

Retos del control externo autonómico después de la crisis

RESUMEN/ABSTRACT:

La crisis económica ha tenido un impacto directo en las cuentas autonómicas que se ha materializado en un importante deterioro de los saldos presupuestarios y un incremento de los niveles de deuda. Inicialmente las Comunidades Autónomas ha reaccionado de forma tímida con medidas orientadas a la reactivación económica. Sin embargo, la aprobación en el primer semestre de 2010 de unos objetivos de estabilidad presupuestaria más exigentes ha obligado a concentrar los esfuerzos en la reducción del déficit público. Esta nueva situación de las haciendas autonómicas sugiere replantear las prioridades de los órganos de control externo (OCEX) y exige un papel más activo mediante la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas, la propuesta de mejoras de eficiencia en la gestión y el refuerzo del control sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

The economic crisis has had a direct impact on regional accounts, which can be seen in the fall of available budgets and the rise in debt levels. Firstly the regional communities were slow to act regarding measures to take towards reviving the economy. However, the approval of more demanding objectives for budget stability in the first semester of 2010 forced efforts to reduce the public deficit. This new situation for the regional funds suggests a change in priorities on the part of external regulating bodies (OCEX), demanding a more active role through evaluating the sustainability of public finances, the proposal for improving administrative efficiency and reinforcing regulation by achieving the stability objectives.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

CRISIS ECONÓMICA/ COMUNIDADES AUTÓNOMAS/ ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA/
PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS/ CONTROL EXTERNO.

FINANCIAL CRISIS, REGIONS, BUDGET STABILITY, REGIONAL BUDGETS, EXTERNAL
CONTROL.

1. INTRODUCCIÓN

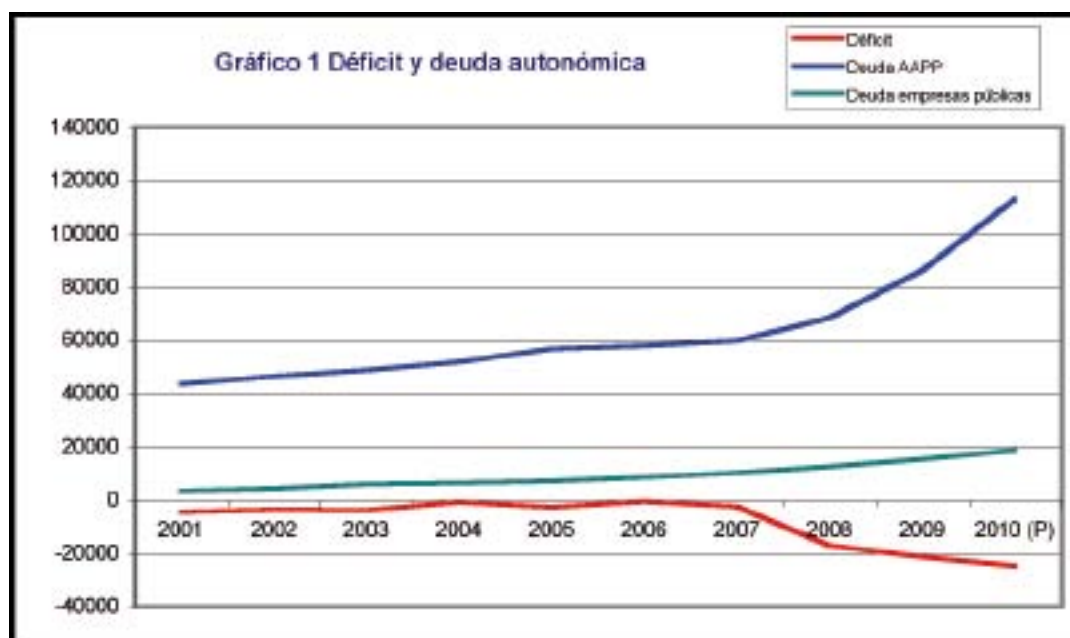
El descenso de la actividad económica desde 2008 ha impactado de manera directa en las finanzas públicas en España. Además, la necesidad de establecer medidas presupuestarias y fiscales de estímulo ha incrementado el déficit y la deuda pública. Las cuentas públicas de todos los niveles de gobierno –central, autonómico y local– se han visto afectadas por este proceso. Las Comunidades Autónomas (CCAA) no han sido ajenas al mismo, ya que además de debilitarse sus cuentas, han tenido que reaccionar fiscalmente aprobando medidas – vía ingreso y gasto público– con una doble finalidad: reactivación económica y reducción del déficit. La primera parte de este artículo analiza el impacto de la crisis en las finanzas autonómicas y la respuesta fiscal de las CCAA. La situación que se describe requiere de cambios en el control externo autonómico para

adaptarse al nuevo entorno. Estos retos y nuevas prioridades en la auditoría pública son abordados en la segunda parte del artículo.

