

# El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales\*

PABLO HERNÁNDEZ DE COS  
JAVIER J. PÉREZ

*Banco de España*

*Recibido: Marzo 2014*

*Aceptado: Mayo 2014*

## Resumen

El seguimiento de la programación y ejecución presupuestaria resulta crucial tanto para efectuar previsiones macroeconómicas, dada la incidencia de la política fiscal sobre la actividad económica, como para analizar el cumplimiento de las reglas fiscales. Este seguimiento debe efectuarse en tiempo real con el fin, por ejemplo, de identificar a tiempo la existencia de riesgos de desviación frente a los objetivos presupuestarios marcados de forma que se puedan articular las medidas necesarias durante el ejercicio para que éstas no se produzcan. En este artículo describimos el procedimiento de elaboración y fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los presupuestos de las administraciones subcentrales, de acuerdo con la legislación vigente. Asimismo, repasamos los mecanismos legales existentes para realizar su seguimiento, así como las instituciones públicas principales que juegan un papel activo en el mismo. Finalmente, discutimos algunos elementos adicionales necesarios para el seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales, desde la perspectiva de un analista independiente.

**Palabras clave:** .

**Clasificación JEL:** .

## Abstract

.

**Keywords:** .

**JEL Classification:** .

---

\* Las opiniones vertidas en este artículo reflejan exclusivamente la visión de los autores y no necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema. Agradecemos a Mar Delgado y Rocío Prieto la ayuda prestada.

## 1. Introducción

El seguimiento de los presupuestos y planes presupuestarios autonómicos y locales, entendido este como un ejercicio de valoración y evaluación en tiempo real de la adecuación de la ejecución de dichos presupuestos a los planes iniciales, resulta crucial para, entre otros aspectos, tratar de identificar a tiempo la existencia de riesgos de desviación de forma que se puedan articular las medidas necesarias durante el ejercicio para que éstas no se produzcan (véase, Leal *et al.*, 2008).

En un contexto de consolidación fiscal, no es de extrañar que la legislación vigente haya reforzado en los últimos años este aspecto particular del marco de reglas fiscales en España. Así, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP)<sup>1</sup> presta una atención importante a los mecanismos de seguimiento de los objetivos presupuestarios y fija un conjunto de instrumentos para prevenir los incumplimientos o corregirlos en caso de que se produzcan. La LEP asigna al MHAP (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) el papel de garantizar la aplicación de estos mecanismos. Adicionalmente, el legislador también ha sentado las bases para la puesta en marcha de una “Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”<sup>2</sup> (AIRF), que tiene asignada como tarea principal realizar, de manera independiente, labores de seguimiento y valoración del cumplimiento de los objetivos de política fiscal. Finalmente, en el entramado institucional diseñado para el seguimiento a priori y a posteriori del cumplimiento de los objetivos fiscales, también juegan un papel destacado los órganos colegiados de coordinación territorial –el “Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA” (CPFF) y la “Comisión Nacional de la Administración Local” (CNAL)–, así como los órganos interventores nacionales –en particular la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y los propios de cada región–, cámaras y sindicaturas de cuentas.

Dentro de este marco general, en este artículo nos centramos en la discusión de los principales elementos que, a nuestro juicio, debería considerar un analista para realizar una evaluación informada de la ejecución presupuestaria de las haciendas subcentrales y su adecuación a los planes previamente aprobados. En este sentido, resaltamos que el seguimiento de la actuación presupuestaria de las administraciones subcentrales, centrado en el saldo público, por una parte, y el de la deuda pública, por otra, requieren aproximaciones complementarias pero diferenciadas. Asimismo, se pone especial énfasis en los avances sustanciales que han tenido lugar recientemente en el ámbito de la disponibilidad de datos sobre los planes presupuestarios y la ejecución de los mismos.

