, explica la importancia de su sector exterior y, en el contexto actual de crisis, su mejor comportamiento frente al resto de CCAA.

El impacto de la crisis en las regiones especializadas en el sector servicios está siendo muy dispar. Por un lado, se encuentran Canarias y Baleares, dada la relevancia del sector turístico y, relacionado con éste, de las actividades inmobiliarias, la hostelería y el comercio. Ambos archipiélagos, y especialmente el canario, acusaron durante los primeros años de la crisis de manera importante el ajuste de la construcción, si bien en 2011 se han visto especialmente beneficiadas por el dinamismo mostrado por la actividad turística, favorecida por la inestabilidad política en el Magreb. No obstante Canarias sigue mostrando una de las tasas de desempleo más altas de España.

Por otro lado, ha habido otras regiones cuya especialización en el sector servicios ha permitido que el impacto inicial de la crisis fuera inferior, dada la resistencia que exhibieron los servicios al deterioro global. Así, destaca Madrid, con un peso de esta actividad superior al 70% de su PIB, en donde la concentración del sistema financiero y de la actividad administrativa asociada a la capitalidad, explica en buena parte su dinamismo.

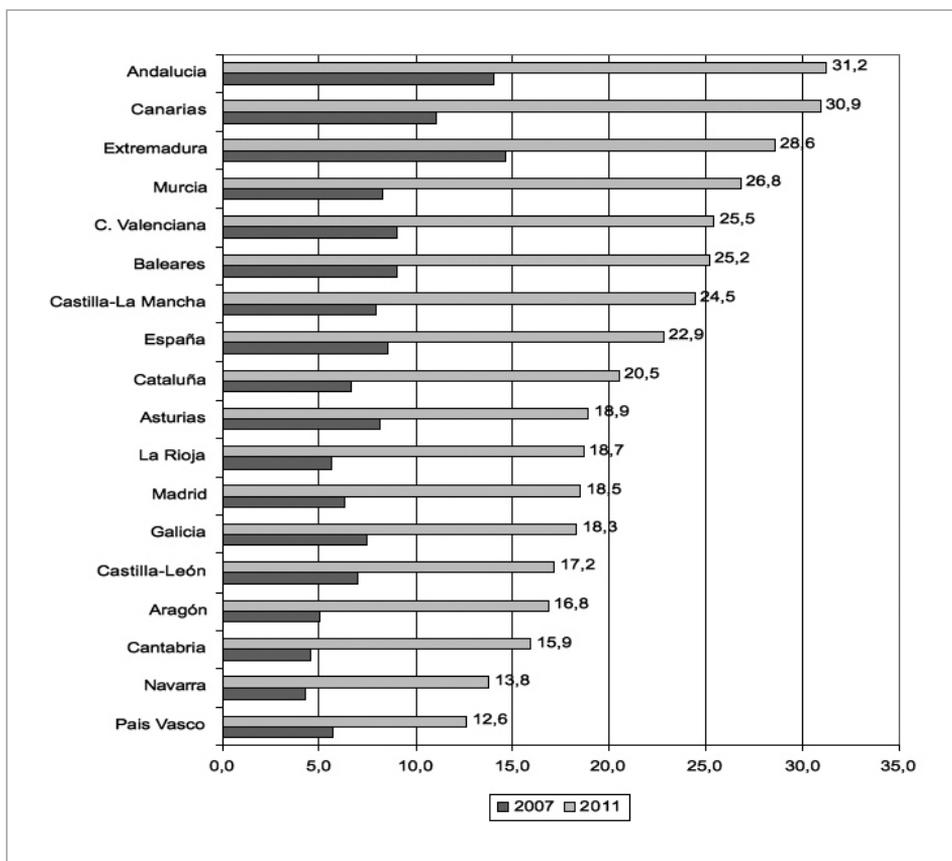
Otra región que ha mostrado un mejor comportamiento que la media es Extremadura, por la significación que tiene el sector público en esta región (con un peso de los servicios de no mercado del 24% del PIB), que ha amortiguado en cierta medida la caída de la demanda interna. Sin embargo, en Castilla-La Mancha, donde los servicios de no mercado ocupan también un peso muy relevante (el 20% del PIB), el deterioro económico ha sido mucho más acusado, en parte por los desequilibrios relacionados con la construcción.

Desde el punto de vista de la demanda interna, dado el peso que representa el gasto en consumo de los hogares sobre la economía española (en torno al 60% del PIB), los factores que más están incidiendo en su deterioro, fundamentalmente a través de la reducción de la renta disponible, son los que mejor contribuyen a explicar las diferencias regionales. Se trata fundamentalmente de la tasa de paro, por ser el indicador que mejor explica la merma de ingresos de las familias derivada tanto de la pérdida del empleo como, según se va prolongando la crisis, de la finalización de la prestación por desempleo; y el nivel de endeudamiento privado, en la medida en que el proceso de desapalancamiento está suponiendo un freno muy importante para el consumo. Del mismo modo, el endeudamiento empresarial está incidiendo negativamente en la evolución de la inversión, ya de por sí muy deteriorada como consecuencia de la caída de la demanda, los procesos de reestructuración empresarial y la escasez de liquidez crediticia en el mercado financiero.

Desde que comenzara la crisis, el fuerte deterioro del mercado laboral ha llevado a que la tasa de paro en España haya aumentado en más de 14 puntos porcentuales entre los años 2007 y 2011, hasta situarse en media anual en el 22,9% de la población activa (gráfico 2). Siete CCAA superan este nivel: Andalucía, Canarias, Extremadura, Murcia, C. Valenciana, Baleares y Castilla-La Mancha; regiones, no obstante, que ya destacaban en la fase expansiva por tener los porcentajes más elevados de desempleo. Llama la atención el fuerte aumento registrado por la tasa de paro en Cataluña, en la medida en que ha pasado de situarse entre las más bajas de España en 2007 (el 6,6%), a superar el 20% de la población activa en 2011.

A medida que va prolongándose la crisis, la situación se agrava especialmente para estas regiones, dado que el aumento del paro de larga duración implica una reducción de la tasa de cobertura y, por tanto, una caída de ingresos procedentes de las prestaciones por desempleo, con el consiguiente impacto sobre el gasto en consumo de los hogares.