2. CRISIS ECONÓMICA Y FINANZAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS

2.1. Impacto de la crisis en las haciendas autonómicas

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 introdujeron una senda de consolidación fiscal que ha caracterizado las finanzas públicas hasta el año 2007, con situaciones próximas al equilibrio presupuestario. En el caso de las CCAA, su endeudamiento creció moderadamente (Gráfica 1), disminuyendo el ratio Deuda/PIB desde el 6,4 (2001) al 5,7 (2007). Como nota disonante esos años, los pasivos financieros de las empresas públicas¹ triplicaron su cuantía en ese período y duplicaron su peso en porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España y del Ministerio de Economía y Hacienda.

P: Previsión

¹ Empresas controladas por las CCAA que no forman parte del sector Administraciones Públicas por financiarse mayoritariamente a través de ingresos comerciales.

Esta situación cambia en 2008. Las CCAA tenían fijado un objetivo de superávit del 0,25%² PIB, registrando, sin embargo, un déficit del -1,56%³. El origen debe situarse en el estancamiento de los ingresos no financieros, motivados por la caída del impuesto sobre transmisiones patrimoniales cuya recaudación bajó 7.000 millones respecto al ejercicio anterior. En 2009, el déficit fue del 2,0% frente al 0,75% previsto. En este bienio (2008-2009), la deuda creció en 26.434 millones (2.5 puntos del PIB). Un incremento del endeudamiento no financiero en torno a los 6.500 millones y una importante disminución de la tesorería ayudan a completar el retrato del deterioro de la situación financiera. En 2010 está previsto un déficit autonómico del 2,4% del PIB.

Una vez descrito el impacto agregado de la crisis, interesa conocer dos cuestiones centradas en la perspectiva comparada frente a la administración central y entre las distintas administraciones autonómicas.

A) ¿Es el impacto de la crisis mayor en las finanzas centrales o en las autonómicas?

Como se ha dicho, el empeoramiento de las finanzas públicas es visible en todos los niveles de gobierno, aunque el debilitamiento no es homogéneo. Recientemente, ha sido habitual contemplar en el debate político declaraciones, planteadas habitualmente de manera poco fundamentada, sobre si corresponde al nivel central, autonómico o local mayor o menor responsabilidad en el déficit generado y sobre la profundidad del ajuste que debe realizar una u otra administración. Los datos disponibles (Cuadro 1) muestran como el deterioro de las cuentas públicas comienza en la administración autonómica y local en el año 2007, al descender los ingresos vinculados a la actividad inmobiliaria⁴. Sin embargo, el déficit en 2008 y 2009 fue mucho más acusado en la administración central que en las territoriales. La deuda pública también creció porcentualmente más en el ámbito central.

Cuadro 1. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (en porcentaje de PIB pm.)

	2006	2007	2008	2009
Administración Central	0,7%	1,1%	-2,8%	-9,5%
Administración Autonómica	0,0%	-0,2%	-1,6%	-2,0%
Administración Local	0,1%	-0,3%	-0,5%	-0,5%
Seguridad Social	1,3%	1,3%	0,8%	0,8%
Total	2,0%	1,9%	-4,1%	-11,2%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Dos son las razones fundamentales que explican este mayor impacto:

a. **El mayor alcance de las medidas fiscales discrecionales adoptadas por el gobierno central.** El Estado ha puesto en marcha una serie de planes de estímulo que unidos al apoyo a las

entidades de crédito, fruto de sus competencias sobre el sistema financiero explican el mayor deterioro en términos de déficit y deuda.

b. **Los anticipos a cuenta concedidos por el Estado a las CCAA y entidades locales en 2008 y 2009.** En estos ejercicios el gobierno central

² Sin tener en cuenta el déficit destinado a financiar inversiones productivas que no puede superar, previa autorización, el 0,25 del PIB regional de cada Comunidad Autónoma.

³ El déficit a efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad fue de -1,49%. La diferencia obedece a los programas de inversión productiva.