El resto del artículo está estructurado como sigue. En primer lugar, en la siguiente sección describimos los procedimientos de elaboración y fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las administraciones subcentrales, los relativos a su seguimiento, así como las instituciones públicas principales que juegan un papel activo en el mismo. El escrutinio de los documentos oficiales de fijación de objetivos y de ejecución resulta crucial para la monitorización en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales. A continuación, repasamos algunos elementos adicionales que consideramos necesarios para el análisis en tiempo real de dichos presupuestos autonómicos y locales. Finalmente presentamos unas conclusiones.

## 2. La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las administraciones subcentrales

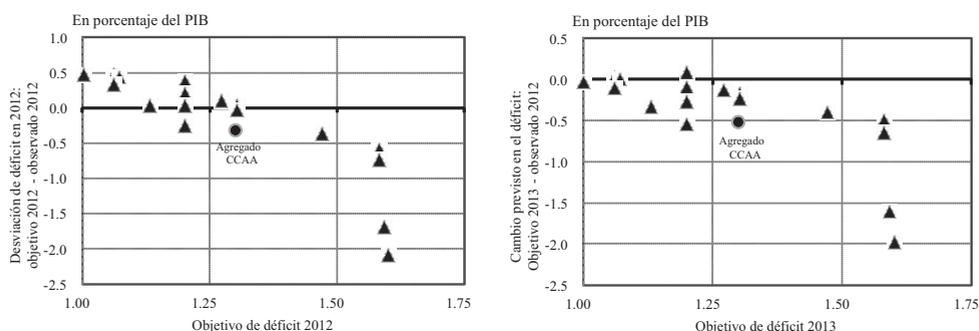
Con carácter anual, a finales de año, todas las Administraciones Públicas (AAPP) aprueban sus leyes de presupuestos para el ejercicio siguiente. Estas leyes constituyen la concreción en planes de ingresos y gastos públicos de los objetivos de déficit y deuda públicos del conjunto de las AAPP, y cada uno de sus agentes, aprobados por el Parlamento de la nación. Dichos objetivos se fijan regularmente en junio/julio de cada año, y su aprobación da comienzo al ciclo presupuestario.

### 2.1. La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria

De acuerdo con el artículo 15 de la LEP, corresponde al Gobierno central la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes tanto para el conjunto de las AAPP como para cada uno de sus subsectores. No obstante, para la fijación del objetivo del conjunto de las CCAA y del agregado de las CCLL, el procedimiento previsto en la ley contempla como requisito previo informes favorables del CPFF, en el caso de las CCAA, y de la CNAL, en el caso de las entidades locales<sup>3</sup>.

El objetivo agregado para el subsector de las CCLL resulta de aplicación para cada entidad local individual<sup>4</sup>. En el caso de las CCAA, no obstante, la LEP, en su artículo 16, establece que se pueden establecer objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública individuales para cada una de las CCAA<sup>5</sup>.

**Gráfico 1**  
**Los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas**



Por ejemplo, para el ejercicio 2013 se aprobaron objetivos individuales de déficit público en términos de Contabilidad Nacional (CN), tal y como se muestra en el Gráfico 1. En el gráfico se observa (panel izquierdo) cómo, con carácter general, las CCAA que más se desviaron al alza (mayor déficit) en 2012 con respecto al objetivo de dicho año (un déficit del 1,5% del PIB uniforme para todas las CCAA) son aquellas a las que se asignaron objetivos para 2013 más

relajados (mayor déficit) en porcentaje de su PIB regional. No obstante, al mismo tiempo, las CCAA para las que se determinaron objetivos más laxos en 2013 también fueron las que, con carácter general, debían realizar un mayor esfuerzo de reducción de su ratio de déficit sobre PIB (ver panel derecho del Gráfico 1). El reconocimiento de esta heterogeneidad observada, que en parte se traslada a la fijación de los objetivos, resulta fundamental para realizar un seguimiento afinado de la ejecución presupuestaria del subsector de las CCAA.