GRÁFICO 2
TASAS DE PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007 Y 2011
(Porcentaje de la población activa)

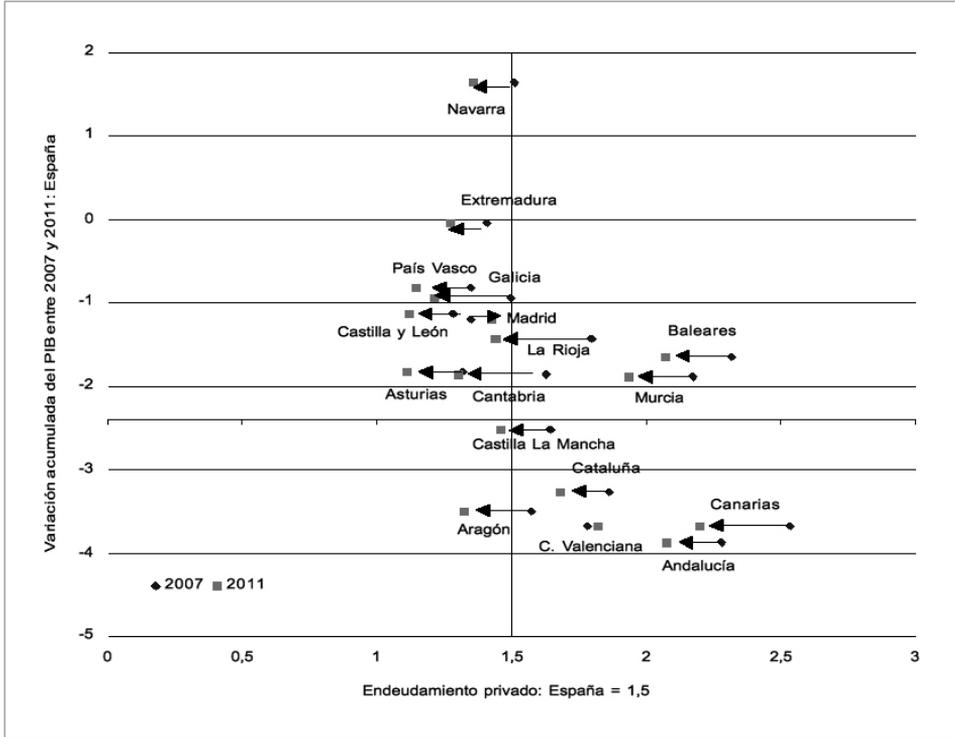


Fuente: *Encuesta de Población Activa*, INE.

En lo que respecta al endeudamiento privado, el elevado nivel alcanzado durante la fase de expansión responde fundamentalmente al auge de la actividad inmobiliaria y, concretamente, al aumento del crédito de los hogares destinado a la adquisición de viviendas, y el correspondiente a las constructoras y promotoras inmobiliarias, en un contexto caracterizado por unas condiciones de financiación muy favorables (gráfico 3). De este modo, mientras que en 1995 el balance financiero del sector privado de todas las regiones españolas mostraba superávit, en 2009 no había ni una sola Comunidad Autónoma que no registrara cierto nivel de apalancamiento, aunque con diferencias muy notables de unas regiones a otras. A partir de entonces, la financiación del sector privado se ha ido reduciendo paulatinamente tanto por las estrategias de saneamiento realizadas por hogares y empresas, como por las dificultades de acceso al crédito en

un contexto de elevadas tensiones en los mercados financieros y de profunda reestructuración del sistema bancario.

GRÁFICO 3
ENDEUDAMIENTO PRIVADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TASA DE VARIACIÓN ACUMULADA DEL PIB ENTRE 2007 Y 2011* (en porcentaje)



* Los datos de endeudamiento privado de 2011 se refieren al mes de septiembre. Fuente: INE y Banco de España.

Utilizando como indicador de endeudamiento privado la ratio de crédito sobre depósito de las entidades financieras⁵, se observa cómo en 2011 tres regiones mantenían más del doble de créditos sobre sus depósitos: Canarias, Andalucía y Baleares, y, muy próximas a ellas, Murcia, C. Valenciana y Cataluña; regiones todas ellas, excepto Baleares, con caídas acumuladas de su actividad entre 2007 y 2011 superior al promedio. Por el contrario las regiones que mostraban menores niveles de endeudamiento, como Asturias, Castilla y León, País Vasco, Navarra o Extremadura, registran variaciones del PIB más favorables que la media. Durante este periodo se observa además una reducción generalizada

5. Véase CARBÓ S., MANSILLA. J.M y RODRÍGUEZ F. (2011).

de la ratio, con las únicas excepciones de Madrid y la C. Valenciana, donde aumenta ligeramente. En términos generales se aprecian procesos más lentos de desapalancamiento en las regiones más endeudadas, lo que responde en gran medida a la mayor rigidez de los créditos hipotecarios de los hogares, frente a los correspondientes a empresas.

El sector público autonómico ante la crisis

Antes de abordar la situación de los sectores públicos autonómicos en el contexto actual de crisis económica, conviene recordar que como consecuencia del intenso proceso de descentralización iniciado en los años ochenta, los mismos han adquirido una dimensión económica muy considerable, lo que los convierte en una pieza clave del desarrollo económico y social de los territorios.

En términos de los indicadores de descentralización al uso, en 2010 las Autonomías eran responsables ya del 34,6% del gasto público y del 19,1% de los ingresos públicos, concentraban más de la mitad del empleo público, así como el 16,4% de la deuda pública. El aumento de la autonomía tributaria y financiera de las CCAA mediante sucesivas reformas del sistema de financiación común, junto con la descentralización plena de las competencias sanitarias, explican el aumento pronunciado de estos indicadores en los últimos 10 años, y permite afirmar que España se encuentra en la actualidad entre los países desarrollados más descentralizados (cuadro 2).

CUADRO 2
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL, 2000-2010
(En porcentaje sobre el total)

Indicador	2000	2010
GASTOS NO FINANCIEROS	100,0	100,0
Administración General del Estado	25,7	20,4
Seguridad Social	33,3	31,6
Comunidades Autónomas	28,3	34,6
Corporaciones Locales	12,6	13,4
INGRESOS NO FINANCIEROS	100,0	100,0
Administración General del Estado	49,0	36,6
Seguridad Social	30,9	33,4
Comunidades Autónomas	9,6	19,1
Corporaciones Locales	10,5	10,9
DEUDA PÚBLICA	100,0	100,0
Administración General del Estado	80,1	76,3
Seguridad Social	4,8	2,4
Comunidades Autónomas	10,1	16,4
Corporaciones Locales	5,0	4,9
EMPLEO PÚBLICO (1)	100,0	100,0
Administración central (2)	36,6	23,0
Comunidades Autónomas	39,9	52,0
Corporaciones Locales	23,5	25,1

(1) Excluidas las Universidades. (2) Incluye la Seguridad Social.
Fuente: SGAE y Secretaría de Estado de Administraciones públicas.

Otro de los rasgos distintivos del sector público autonómico es su especialización en políticas sociales, muy intensivas en empleo. De este modo, y según los últimos datos disponibles de gasto consolidado liquidado por funciones correspondiente al año 2009, el gasto social absorbe el 74% de los presupuestos autonómicos, con un claro protagonismo del gasto sanitario (34,3% del gasto total), educativo (23,5%) y en servicios sociales (6,9%). No obstante, y aunque es claro el protagonismo del gasto social, las Comunidades también realizan un considerable esfuerzo presupuestario en las políticas más ligadas, en principio, con la mejora de la productividad y el crecimiento económico, más allá de la política educativa, como es la inversión en infraestructuras y en I+D+i, que concentran, respectivamente, el 6,9 y el 1,6% del gasto autonómico (gráfico 4).