⁴ Los derechos reconocidos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales fueron 1.500 M€ inferiores a los del año 2006 y casi 1.000 M€ inferiores a las previsiones presupuestarias.

transfirió, sobre la base de unas estimaciones presupuestarias de ingresos excesivas, recursos a las CCAA y ayuntamientos superiores a los que corresponderían atendiendo al rendimiento real de los tributos cedidos. Este hecho provocó que la caída de la recaudación de los tributos cedidos de gestión estatal respecto a las cantidades presupuestadas fuese asumida en esos ejercicios por el gobierno central, *engordando* el déficit del Estado y *aliviando* el de las administraciones territoriales. Obviamente, como contrapartida, las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de esos años, que se realizarán en 2010 y 2011, tendrán un saldo negativo. El primer año (2008) la liquidación del sistema, recientemente publicada, arroja un importe negativo de 5.518 millones y en el segundo ejercicio (2009) las estimaciones sitúan la liquidación negativa en torno a los 20.000 millones. No obstante, estas cantidades no afectarán a los presupuestos de las comunidades en los ejercicios en los que se liquiden, ya que se ha pactado su devolución en un plazo de 5 años con uno de carencia.

B) ¿ Es el impacto igual en todas las Comunidades Autónomas?

Desde una perspectiva comparada, el empeoramiento de las cuentas públicas autonómicas no es homogéneo. Si analizamos los datos disponibles de déficit y deuda públicas relativos al bienio 2008-2009 y las primeras informaciones relativas al año 2010, podemos concluir que:

- a. Las dos Comunidades que más crecieron, en términos de PIB, en 2008 fueron Navarra y El País Vasco. Sin embargo, son las dos que sufren una mayor disminución de sus ingresos no financieros y la Comunidad Foral de Navarra la que registra el mayor déficit público. En 2009 el País Vasco incrementa su deuda por encima de la media de las restantes comunidades. El origen de esta situación se encuentra en el sistema foral de financiación. La gestión directa de sus tributos, o a través de las diputaciones forales, provocó que el

descenso de la actividad económica repercutiera directamente en sus finanzas, mientras que en las comunidades de régimen común, tal como se expuso anteriormente, el sistema de anticipos en el marco de unas previsiones presupuestarias demasiado optimistas amortiguó la caída. Como contrapartida, las comunidades de régimen común tendrán que devolver en el período 2011-2016 las liquidaciones negativas, lo que les sitúa en un peor escenario que las comunidades forales.

- b. **Dentro de las comunidades de régimen común, Baleares, Castilla La Mancha, Cataluña y Valencia tienen en 2008 y 2009 un comportamiento peor que la media.** Son varios los factores que pueden ayudar a comprender esta posición. a) la existencia de desequilibrios presupuestarios previos a la crisis (especialmente significativos en Cataluña, Valencia y Baleares), ya que todas estas comunidades habían presentado déficit en 2007, cerrando la mayoría de las restantes comunidades ese año en superávit; b) el mayor peso relativo de sus impuestos indirectos en el conjunto de los ingresos no financieros y, por lo tanto, una mayor exposición de sus haciendas a la caída del sector inmobiliario (especialmente en Baleares) y c) crecimientos poblacionales superiores a la media durante la vigencia del antiguo modelo de financiación autonómica, lo que pudo provocar en alguna de ellas infrafinanciación por el deficiente ajuste dinámico del sistema de 2001.

2.2. La respuesta fiscal de las Comunidades Autónomas

El escenario descrito ha obligado a las CCAA a reaccionar fiscalmente, tanto en la vertiente del gasto como del ingreso público. En la respuesta de las CCAA se pueden establecer dos etapas. La primera marcada por los presupuestos de 2009 y 2010, en los que las medidas principales tenían como objetivo impulsar la actividad económica y el empleo y paliar los efectos sociales de la crisis. La segunda emerge con la aprobación en mayo del Real Decreto Ley 8/2010, de medidas extraordinarias de reduc-

ción del déficit, y con la fijación de una senda de consolidación fiscal más exigente, convirtiéndose en prioritarias en la elaboración de los presupuestos de los ejercicios siguientes las acciones orientadas a la consolidación fiscal.