## **2.2. Las líneas generales recogidas en los “Planes Presupuestarios de las AAPP”**

Desde el año 2013, la normativa<sup>6</sup> aprobada por los estados miembros de la Unión Europea establece la obligación de hacer público, cada año antes del 15 de octubre, el proyecto de presupuestos para el año siguiente de la Administración Central, así como los principales elementos de los proyectos de presupuestos de todos los demás subsectores de las administraciones públicas. Así, por primera vez en 2013, y según el calendario previsto, se publicó el “Plan Presupuestario 2014 del Reino de España”<sup>7</sup>. Este documento presenta de manera agregada, conjunta y coherente los planes presupuestarios del conjunto de las AAPP en términos de CN.

La elaboración del “Plan” presupuestario se basa, de acuerdo con los requisitos de la LEP, en la aprobación previa de los objetivos de déficit público mencionados, así como de los límites de gasto por parte del Estado, las CCAA y las CCLL, que en los dos primeros casos debe efectuarse antes del 1 de agosto de cada año, y en la remisión al MHAP de las líneas fundamentales de sus próximos presupuestos, antes del 1 de octubre. A su vez el MHAP, según la LEP, tiene la obligación de informar sobre la adecuación de estos borradores de presupuestos a los objetivos de estabilidad de antes del 15 del mismo mes de octubre.

## **2.3. Los presupuestos anuales de CCAA y CCLL**

Las Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL) elaboran y aprueban en el último trimestre de cada año sus presupuestos para el ejercicio siguiente. En el caso de las CCAA, el MHAP viene publicando desde 2012 un informe que acompaña, resume y homogeneiza los principales agregados de los presupuestos de cada comunidad autónoma. En lo que respecta a las CCLL, no existe, sin embargo, un informe similar<sup>8</sup>.

Centrándonos en las CCAA, como ejemplo, en el Cuadro 1 mostramos los principales elementos del informe que el MHAP publicó el 27 de diciembre de 2013 sobre los Proyectos de Presupuestos Generales consolidados de las CCAA para el ejercicio 2014, donde se cubre el conjunto de las CCAA<sup>9</sup>. La nueva información publicada representa una mejora sustancial en términos de transparencia con respecto a la que se distribuyó en años anteriores, en particular en lo relativo al momento de publicación y a la posibilidad de comparar las distintas CCAA, y responde a la aplicación de los requisitos de transparencia de la LEP. Los trabajos de consolidación realizados por el MHAP garantizan un ámbito institucional homogéneo para todas las CCAA, que además es el mismo que el empleado en la estadística de ejecución presupuestaria mensual publicada en su página web, lo que facilita el seguimiento en tiempo real de los mismos, tal y como se discutirá con posterioridad.

**Cuadro 1**  
**Presupuestos de las CCAA para 2014 (a)**

	En miles de millones de euros			En % de variación interanual	
	Presupuesto inicial para 2013 (b)	Objetivo revisado para 2013 (c)	Presupuesto inicial para 2014 (b)	Presupuesto inicial 2014/ Presupuesto inicial 2013	Presupuesto inicial 2014/ Objetivo 2013
	1	2	3	4=3/1	5=3/2
1 Ingresos no financieros	125.4	126.5	124.4	-0.8	-1.7
Ingresos propios	19.5	19.6	21.3	9.2	8.6
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	2.3	2.3	2.6	15.5	14.0
Imp. sobre transmisiones patrim. y actos jurídicos doc.	6.7	6.7	6.5	-2.6	-2.6
Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.7	4.7	4.3	-7.3	-8.5
Otros (d)	5.9	5.9	7.9	33.4	32.8
Ingresos del sistema de financiación (e)	84.7	84.7	82.4	-6.7	-5.4
Entregas a cuenta del sistema de financiación (f)	82.7	82.7	80.5	-2.6	-2.6
Liquidación del sistema de financiación (g)	4.3	4.3	4.2	-1.3	-1.3
Reintegro sistema financiación 2008/2009 (h)	-2.3	-2.3	-2.3	0.0	0.0
Transferencias de capital	5.5	6.1	4.9	-10.6	-19.4
Resto (i)	15.8	16.2	15.8	0.0	-2.6
2 Pagos no financieros	138.4	140.7	136.0	-1.8	-3.4
Personal	52.8	51.9	52.5	-0.7	1.0
Gastos corrientes en bienes y servicios	26.3	26.3	26.2	-0.1	-0.1
Inversiones reales	6.5	6.9	5.8	-11.9	-16.6
Resto de pagos (j)	52.8	55.6	51.5	-2.5	-7.3
3 Saldo (1 - 2)	-13.0	-14.2	-11.6	—	—
Saldo en porcentaje del PIB	-1.3	-1.4	-1.1	—	—
4 Saldo en Contabilidad Nacional, en porcentaje del PIB	-0.7	-1.3	-1.0	—	—