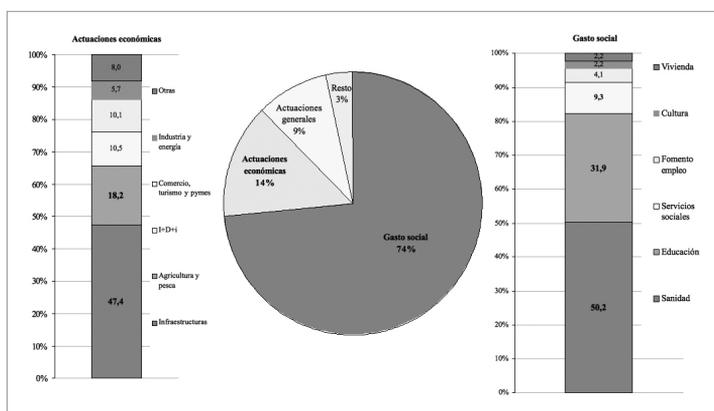
Por otra parte, si ponemos en relación la dimensión de sectores públicos autonómicos con la economía regional respectiva se observan notables diferencias entre Comunidades. En conjunto, el volumen de gasto que gestionan las Autonomías equivale aproximadamente al 16,5% del PIB nacional, pero ese porcentaje varía mucho considerando aisladamente cada Comunidad. Así, mientras que en Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra y Andalucía supera ampliamente el 20%⁶, en Madrid, Baleares, C. Valenciana, Cataluña y País Vasco apenas llega al

6. Llama la atención el caso de Navarra, una de las Comunidades que mejor se ha defendido de los embates de la crisis económica.

15%. Por su parte, el peso del empleo público (incluyendo en este caso a todas las Administraciones) sobre el empleo asalariado total también varía mucho por territorios, desde el 15,4% en Cataluña, hasta el 33% de Extremadura. En la misma línea, pero en este caso por el lado de la oferta, la importancia económica regional de los servicios de no mercado, que incluyen los bienes y servicios provistos por las Administraciones públicas donde el grueso corresponde a las Comunidades, oscila entre el 10,5% del PIB regional en Cataluña, hasta el 24% en Extremadura (gráfico 5).

Dejando a un lado a las Comunidades forales, que cuentan con un sistema de financiación que les proporciona más recursos relativos que al resto⁷, los datos muestran que en las regiones menos prósperas, como Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia, el sector público autonómico tiene una importancia económica, en términos de gasto, producción y empleo, sensiblemente mayor que en las regiones ricas, como Madrid, Cataluña, C. Valenciana y Baleares. Este resultado, que es fundamentalmente reflejo de un sistema de financiación común que incorpora potentes mecanismos de nivelación para garantizar volúmenes equivalentes de recursos presupuestarios a todas las Administraciones autonómicas, a fin de que puedan prestar los servicios públicos en las mismas condiciones, implica que la influencia de las políticas presupuestarias autonómicas, ya sean expansivas o contractivas, sobre el nivel de actividad económica y de empleo de la región es mucho mayor en las regiones pobres, donde el sector público juega un papel muy importante en el sostenimiento de la demanda agregada.

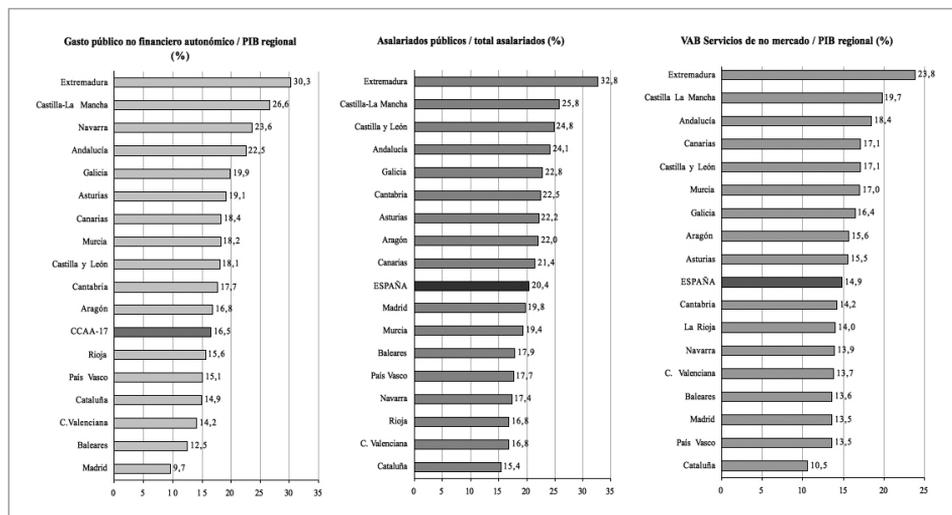
GRÁFICO 4
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009
(Presupuestos liquidados consolidados Capítulos I-VIII)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Estadísticas Territoriales.

7. Véase a este respecto HERRERO (2012).

GRÁFICO 5
DIMENSIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS, 2010



Nota: Los datos de gasto no financiero de 2010 son de presupuesto. Los servicios de no mercado incluyen los servicios no destinados a la venta, que son ofertados fundamentalmente por las AAPP e instituciones privadas sin fines de lucro, de forma gratuita o casi gratuita.

Fuente: MINHAP e INE (EPA y Contabilidad regional).

En relación con la evolución de las cuentas de las Administraciones públicas españolas durante los cuatro años que dura ya la crisis, pueden distinguirse dos etapas: la que transcurre de 2008 hasta mayo de 2010 y la que se inicia en la segunda mitad de 2010. La primera se caracterizó por la notable expansión del gasto, la drástica contracción de ingresos y la progresiva generación de déficit públicos abultados, unas dinámicas que se explican por la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto (factor cíclico), por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria que provocó el estrechamiento brusco y duradero de las bases fiscales de buena parte de los tributos (factor estructural) y por la articulación de políticas fiscales expansivas de impulso de la actividad (factor discrecional)⁸. La segunda etapa, coincidente con el cambio del discurso económico dominante y los crecientes problemas de financiación de los sectores públicos europeos, está marcada por la articulación generalizada de políticas fiscales contractivas, tanto de reducción del gasto como de aumento de los impuestos, en un contexto económico de estancamiento tendente a la recesión, es decir, que a partir de mayo de 2010 se produce el despliegue generalizado de políticas fiscales discrecionales de carácter procíclico.