En la fase inicial, los presupuestos del 2009 son los primeros que manifiestan expresamente tomar en consideración el cambio de ciclo económico. Los ingresos no financieros (INF) se reducen un 1,8% respecto al presupuesto 2008 y los gastos no financieros (GNF) se incrementan un 4,1%, lo que originaba una previsión de déficit cercana al 1% del PIB. Finalmente, el ajuste resultó insuficiente ya que el déficit real duplicó el previsto. En los presupuestos de 2010 se plasma un cambio más acusado al congelar el GNF y presupuestar una fuerte caída de los INF (-8,5%), que se compensa con el recurso al endeudamiento. La contención del GNF se consigue disminuyendo el gasto de capital un 10% (3.300 M€) para pagar incrementos más o menos uniformes en gastos de personal⁵, gasto social e intereses de la deuda.

En materia de ingresos públicos, en los presupuestos y leyes de acompañamiento de estos años no se observan medidas demasiado profundas que traigan causa del nuevo escenario y que traten de fomentar la recuperación, si bien es cierto que el margen de maniobra no es muy amplio. La respuesta de las CCAA fue bastante uniforme y se basó en la aprobación de beneficios fiscales dirigidos a favorecer a determinados colectivos sociales y a reactivar el mercado inmobiliario. Con ese fin se aprobaron por varias CCAA deducciones en el IRPF y bonificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP). En el Impuesto sobre Sucesiones, durante el 2008 y 2009, continuó la aprobación de beneficios fiscales, sin que las comunidades hayan variado la tendencia a la disminución del gravamen en este impuesto pese al contexto de crisis. En cualquier caso, la medida más relevante en el ámbito



de los tributos cedidos fue adoptada, paradójicamente, por el gobierno central y afectó al Impuesto sobre Patrimonio cuyo rendimiento estaba cedido al 100%. A finales de 2008, en un contexto ya adverso, se suprimió su gravamen mediante el establecimiento de una bonificación general de la cuota íntegra. No obstante, se estableció un sistema de compensación para evitar la pérdida recaudatoria de las CCAA.

Ahora bien, la presión política y de los mercados obligó a acelerar el proceso de consolidación fiscal y a mostrar medidas concretas e inmediatas de ajuste. En ese contexto, se aprobó el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público que supone un punto de inflexión en la respuesta fiscal a la crisis. Las principales acciones contenidas en la norma consintieron en la reducción de la masa salarial del sector público en un 5%, suspensión de la revaloración de las pensiones de carácter contributivo durante 2011, eliminación de la retroactividad en las prestaciones por dependencia,

⁵ Según datos de los presupuestos iniciales consolidados de las CCAA y, por lo tanto, antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2010 por el que se aprueba una reducción del 5% en la masa salarial.

eliminación del *cheque bebe* y recorte del gasto farmacéutico mediante descuentos en medicamentos y la adecuación del número de unidades de los envases a la duración estandarizada de los tratamientos. El

objetivo es pasar de un déficit conjunto de las administraciones públicas de 11,2 % en 2009 al 3% en 2013. En el caso de las CCAA, la senda fijada para el déficit es la siguiente (Cuadro 2):

Cuadro 2. Necesidad de financiación (en porcentaje de PIB pm)

	2010	2011	2012	2013
Administración Autónoma	-2,4	-1,3	-1,3	-1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Los datos de 2010 y 2011 de las CCAA no incluyen el importe de las liquidaciones negativas

En este contexto de claras restricciones presupuestarias, aunque todavía es pronto para sistematizar cual va a ser la reacción fiscal de las CCAA, se pueden apuntar una serie de medidas por el lado del ingreso y del gasto que constituirán el núcleo fundamental de la respuesta.

En la vertiente de los ingresos públicos, son varias las CCAA que han anunciado subidas impositivas en el IRPF y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. En el primero, 6 comunidades han decidido incrementar los tipos marginales máximos del impuesto en el tramo autonómico. En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, la subida de los tipos del IVA en 2010 por parte del gobierno central planteaba la duda sobre si las Comunidades incrementarían el gravamen general del 7% al 8%. A principios de 2010, sólo Andalucía y Cantabria habían tomado esta decisión. Posteriormente, 4 comunidades más han anunciado o aprobado subidas similares. No obstante, con carácter general el tipo sólo se aplica cuando el valor real de bien inmueble transmitido supera ciertas cuantías. Además, 2 comunidades han anunciado la implantación del Impuesto Minorista sobre Venta de Determinados Hidrocarburos (céntimo sanitario), uniéndose a 6 que ya lo tenían establecido antes de la crisis. Por último, algunas comunidades trabajan en la implantación de figuras dentro del ámbito de los tributos propios.