FUENTE: Boletín Económico del Banco de España, enero de 2014 (elaborado sobre la base de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

a. Excluyendo la Comunidad Foral de Navarra.

b. Las cifras correspondientes a los presupuestos iniciales para 2013 y 2014 son las publicadas por el MHAP el 27 de diciembre de 2013.

c. Las cifras de ingresos proceden del Cuadro 1, columna de previsiones definitivas, del informe del MHAP sobre la ejecución presupuestaria mensual de octubre de 2013, referido al total de CCAA y al que se le ha restado la aportación de Navarra. Los gastos proceden del Cuadro 3 de la misma publicación, y son el resultado de restar a los créditos totales (tercera columna) los créditos declarados no disponibles (cuarta columna), excluyendo la aportación de Navarra.

d. Incluye: resto de impuestos directos, incluido patrimonio; impuesto general indirecto canario (IGIC) y arbitrio sobre las importaciones y entregas de mercancías en Canarias (AIEM); resto de impuestos indirectos; ingresos patrimoniales; enajenación de inversiones reales.

e. Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

f. Las cifras para el año 2013, tanto de la columna de presupuestos (columna 1) como de objetivos (columna 2), provienen del Cuadro VII.2.2, de entregas a cuenta del sistema de financiación en el año 2013 de la "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013" (Libro Amarillo). Las cifras para el año 2014 (columna 3) provienen del Cuadro VII.2.2, de entregas a cuenta del sistema de financiación en el año 2014 de la "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014" (Libro Amarillo).

g. Las liquidaciones anuales se producen con dos años de retraso. Así, en 2013 se liquidó el año 2011, y en 2014 se liquida el año 2012. Las cifras para 2013, tanto de la columna de presupuestos (columna 1) como de objetivos (columna 2), provienen del cuadro VII.2.3, de previsión de liquidación del sistema de financiación 2011 de la "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013" (Libro Amarillo). Las cifras para 2014 (columna

3) provienen del Cuadro VII.2.3, de previsión de liquidación del sistema de financiación 2012 de la “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014” (Libro Amarillo).

h. Las cifras para 2013, tanto de la columna de presupuestos (columna 1) como de objetivos (columna 2), provienen del Cuadro VII.2.4, de reintegro en 2013 de liquidaciones del sistema de financiación 2008 y 2009 de la “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013” (Libro Amarillo). Las cifras de 2014 provienen del Cuadro VII.2.4, de reintegro en 2014 de liquidaciones del sistema de financiación 2008 y 2009 de la “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014” (Libro Amarillo).

i. Esta partida recoge, en particular, las modificaciones que puedan haberse producido en las partidas relativas a los recursos derivados del sistema de financiación autonómico sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, entre los importes reseñados en los proyectos de Presupuestos Generales del Estado para 2013 y 2014 y los importes incorporados en los proyectos de Presupuestos Generales de las CCAA para dichos años.

j. Incluye: Intereses y transferencias corrientes y de capital.

En el cuadro hemos agrupado, de manera aproximada, las partidas de ingresos en torno a conceptos con interés analítico desde el punto de vista del seguimiento de corto plazo del cumplimiento de los planes de presupuestos.