Como se expone a continuación, estas dos etapas marcan asimismo la evo-

8. Para una explicación más amplia véase VIZÁN, C. (2010).

lución de las cuentas públicas autonómicas consideradas aisladamente, aunque con algunos rasgos distintivos respecto a las dinámicas presupuestarias de la Administración central. También se observan diferencias reseñables entre las propias CCAA.

Primera etapa: la expansión fiscal anticíclica

Comenzando por los tres primeros años de la crisis, y comparando los datos de presupuesto liquidado en 2007 con el presupuesto de 2010 (cuadro 3), se observa que el gasto consolidado de las Comunidades aumentó un 26,5%, y que los ingresos se contrajeron levemente (-1,4%), de modo que el saldo no financiero superavitario que registraban todas las Comunidades en 2007 (1,4% del PIB en conjunto) pasó a ser deficitario en todas ellas en 2010 (2,3% del PIB considerándolas de manera agregada). En comparación con el Estado, los gastos de las Comunidades aumentaron de forma algo más pronunciada mientras que los ingresos se contrajeron sensiblemente menos.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS AUTÓNOMICAS DE 2007 A 2010

Comunidad autónoma	Saldo no financiero en 2007			Variación de ingresos 2007/2010	Variación de gastos 2007/2010	Saldo no financiero en 2010		
	Millones de euros	% PIB regional	% Total	%	%	Millones de euros	% PIB regional	% Total
Andalucía	4.212,5	2,9	29,5	-2,9	29,8	-4.035,0	-2,8	16,5
Aragón	485,0	1,5	3,4	2,6	31,3	-703,1	-2,2	2,9
Asturias	357,1	1,6	2,5	4,0	30,9	-537,1	-2,3	2,2
C.Valenciana	1.287,8	1,3	9,0	-1,7	25,1	-1.831,1	-1,8	7,5
Canarias	799,2	1,9	5,6	4,9	43,7	-1.208,4	-2,9	4,9
Cantabria	207,4	1,6	1,5	-2,4	28,4	-373,1	-2,7	1,5
Castilla y León	306,8	0,5	2,1	-1,5	15,8	-1.248,5	-2,2	5,1
Castilla-La Mancha	55,2	0,2	0,4	4,7	19,4	-1.121,4	-3,1	4,6
Cataluña	1.144,9	0,6	8,0	-3,7	27,6	-6.147,3	-3,1	25,1
Extremadura	296,0	1,7	2,1	8,8	32,3	-657,4	-3,6	2,7
Galicia	1.562,7	2,9	10,9	-6,9	25,8	-1.414,4	-2,5	5,8
Illes Balears	87,3	0,3	0,6	-8,9	15,5	-621,9	-2,3	2,5
Madrid	685,1	0,4	4,8	1,3	13,7	-1.317,9	-0,7	5,4
Murcia	425,2	1,6	3,0	2,5	32,9	-704,0	-2,6	2,9
Navarra	387,7	2,2	2,7	-2,9	21,3	-500,1	-2,7	2,0
Pais Vasco	1.872,7	2,9	13,1	-5,8	46,4	-1.845,3	-2,8	7,5
Rioja	122,7	1,6	0,9	1,4	33,0	-191,8	-2,4	0,8
CCAA-17	14.295,4	1,4	100,0	-1,4	26,5	-24.457,9	-2,3	100,0
Estado	12.358,0	1,2	-	-26,7	21,0	-63.830,0	-6,0	-

Nota: Los datos de 2010 son cantidades presupuestadas y las de 2007 son liquidadas. El PIB utilizado para CCAA-17 y Estado es el PIB nacional del año correspondiente, Base 2000.

Fuente: MINHAP e INE, Contabilidad regional.

El marcado aumento del gasto público autonómico en el periodo, a tasas similares a las de los años de expansión económica, tiene que ver con la inercia alcista del gasto sanitario y educativo y con el despliegue de políticas discrecionales de impulso de la actividad en paralelo a las del Estado⁹, pero también con motivos políticos, dado que la propia valoración del desempeño de los gobiernos autonómicos esté ligada a la percepción ciudadana sobre la calidad de estos servicios. A ello habría que unir la holgura relativa de ingresos ordinarios de la que han disfrutado en este periodo las Autonomías, la facilidad que existía entonces para obtener crédito en los mercados, singularmente de inversores extranjeros¹⁰, y, en general, la convicción sustentada en la experiencia pasada de que el Estado garantizaría en última instancia los recursos necesarios para mantener el gasto autonómico.

De hecho, y a diferencia de lo ocurrido en la Administración central que vio reducirse sus ingresos un 26% durante los tres primeros años de la crisis, las Comunidades o redujeron muy levemente sus ingresos o los vieron aumentar, a pesar del desplome de la recaudación de los tributos cedidos, y ello debido fundamentalmente a dos razones: 1) la sobrevaloración de los ingresos a cuenta del sistema de financiación de los años 2008 y 2009, que se calculó con una previsión de ingresos muy optimista y cuya devolución se viene aplazando y 2) el trasvase de recursos adicionales desde el Estado derivado de la aplicación de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en 2009¹¹.

La expansión fiscal autonómica y estatal desarrollada durante este primer periodo de crisis, tuvo un reflejo directo en la actividad económica y el empleo regional (cuadro 4).

9. RUIZ-HUERTA, J., BENYAKHLEF, M. y VIZÁN, C. (2010).

10. En septiembre de 2010 el 40% de la deuda autonómica materializada en préstamos correspondía a entidades extranjeras. GOIKOETXEA, I. y CANTALAPIEDRA, C. (2011). Véase también PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2012).

11. La deuda con el Estado por los excesos de los ingresos a cuenta se cifra en unos 25.000 millones de euros, y el trasvase de recursos a las Comunidades por la aplicación plena de la reforma del sistema de financiación se elevaría a unos 11.000 millones de euros anuales.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y LA ACTIVIDAD PÚBLICA EN EL PERIODO 2007-2010
(Tasas de variación acumulada)

	Asalariados		Actividad real	
	Sector público	Sector privado	VAB servicios de no mercado	PIB
España	8,8	-13,0	7,7	-3,0
Andalucía	11,6	-16,3	7,3	-4,0
Aragón	-0,3	-16,3	8,2	-4,2
Asturias	6,5	-12,1	6,9	-2,7
C. Valenciana	4,3	-17,8	6,5	-4,3
Canarias	1,6	-22,4	6,4	-4,7
Cantabria	6,4	-12,4	8,0	-2,3
Castilla - La Mancha	8,5	-9,4	12,2	-2,7
Castilla y León	11,5	-9,7	6,9	-1,7
Cataluña	7,7	-13,3	10,3	-4,0
Extremadura	1,5	-11,2	7,2	-0,4
Galicia	3,5	-9,7	7,2	-1,4
Illes Balears	28,2	-16,1	7,2	-2,9
Madrid	14,5	-8,6	5,8	-2,4
Murcia	25,2	-17,4	12,7	-2,5
Navarra	5,1	-6,8	7,4	0,5
País Vasco	5,2	-2,3	7,9	-1,6
Rioja	-11,3	-8,0	6,7	-2,4

Fuente: INE. Contabilidad Regional y Encuesta de Población Activa (Cuartos trimestres).