En cualquier caso, el impacto económico de las medidas descritas vía ingreso público es limitado y

la parte fundamental del ajuste deberá realizarse a través del gasto público. En esta esfera, los cambios inducidos por el Real Decreto Ley 8/2010 (reducción de masa salarial y de la factura sanitaria, fundamentalmente) son insuficientes para alcanzar los objetivos de estabilidad planteados, por lo que las CCAA deben poner en marcha medidas adicionales. Las acciones que parecen constituir la respuesta autonómica son: congelación de las ofertas de empleo público; planes de austeridad centrados en la contención del gasto corriente; reorganización administrativa mediante la simplificación del sector instrumental; y reducción de la inversión pública presupuestaria tratando de compensar la caída con el recurso a contratos de concesión de obra pública y otras formas de colaboración pública-privada que no computen en el déficit público.

3. RETOS DEL CONTROL EXTERNO AUTONÓMICO ANTE UNA CRISIS GLOBAL

En el epígrafe anterior se ha mostrado como la crisis económica ha tenido un impacto directo en las cuentas autonómicas que se ha materializado en un importante deterioro de los saldos presupuestarios y un incremento de los niveles de deuda y como las CCAA deben cumplir, en los próximos años, unos exigentes objetivos de estabilidad presupuestaria, para lo que han de establecer medidas presupuestarias y fiscales de reducción del déficit público. Por lo tanto, se están produciendo cambios importantes en la administración autonómica, ante los que la auditoría pública no debe permanecer impasible,

por lo que resulta obligado reflexionar sobre el papel de los OCEX en este nuevo escenario. A mi juicio, aparecen una serie de áreas y cuestiones que podrían centrar la atención de la auditoría del sector público autonómico en un futuro inmediato. Sin ánimo exhaustivo, interesa destacar las siguientes:

- a) Estabilidad presupuestaria.
- b) Políticas tributarias.
- c) Sector público instrumental.
- d) Contratos de concesión de obra pública y colaboración público-privada.
- e) Préstamos y avales.
- f) Simplificación administrativa.
- g) Sostenibilidad presupuestaria de los servicios.

A) Estabilidad presupuestaria

Según la normativa sobre estabilidad, los presupuestos deberán contener información suficiente que permita verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Sin embargo, la mayor parte de los presupuestos autonómicos no informan adecuadamente sobre cuál es el déficit previsto en términos de contabilidad nacional, ni de las unidades que tienen la consideración de administración pública a efectos del sistema europeo de cuentas (SEC). Esta circunstancia debería ser corregida para dotar al documento presupuestario de una mayor transparencia. La omisión de información sobre déficit público en los presupuestos adquiere mayor relieve si tenemos en cuenta que este dato – la necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional- condiciona profundamente la elaboración de las cuentas.

Por otra parte, si bien no es una cuestión pacífica, la experiencia comparada indica que resultaría oportuno incluir dentro de los cometidos de los OCEX la revisión del principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos, comprobando la calidad de la documentación presupuestaria, las bases para su elaboración y, en particular, para la estimación de ingresos. Conviene recordar que en el ámbito comparado suele establecerse un análisis previo a la aprobación de los presupuestos realizado por los órganos de control externo o, de manera más habitual,

por las oficinas presupuestarias de los parlamentos. La ausencia en España de estos segundos organismos, sugiere la posibilidad de atribuir las funciones comentadas a los OCEX.

Complementariamente, y sometido a menos controversia, se debe reforzar el control sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria una vez que el presupuesto está ejecutado, alertando de los posibles riesgos con relación a sociedades o asociaciones público-privadas que pudiesen ser reclasificadas dentro del sector administraciones públicas y, por lo tanto, su deuda potencialmente consolidable con la de la administración.

Por último, en materia de estabilidad se está debatiendo, en el ámbito comunitario, la fijación de mecanismos penalizadores para los Estados que incumplan sus objetivos. Desde un punto de vista interno, resulta necesario también aplicar medidas que penalicen a las CCAA que no respeten los límites, estudiando la posibilidad de establecer objetivos de déficit distintos en función del grado de solvencia y endeudamiento previo de cada comunidad.

B) Control de las políticas tributarias

Inicialmente, la reacción fiscal de las CCAA en tiempos de crisis fue bastante uniforme y se basó en la aprobación de beneficios fiscales dirigidos a favorecer a determinados colectivos sociales y a reactivar el mercado inmobiliario. Recientemente, algunas CCAA han ensayado la línea de incrementar algunos impuestos, en particular los tipos marginales máximos en el IRPF y el tipo de gravamen del ITP para la transmisión de bienes inmuebles.