Así, el empleo asalariado en el sector público aumentó en todas las Comunidades, excepto en Aragón y La Rioja, registrando un aumento medio en España del 8,8%, mientras que los asalariados del sector privado vieron reducir su número a tasas muy elevadas en casi todas ellas (-13% por término medio). En el mismo sentido, los servicios de no mercado, en los que la sanidad y la educación tienen un peso elevado, vieron aumentar su VAB real sensiblemente en todos los territorios (7,7% de media) en contraste con la caída generalizada del PIB regional (-3% de media). Los datos muestran claramente la acción compensadora de las Administraciones públicas en un contexto de estancamiento de la actividad económica privada.

Segunda etapa: la contracción fiscal procíclica

El ajuste fiscal aprobado por el Gobierno de la Nación en mayo de 2010, al que se vio forzado ante la virulencia de la crisis de la deuda soberana griega, marca el inicio de una segunda etapa en las cuentas públicas, marcada por el objetivo de consolidación fiscal intensificada en todos los niveles de la Administración, que va a hacer más difícil la incipiente recuperación económica. De las medidas adoptadas desde entonces por el Estado, las que han tenido mayor incidencia en las cuentas de las Comunidades son, por el lado del gasto, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos y la drástica limitación

de la cobertura de vacantes (recordemos que más de la mitad del empleo público es autonómico), y, por el lado de los ingresos, la subida del IVA hasta el 18%, cedido al 50% a las Comunidades, la subida del tipo de las rentas de capital en el IRPF, cedido al 50%, y la subida de los Impuestos especiales, cedidos al 58%. Además, las reformas de tributos o tramos o estatales¹², también repercuten en las cuentas autonómicas porque la evolución de los ingresos del Estado se tiene en cuenta para asignarles la financiación anual.

Con todo, el ajuste fiscal derivado de las medidas estatales se ha mostrado insuficiente para reducir el déficit de las CCAA, que han visto disminuir sensiblemente sus ingresos, una vez que la financiación se ha calculado con previsiones de ingresos más realistas. De este modo, las propias Comunidades comenzaron en 2011 a desplegar asimismo políticas fiscales contractivas, basadas, por el lado del ingreso, en privatizaciones, en el aumento de tasas y precios públicos y en subidas de impuestos sobre los que tienen competencias normativas (subida de tipos y eliminación de deducciones en el IRPF, subida de tipos en ITPAJD y en IVMDH)¹³. Por el lado de los gastos, el ajuste se concretó en la reducción drástica de los gastos de capital, la reestructuración del sector público empresarial y fundacional y, en algunos casos, como en Cataluña, Valencia y Madrid, en la rebaja adicional, directa o indirecta, de las retribuciones de los empleados públicos autonómicos.

12. Las más importantes fueron la introducción de la libertad de amortización generalizada y la rebaja de la fiscalidad de las Pymes en el Impuesto de Sociedades, lo que explica, junto con el sistema de compensación de pérdidas, el desplome de la recaudación de este tributo; y en el IRPF, la eliminación de la deducción por nacimiento y la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual, que produjo, en cambio un aumento de la recaudación.

13. Véase REAF (2012).

CUADRO 5
GASTOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011
(Tasa de variación 2011/2010. Datos de presupuesto)

Comunidad autónoma	GASTOS NO FINANCIEROS									INGRESOS NO FINANCIEROS			
	Corrientes					De capital				TOTAL	Corrientes	De capital	TOTAL
	TOTAL	Personal	Bb y ss.	Financiero	Transf.	TOTAL	Inversión	Transf.					
Andalucía	-1,4	-4,5	1,0	15,9	-0,3	-24,3	-37,4	-18,0	-6,4	-4,4	41,3	-1,2	
Aragón	-2,6	-4,8	0,1	10,4	-1,9	-24,1	-32,8	-16,8	-6,4	-2,4	-4,0	-2,5	
Asturias	-4,5	-5,5	-2,7	21,1	-6,1	-6,9	-3,9	-11,2	-5,0	-4,1	17,0	-1,9	
C.Valenciana	-3,2	-6,0	-2,5	16,6	-1,9	-11,7	-7,8	-13,8	-4,5	-0,6	46,4	0,1	
Canarias	-8,8	-4,4	-11,9	28,6	-14,5	-24,0	-19,7	-30,6	-11,2	-2,9	-11,9	-3,8	
Cantabria	-3,8	-6,7	-2,0	69,1	-5,7	-18,4	-16,1	-22,5	-6,7	1,3	-21,8	0,2	
Castilla y León	-0,4	-4,7	4,7	25,3	1,6	-24,7	-32,5	-17,2	-6,3	-3,2	2,3	-2,7	
Castilla-La Mancha	-10,9	-6,0	2,0	7,7	-20,4	-9,6	-12,8	-7,3	-10,6	-4,6	-1,2	-4,4	
Cataluña	-4,6	-7,1	-4,5	32,1	-5,7	-35,0	-40,3	-27,9	-7,1	-6,8	223,2	-3,7	
Extremadura	-5,2	-9,6	-3,5	34,2	-1,9	-19,4	-22,7	-13,0	-8,3	-6,2	10,2	-4,5	
Galicia	-12,5	-4,2	-2,4	24,4	-28,9	-33,4	-35,7	-30,9	-17,1	-11,3	-12,1	-11,4	
Illes Balears	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Madrid	-7,2	-5,0	-14,7	14,4	-5,7	-28,4	-18,4	-49,3	-9,0	-2,2	-57,0	-3,4	
Murcia	-4,0	-6,4	6,2	31,8	-4,9	-5,0	-39,4	25,3	-4,2	1,6	24,9	3,3	
Navarra	-1,3	-4,2	2,0	8,9	0,9	-17,3	-16,9	-17,5	-5,1	-0,3	-12,6	-0,3	
País Vasco	2,0	-3,5	-2,2	26,9	9,1	-6,4	4,1	-12,8	-0,7	12,5	31,8	13,1	
Rioja	-4,7	-7,8	-3,8	17,8	-2,7	-19,9	-30,7	-9,5	-7,7	-2,5	1,2	-2,3	
CCAA-17	-4,4	-5,3	-3,9	22,7	-5,2	-21,2	-25,5	-17,6	-7,2	-3,1	19,0	-2,0	
ESTADO	-15,9	-2,1	-3,7	18,1	-27,7	-36,3	-38,1	-35,2	-18,9	-11,5	-76,1	-12,5	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El efecto fiscal de estas medidas de ajuste estatales y autonómicas pudo observarse ya en los presupuestos autonómicos aprobados para 2011, a pesar de que no incorporaron buena parte de las mismas porque fueron adoptándose de manera sobrevenida a lo largo del año. Con todo, comparados con los presupuestos de 2010, los ingresos sufren una merma del 2%, a pesar de la subida del IVA y del importante aumento de los ingresos de capital provenientes de la venta de patrimonio y participaciones en empresas públicas, mientras que se produce un recorte del gasto del 7,2%, con una disminución de todas las partidas, salvo de los gastos financieros que aumentan en todas las Comunidades (un 22,7% de media), reflejo del creciente endeudamiento de todas ellas. Dentro de las partidas de gasto destacan, igual que en el Estado, los recortes generalizados de los gastos de capital, aunque tampoco es desdeñable el recorte de los gastos de personal que se produce en todas las Comunidades (cuadro 5).

Los últimos datos de la EPA muestran que en 2011, a diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, se ha producido una reducción del empleo público del 1% de media. Por Comunidades, sólo se siguió creando empleo en la C. Valenciana, Aragón y Castilla y León (cuadro 6).

CUADRO 6
ASALARIADOS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN 2011
(Tasa de variación respecto a 2010)

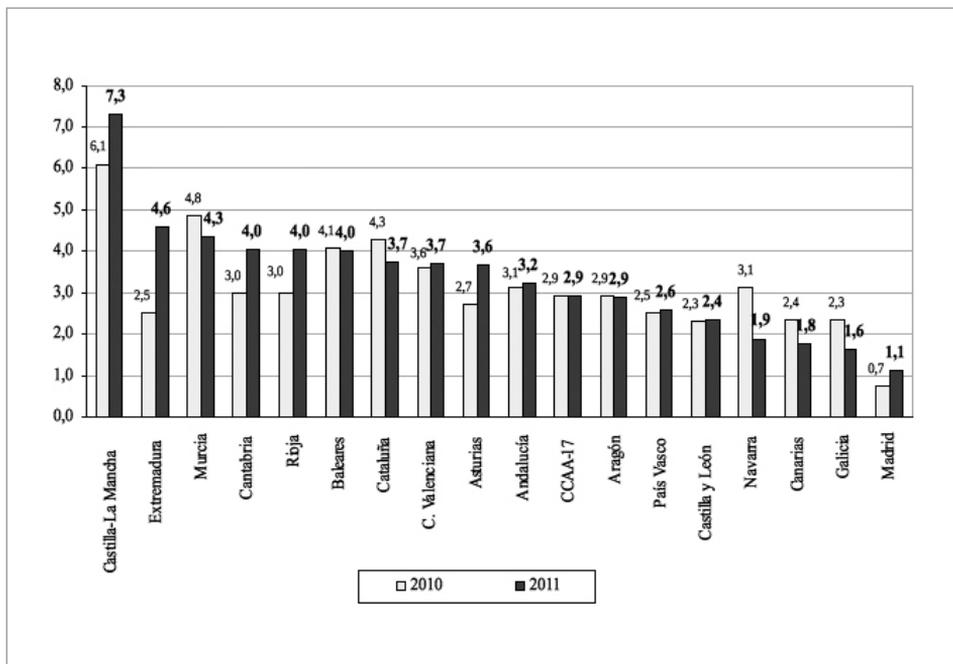
	Sector público	Sector privado
España	-1,0	-3,7
Andalucía	-2,4	-4,2
Aragón	7,7	-2,1
Asturias	-1,6	-4,4
C. Valenciana	14,4	-4,7
Canarias	-2,4	1,8
Cantabria	-5,3	4,2
Castilla - La Mancha	-4,2	-1,0
Castilla y León	2,0	-4,5
Cataluña	0,0	-4,8
Extremadura	-9,1	-5,1
Galicia	-0,3	-1,3
Illes Balears	-14,3	-1,4
Madrid	-4,5	-5,0
Murcia	-5,5	-4,1
Navarra	-3,2	-4,2
País Vasco	-2,6	-3,2
Rioja	-5,3	-6,4

Fuente: INE: EPA. Cuartos trimestres.

Todas estas medidas de ajuste fiscal, tanto estatales como autonómicas, suponen un alivio a corto plazo para las cuentas autonómicas, pero, paralelamente, están generando efectos negativos sobre la actividad y el empleo regional (todavía más si sumamos el efecto de la drástica reducción de la inversión del Estado), sobre todo en los territorios donde el sector público autonómico tiene más peso económico, provocando el aumento de las tensiones presupuestarias al impedir la recuperación de las bases fiscales (salarios y consumo, fundamentalmente).

De hecho, los datos reales de déficit de las Comunidades en 2011 anunciados recientemente por el Ministerio de Hacienda ponen de manifiesto que, a pesar del importante ajuste fiscal realizado en 2011, sólo seis de las 17 CCAA lograron reducir su saldo deficitario: Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Murcia, y Navarra, y cerraron en conjunto con un déficit del 2,9%, similar al del año anterior y 1,6 puntos de PIB por encima del objetivo fijado en el Programa de Estabilidad (gráfico 6).

GRÁFICO 6
 DÉFICIT PÚBLICO AUTONÓMICO, 2010-2011
 (En porcentaje del PIB regional)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

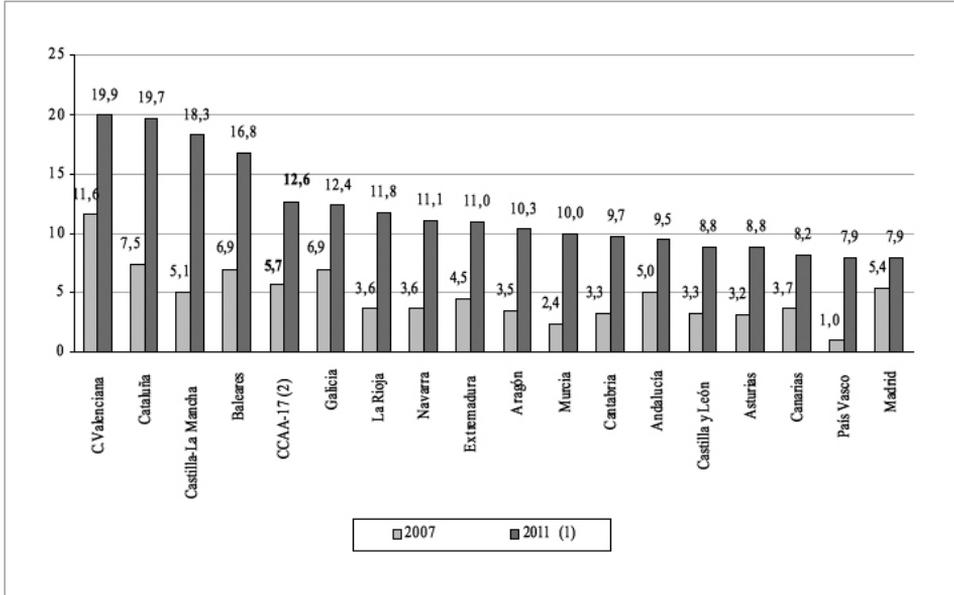
El problema del endeudamiento y la coordinación de la política presupuestaria

Una de las consecuencias más preocupantes de la crisis fiscal de las CCAA ha sido el aumento pronunciado de su endeudamiento. En términos del PIB, la deuda autonómica ha crecido agregadamente del 5,7 al 12,6%. La situación de las cuatro Comunidades más endeudadas, C. Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha y Baleares, contrasta con la más holgada del País Vasco o Madrid, en este último caso, además, con un crecimiento muy poco pronunciado en comparación con el resto (gráfico 7).