Los OCEX deberían evaluar el coste fiscal de las medidas aprobadas, si bien suelen existir problemas de falta de información detallada que dificultan este trabajo. En este sentido, el Consello de Contas de Galicia incluye todos los años en el informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad un saldo fiscal que permite conocer el impacto económico de las normas impositivas autonómicas, mediante comparación de las medidas autonómicas que han supuesto incremento de los impuestos cedidos

con los beneficios fiscales aprobados en estos mismos tributos. Los resultados disponibles apuntan a un saldo fiscal claramente positivo, es decir, que las normas que han supuesto subida de impuestos (fundamentalmente en el ITP) son superiores al coste de los beneficios fiscales aprobados por las CCAA.

En esta línea, pese a que no se dispone de datos actualizados completos relativos al conjunto de las CCAA, puede relativizarse el coste de los beneficios fiscales en el IRPF ya que, con carácter general, su diseño suele estar condicionado al cumplimiento de límites de renta que mitigan su impacto económico. Como muestra se puede apuntar que según la Agencia Tributaria el coste de todas las deducciones autonómicas en 2007 fue de 180 M€. Por su parte, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la senda de reducción del impuesto provocó que las CCAA presupuestas en 2010 2.553 M€, frente a los 3.163 M€ que se recaudaron en el año 2007, como ejercicio con el mayor volumen de derechos reconocidos, lo que arroja un *déficit* imputable a la reducción generalizada del impuesto en ese período que se sitúa en torno a los 600 millones. No obstante, la dimensión de estas cifras debe ponerse en relación con los incrementos que en ITP han provocado dos normas tributarias adoptadas por todas las CCAA en años anteriores al estallido de la crisis, como son, la elevación del tipo general en las transmisiones patrimoniales del 6% al 7%, y el incremento del tipo en la modalidad de actos jurídicos documentados del 0.5% al 1%. Estos aumentos impositivos aportaron en 2007 un excedente superior a los 4.000 M€ (2.000 M€ en 2010 si se cumplen las previsiones presupuestarias). Además, en seis CCAA se ha utilizado la capacidad normativa en el tramo autonómico del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Únicamente mediante la comparación del impacto económico de estas medidas se puede determinar un saldo fiscal que informe sobre el déficit o superávit derivado de las medidas normativas aprobadas en los tributos cedidos.

En cualquier caso, se puede afirmar que el debate sobre el ejercicio de la capacidad normativa en los tributos cedidos debe huir de tópicos poco fundamentados, que denuncian el uso exclusivo de esta capacidad por parte de las CCAA para la disminución de la tributación, en un empleo teóricamente irresponsable de sus competencias y centrarse más en evaluar la eficacia y equidad de la política tributaria autonómica. En este estudio de eficacia y equidad deben centrar sus esfuerzos también los OCEX.

C) Sector público instrumental.

A principios de 2003 estaban inventariados 1564 entes dependientes de las CCAA. A mediados de 2009 eran más de 2000. Ninguna comunidad ha escapado de esta fiebre descentralizadora. Sin embargo, en los presupuestos de 2010 algunas CCAA comienzan tímidamente a suprimir o fusionar entidades instrumentales dependientes. Otras realizan esfuerzos recentralizadores sobre alguna función, como por ejemplo, Cataluña y Asturias que centralizan la tesorería de los organismos dependientes. Otras avanzan en transparencia, como Cataluña y Galicia, que incluyen en el documento presupuestario a la práctica totalidad de sus entidades dependientes. Además, el gobierno central aprobó a finales de abril un plan de racionalización del sector público empresarial y son varias las CCAA que han anunciado o adoptado planes similares.

En este ámbito, es de justicia reconocer que los órganos de control externo han puesto de manifiesto reiteradamente en sus informes los peligros de este proceso imparable de creación de entidades dependientes y los incumplimientos de los principios de legalidad y de eficiencia en la gestión de los recursos públicos por parte de estas entidades. Como prueba, dentro de las conclusiones del III Congreso Nacional de Auditoría Pública celebrado en Pamplona en 2008 se incluyó una que instaba a "efectuar una revisión de la actual organización administrativa del Sector Público Español tendente a limitar y simplificar las múltiples tipologías existentes y a establecer una correspondencia lógica entre la forma

jurídica empleada, la normativa general y contable aplicable y la actividad realizada”.