Conviene apuntar que el aumento del endeudamiento de las Comunidades no responde sólo a la necesidad de financiación resultante del déficit de la Administración autonómica, sino que incluye, además, la deuda contraída por el sector público empresarial dependiente de la misma. En este sentido, se constata que en las Comunidades con mayor endeudamiento, el peso de la deuda de las

empresas públicas sobre el total es sensiblemente mayor que en el resto y representa alrededor de una quinta parte del mismo¹⁴.

GRÁFICO 7
DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA, 2007-2011⁽²⁾
(En porcentaje del PIB regional)



(1) Tercer trimestre de 2011 (2) En porcentaje del PIB nacional.
Fuente: Banco de España.

Por otro lado, la holgura fiscal que muestra Madrid podría no estar reflejando el endeudamiento real de esta Comunidad dado que en la construcción de infraestructuras y en la provisión de servicios, singularmente los sanitarios, ha optado ampliamente por fórmulas de colaboración público-privada que entrañan obligaciones de pago futuras pero que no computan, no ya como déficit, sino tampoco como deuda consolidable de la Administración autonómica¹⁵.

En cualquier caso, y a pesar de que ni las Comunidades ni la Administración central presentan niveles de endeudamiento exagerados en comparación con los

14. Se estima que alcanza el 21% en la C. Valenciana, el 23% en Cataluña, el 20% en Castilla-La Mancha y el 19% en Baleares. Véase RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M.A. (2012), pág. 21.

15. Destaca la construcción y gestión de hospitales mediante la denominada Private Finance Initiative, importada del Reino Unido, por la que el sector privado construye el hospital y lo gestiona a cambio de un arrendamiento anual o canon, que computa como gasto corriente, y a través del que el privado recupera año a año la inversión, los costes de mantenimiento y el interés, sin que lo adeudado compute como pasivo de la Administración. Véase FERNÁNDEZ LLERA (2009).

países de nuestro entorno, a partir de la segunda mitad de 2010, y a diferencia de lo que ocurría hasta entonces, todas las Administraciones han encontrado enormes dificultades para captar financiación en los mercados a un coste razonable, igual que el resto de los países periféricos de la Eurozona. Esta situación y el propósito de recuperar la confianza de los inversores llevaron al Gobierno, no sólo a poner en marcha una estrategia coordinada de consolidación presupuestaria acelerada, sino a reforzar la legislación de estabilidad presupuestaria. Esta situación llevó a la reforma acelerada al final de 2011 del art. 135 de la Constitución española, con el apoyo de los dos partidos mayoritarios y la oposición del resto de los grupos del arco parlamentario. Además, en desarrollo de la previsión constitucional, se ha aprobado el Proyecto de Ley de reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria, que extrema las exigencias de disciplina presupuestaria, estableciendo un déficit estructural nulo para todas las Administraciones Públicas, aunque aceptando la posibilidad de déficit cíclicos en caso de situaciones extraordinarias de crisis o grave estancamiento de la economía. Adicionalmente, se establece un límite al crecimiento del gasto, así como criterios para reforzar los mecanismos de prevención y de sanción en caso de incumplimiento, en línea con los planteamientos de la Unión Europea.

Los límites de déficit y deuda marcados para las Comunidades en el marco de la estrategia de consolidación fiscal establecida por el Gobierno (-1,5% del PIB en 2012) parecen en algunos casos difíciles de alcanzar, teniendo en cuenta las situaciones de partida de algunas Comunidades. Se ha estimado que el ajuste en términos de deuda correspondiente a las Comunidades se eleva a 10 puntos del PIB¹⁶, un porcentaje muy difícil de lograr sin afectar a los servicios públicos fundamentales que gestionan las Comunidades. En este sentido, y si bien es verdad que el ajuste programado para la Administración central es mayor, la mayor holgura de que dispone este nivel para limitar el déficit y reducir la deuda, sobre todo tras la flexibilización del objetivo de 2012, van a exigir un mayor compromiso del Estado con las Comunidades para atender los graves problemas actuales. En este sentido, la reciente articulación de una línea de crédito privilegiado para atender los pagos pendientes a proveedores, fundamentalmente de productos farmacéuticos y tecnología sanitaria, constituye una medida positiva. Además, debería articularse un apoyo más claro y decidido del Gobierno central a las políticas de endeudamiento de las Comunidades, ampliando su estrategia de defensa de la economía española para incluir a los gobiernos territoriales a efectos de facilitar la colocación de sus títulos de deuda y captar inversores.

En todo caso, además de atender a las exigencias europeas de consolidación, es necesaria una mayor coordinación presupuestaria, pero no sólo para lograr unas cifras de déficit o deuda acordes con los objetivos programados, sino para mejorar la eficiencia y la eficacia de la actuación de todas las administraciones públicas y, en última instancia, para perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico. En este sentido, la crisis fiscal por la que atravesamos debería servir de acicate para abordar las reformas pendientes en relación con la modernización de la gestión presupuestaria, la mejora de los sistemas de información contable y estadística de los sectores públicos autonómicos, la implantación de

16. PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2011), pág. 59.

una cultura de evaluación de las políticas públicas y, en general, el aumento de la transparencia en la actuación de los poderes públicos¹⁷.

Reflexiones finales

Como hemos tenido ocasión de comprobar, la crisis económica se ha manifestado con gran intensidad en todas las CCAA, aunque se observan elementos diferenciales entre las mismas. Las diferencias en términos de crecimiento económico y tasas de paro se explican por diversos factores, como el peso previo del sector inmobiliario, la capacidad industrial y exportadora de las Comunidades, el nivel de endeudamiento de las empresas y las familias, y el tamaño relativo de la administración pública.

La conexión entre los sectores públicos autonómicos y la crisis económica es bidireccional. Por un lado, la crisis económica, fundamentalmente en forma de crisis financiera e inmobiliaria, se ha trasladado a las cuentas públicas originando déficit abultados y aumento del endeudamiento público, debido al desplome brusco de ingresos, que estaban muy ligados a la actividad inmobiliaria¹⁸, y al desarrollo de políticas discrecionales de impulso de la actividad y el empleo desarrolladas en los dos primeros años de crisis. Las políticas fiscales expansivas desplegadas entonces por las Comunidades en paralelo a las del Estado explican en buena medida la leve recuperación económica experimentada en 2010 y primera parte de 2011. Sin embargo, el ajuste fiscal brusco y generalizado, en forma de recorte de gasto y aumento de impuestos, que comienza a instrumentarse en la segunda mitad de 2010 (en las CCAA ya entrado el año 2011), explica en buena medida el significativo deterioro de la actividad económica en el último trimestre de 2011, el agravamiento de las tensiones fiscales y, lo que es peor, el empeoramiento de las perspectivas de crecimiento a medio plazo.

El análisis funcional del gasto recogido en las páginas anteriores, expresa claramente la importancia del gasto social como componente fundamental de los presupuestos autonómicos, lo que, como es obvio, resulta consistente con el reparto competencial y el hecho de que los principales servicios de bienestar del Estado son gestionados en la actualidad por las Comunidades. Esta especialización del gasto nos lleva a dos consideraciones adicionales: Por una parte, el gasto social (sanidad, educación, protección social...) es intensivo en factor trabajo, lo que implica que las políticas de recorte acaban manifestándose en aumentos del desempleo, agravando la situación actual. Además, aunque existan problemas de deficiente o ineficiente gestión de los servicios, o distintos casos de corrupción, no debe extenderse su alcance para poner en cuestión el funcionamiento de los gobiernos autonómicos, especializados en la gestión de los servicios mencionados, que son objeto de una demanda creciente (en cantidad y calidad)

17. Véase en este sentido Monasterio y Fernández Llera (2008).

18. Los ingresos tributarios autonómicos más afectados por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria son los provenientes del IVA (cedido al 50%), que grava la compra de vivienda nueva, y del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (cedido al 100%), que grava la compra de vivienda usada.

por parte de los ciudadanos. Las ineficiencias y los problemas de gestión de las Comunidades no difieren demasiado, en todo caso, de lo que ocurre en otros niveles de administración y, como se pone de manifiesto en las encuestas de opinión mencionadas, los argumentos a favor de la descentralización (cercanía de instituciones y personas, autogobierno y defensa de intereses autonómicos o aspectos culturales e identitarios) mantienen en la actualidad plena vigencia.

No parece que se pueda poner en cuestión el modelo autonómico español, ni que tenga sentido la centralización de servicios, aunque sea necesario reconocer los problemas principales del modelo y comenzar a proponer alternativas que puedan ser asumidas con carácter general en una línea de coordinación y articulación institucional acorde con el momento que vivimos en el contexto global. En este sentido, por ejemplo, sería un buen momento para abordar las reformas compartidas ampliamente por las diferentes instancias concernidas, tendentes a mejorar la eficiencia en la provisión descentralizada de servicios sanitarios sin menoscabo de la calidad y equidad del servicio¹⁹.

Por el lado de los ingresos, y dada la importancia de los servicios que prestan las Comunidades, podría ser interesante que el Estado articulara algunas transferencias finalistas, de carácter temporal, por ejemplo reforzando el Fondo de Cohesión Sanitaria, sobre todo si consigue allegar fondos europeos adicionales para impulsar el crecimiento. Por su parte, parece oportuno reconsiderar la recuperación de la imposición sobre la riqueza, cedida a las Comunidades, en su doble manifestación, Patrimonio y Sucesiones y Donaciones. En un contexto recesivo como el actual, el aumento coordinado de la presión fiscal sobre la riqueza, se muestra como una de las medidas autonómicas de ajuste con menos efecto sobre la demanda agregada, dado que recae en los ciudadanos que tienen más propensión al ahorro.

En todo caso, la colaboración entre los diversos niveles de Administración y el apoyo decidido a las Comunidades desde el Gobierno central en el período más duro de la crisis parece indispensable para cumplir con los objetivos de estabilización marcados y sin hipotecar los servicios sociales básicos que hoy gestionan las CCAA.

19. La centralización de los sistemas de compras para lograr influencia en los precios de los insumos sanitarios, particularmente tecnología y medicamentos, pero también equipamientos y material sanitario; la articulación de medidas, fundamentalmente de oferta, para el uso racional de los medicamentos; el desarrollo de sistemas de evaluación de tecnologías sanitarias para decidir su incorporación al sistema sobre la base de sólida evidencia científica acerca de su eficacia; el impulso de las políticas de salud preventivas para garantizar estilos de vida saludables y prevenir enfermedades evitables; el refuerzo de los medios y la capacidad resolutoria de la atención primaria, y su conexión con los servicios sociosanitarios; y el desarrollo de sistemas de información potentes que permitan evaluar el desempeño del sistema sanitario a la luz de los principios de eficacia, eficiencia y equidad. Véase CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2010).

Referencias bibliográficas

- ANCHUELO, A. y GARCÍA, M.A. (2010): *La Economía edificada sobre la arena*. Editorial ESIC, Madrid.
- CARBÓ, S.; MANSILLA, J.M. y RODRÍGUEZ, F. (2011): “El balance financiero regional: un desapalancamiento progresivo”, en *Cuadernos de información económica*. N° 220. FUNCAS.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2010): *Informe sobre desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009): “Colaboración público privada como elusión de la estabilidad presupuestaria”, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, págs. 337-350.
- GOIKOETXEA, I. y CANTALAPIEDRA, C. (2011): “La deuda de las Comunidades autónomas”, en *Cuadernos de Información Económica* n° 220, págs. 71-79.
- HERRERO, A. (2012): “Financiación autonómica y pacto fiscal”, en *Economistas 129 España 2011: un balance* (En prensa).
- MONASTERIO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2008): “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, en *Presupuesto y Gasto Público* n° 51, págs. 83-106.
- PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2012): “El mercado de deuda pública de las comunidades autónomas” *Cuadernos de Información Económica* n° 226, págs. 51-62
- RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012): “La opinión pública ante el Estado de las Autonomías: indicios de un apoyo social declinante en tiempo de crisis” *Cuadernos de Información Económica* n° 226, págs. 189-199.
- REGISTRO DE ECONOMISTAS ASESORES FISCALES (2012): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2012*.
- RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M.A. (2012): El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica. REAF (pendiente de publicación) IEA. Barcelona, 2012
- RUIZ-HUERTA, J.; BENYAKHLEF, M. y VIZÁN, C. (2010): “Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas”, Aja, E. (Dir.) (2010), *Informe de Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público.
- VIZÁN, C. (2010): “Situación de las cuentas públicas y retos de la política fiscal en España”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, núm. 15. Fundación 1º de Mayo.