El control de los planes de racionalización del sector público debe ocupar las agendas de los OCEX en los próximos años. En esta tarea sobresalen las siguientes cuestiones:

- Evaluación del ahorro (o coste) derivado de su aplicación.
- Ajuste a legalidad de los procesos de reordenación del personal.
- Control de eficacia sobre los objetivos perseguidos con la reorganización comprobando la efectiva simplificación de los servicios prestados.

D) Contratos de concesión de obra pública y colaboración público-privada

Para cumplir los objetivos de déficit, las CCAA han reducido considerablemente los gastos de capital en sus presupuestos. Sin embargo, para mantener o mitigar la caída de la inversión pública, se están potenciando los contratos de concesión de obra pública y de colaboración público privada buscando fórmulas en las que se transmita, al menos en teoría, el riesgo de construcción y el de demanda o disponibilidad a la empresa privada, y, por lo tanto, que no computen en el déficit de la administración.

Ahora bien, el uso de estas fórmulas plantea algunos problemas:

- a) Sostenibilidad:** La mayor parte de estos mecanismos, pese a que paradójicamente son calificados como *extrapresupuestarios*, conllevan la realización de pagos con cargo a los presupuestos públicos futuros. Es la administración la que asume las obligaciones económicas ligadas al contrato, lo que constituye un factor que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la situación financiera de una administración.
- b) Incertidumbre contable:** Las normas contables actuales ofrecen dudas sobre la consideración de las infraestructuras y el endeudamiento como de la administración o de tercero. La normativa, basada en la traslación de riesgos al operador privado, tiene un fuerte componente de interpretación subjetiva por lo que sería conveniente realizar algún ajuste otorgando un mayor valor al criterio basado en quién paga la infraestructura (administración o usuario).
- c) Opacidad y falta de control:** No existe información pública que informe sobre todos los compromisos asumidos por las administraciones a través de estas fórmulas. Los compromisos de gasto asu-





midos deberían ser una información pública y fácilmente disponible. Solamente de esta manera se puede tener conocimiento de la carga a la que se enfrentarán los presupuestos futuros, otorgando una visión completa sobre la sostenibilidad de las finanzas de cada autonomía. Además, en la actualidad, las regulaciones deficientes hacen posible la asunción de este tipo de compromisos sin control parlamentario. Los límites a los gastos trasladables a futuro son laxos y casi siempre pueden ser superados con aprobación, solamente, del consejo de gobierno correspondiente. Por eso, resulta indispensable establecer un control parlamentario y una fijación de límites a estos acuerdos.

Estos problemas sitúan la colaboración público-privada como un área de especial riesgo que requiere control. Los aspectos a fiscalizar por los OCEX son, entre otros, los siguientes:

a) Fiscalización del procedimiento de licitación y el cumplimiento de las reglas generales de contratación.

b) Revisión de la ejecución de los contratos y de los compromisos asumidos por la administración.

c) Reparto de riesgos entre las partes según el contrato y comprobación de su aplicación efectiva.

d) Análisis presupuestario y contable de la fórmula empleada e incidencia de la misma en el déficit, y

e) Análisis económico mediante la comparación de la alternativa pública con la público-privada.

En definitiva, el mayor reto es el de servir de alerta para que este sistema no se convierta en un simple recurso a una fórmula que evite el cómputo contable de la infraestructura en el déficit público, ya que en ese caso simplemente estaríamos sustituyendo deuda financiera pública por una más cara deuda no financiera privada.

E) Préstamos y avales

En el apoyo al sector productivo, se aprecian cambios en la política de ayudas con un desplazamiento de las líneas de subvenciones, con impacto en déficit, por una política de préstamos y avales, sin incidencia directa en esa magnitud. Este tránsito de una administración *subvencionadora* hacia otra *financiadora* o *avalista* debe inducir cambios en la auditoría pública. En primer lugar, frente a la actual regulación completa de las subvenciones, los préstamos y avales, en general, tienen una regulación dispersa e insuficiente. Además, existen diferencias importantes en las CCAA sobre la gestión (centralizada o no), aprobación (consejo de gobierno, consejero o director del organismo avalista) y en las obligaciones de información (publicidad, control parlamentario o no). Los OCEX deberán comprobar el respeto a la legalidad en los procedimientos de concesión, informar sobre los riesgos asociados a estas políticas y proponer mejoras sobre su regulación y gestión.

F) Simplificación administrativa y reducción de las cargas para los ciudadanos

Además de la directiva de servicios que cambia considerablemente esta materia, son varias las CCAA que han aprobado normas de simplificación de trámites administrativos en las que se incluyen

medidas como: la sustitución provisional de algún trámite consistente en aportación de documento por declaración responsable, la declaración de urgencia de contratos administrativos o la priorización en la tramitación de determinados proyectos. Los OCEX deben controlar la aplicación de estas medidas velando por que la simplificación no lleve aparejada una reducción de las garantías en el cumplimiento de los principios que deben inspirar el funcionamiento de la administración. Por otra parte, en el contexto de crisis cobra especial valor el control sobre la comprobación de los plazos de pago del sector público, evitando que la mora de la administración constituya una carga para el ciudadano.

G) Sostenibilidad presupuestaria de los servicios

En la revisión de los programas de gasto debe priorizarse el análisis de las repercusiones y efectos económicos a medio y largo plazo de la actuación controlada. En este ámbito, el análisis sobre la sostenibilidad derivada del desarrollo de la Ley de Dependencia y sobre el crecimiento del gasto sanitario deberían ocupar un lugar principal en la programación de nuestro trabajo. Además, en esta esfera habrá que vigilar los mecanismos de desplazamiento temporal de obligaciones mediante la no aplicación de gastos al presupuesto que corresponda.

4. CONCLUSIONES

Todas las Comunidades Autónomas (CCAA) se han visto afectadas por una crisis global que ha supuesto una importante disminución de la actividad económica y una fuerte destrucción de empleo. Este contexto ha tenido desde el punto de vista de las haciendas autonómicas una consecuencia doble: a) Un empeoramiento de las finanzas a partir de 2007 que se traduce en el deterioro de los saldos presupuestarios y el incremento del nivel de deuda; y b) La necesidad de construir una respuesta fiscal, que en un primera fase se centra en la reactivación económica

y, a partir de la aprobación del Real Decreto Ley 8/2010, se concentra en la reducción del déficit.

En los próximos años se vislumbran, también, una serie de incertidumbres y riesgos que compliquen la situación financiera de las CCAA y su capacidad para ajustarse a la senda de consolidación fiscal fijada en el programa de estabilidad. Entre ellos destacan: a) la rigidez de gran parte del gasto público autonómico, b) el desarrollo de la ley de dependencia; c) el aumento de los gastos financieros al incrementarse el stock de deuda; d) los mayores compromisos de gastos asociados a acuerdos público-privados de larga duración que pesarán sobre los presupuestos futuros, e) el previsible escenario de bajo crecimiento económico que repercutirá directamente en el comportamiento de los ingresos y f) la obligación de devolver las liquidaciones negativas (anticipos en exceso realizados en 2008 y 2009) del antiguo modelo de financiación autonómica y la evolución dinámica del nuevo sistema.

Todos estos cambios inducidos por la crisis y las incertidumbres asociadas a la misma obligan a replantearse la prioridad de tareas en el control externo autonómico. La revisión de la transparencia presupuestaria, la eficacia y equidad de las políticas tributarias, la racionalización del sector público instrumental, la colaboración público-privada, la política de préstamos y avales, la simplificación administrativa y la evaluación de la sostenibilidad presupuestaria de los servicios, en particular en sanidad y dependencia, ocuparán el futuro inmediato. En definitiva, el nuevo escenario sugiere realizar un enfoque más económico del control, en el que la sostenibilidad de las finanzas públicas sea una referencia básica y en el que los OCEX puedan adoptar una posición más activa anticipando problemas presupuestarios, proponiendo mejoras de eficiencia y reforzando el control sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España (varios años): Boletín Estadístico, www.bde.es.

Cabeza del Salvador, I. (2009) “Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública”. Revista de *Auditoría Pública*, nº 47.

Fernández Llera, R. (2009). “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”. Presupuesto y Gasto Público, nº 57.

García Crespo, M. (2005). El control del gasto público en Europa. Instituto de Estudios fiscales.

Gómez Méndez, E (2009). “Experiencia de las Entidades Fiscalizadoras de la Unión Europea en el control de las políticas económicas de los Estados Miembros y, en especial, de sus políticas fiscales”. *Revista Española de Control Externo*, nº 33.

Laborda, A (2009). “El impacto de las crisis sobre las cuentas públicas”. Cuadernos de Información Económica, nº 213.

Ministerio de Economía y Hacienda (2010): Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013, www.meh.es.

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): Liquidaciones de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAALiquidaciones/>.

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): Presupuestos de las Comunidades Autónomas, <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos>.

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): Tributación autonómica, libro electrónico, www.meh.es.