En primer lugar, cabe destacar el agregado de “ingresos propios”, que recoge aquellas fuentes de ingresos sobre las que las CCAA tienen completo poder discrecional: en particular, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Tasas, precios públicos y otros ingresos, y un resto de ingresos que incluye partidas diversas como el Impuesto sobre el Patrimonio, el IGIC y el AIEM, los ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, y determinados ingresos propios de las comunidades forales. Las partidas incluidas en este bloque dependen completamente, por una parte, de los cambios normativos que introduzcan las distintas CCAA y, por otra, del escenario macroeconómico que asuma cada comunidad autónoma. De esta manera, el resultado de la recaudación por estas figuras de ingresos a lo largo del año dependerá de la situación económica y, por tanto, se encuentra sujeta a una cierta incertidumbre.

En segundo lugar, hemos agrupado otras partidas en torno al agregado de “Ingresos del sistema de financiación” de las CCAA de Régimen Común<sup>10</sup>, tomando las cuantías de los Presupuestos Generales del Estado, que es el documento en el que se determinan en primera instancia, para luego distribuirse entre las CCAA de acuerdo con los criterios que determina el Sistema de Financiación vigente<sup>11</sup>. Estos ingresos, por tanto, quedan fijados al principio del ejercicio cubierto por el presupuesto, y no se encuentran sujetos a incertidumbre en dicho año. Para entender el funcionamiento de este agregado, se pueden distinguir tres componentes:

- Entregas a cuenta del sistema de financiación: recoge la estimación realizada por el MHAP de los recursos derivados del sistema de financiación autonómico sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, en particular, la parte compartida por IRPF, IVA e Impuestos Especiales, así como las cuantías por el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Convergencia Autonómica.
- Liquidación del sistema de financiación: en el caso del Cuadro 1, este concepto corresponde a la liquidación del ejercicio 2012. De acuerdo con el sistema de financiación vigente, la compensación (positiva o negativa) de las cantidades estimadas y entregadas a cuenta en un ejercicio determinado T, se liquidan en el ejercicio T+2.

- Reintegro del sistema de financiación 2008/2009: los pagos a cuenta transferidos a las CCAA y CCLL por la participación en los ingresos del Estado que se realizaron en 2008 y 2009 se hicieron sobre la base de una previsión de ingresos que resultaría ser muy optimista, por lo que las CCAA deberían haber devuelto al Estado en 2010 y 2011 el exceso de ingresos transferidos. El CPFF acordó el aplazamiento del cobro de esas cantidades hasta enero de 2012, en un período máximo de 120 meses a partir de esa fecha<sup>12</sup>.

Las partidas restantes de ingresos también resultan relevantes. Entre ellas, cabe resaltar, por una parte, los posibles cambios discrecionales en el tramo del IRPF que hagan las distintas CCAA en el uso de su capacidad normativa y, por otra, los fondos de la Unión Europea, que en algunos casos individuales pueden suponer una cuantía significativa del total de ingresos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los presupuestos detallados se presentan en términos de contabilidad presupuestaria, y que el saldo no financiero resultante en cada caso debe ser compatible con el objetivo de estabilidad presupuestaria, que se expresa en términos de CN. La discrepancia entre la CN y la contabilidad presupuestaria se detalla a través de los llamados “ajustes de caja a CN”, que forman parte de los requisitos de información que cada comunidad autónoma debe proporcionar como parte de su previsión presupuestaria. No obstante, como señalan Fernández Caballero *et al.* (2012), el hecho de que los objetivos presupuestarios desagregados no se proporcionen en términos de CN, a pesar de ser esta la definición relevante para el seguimiento de los objetivos de estabilidad, puede dificultar las actividades de seguimiento de corto plazo del grado de adecuación de la ejecución presupuestaria a dichos objetivos.

En lo que respecta a las Corporaciones Locales, la información sobre los presupuestos de cada entidad se publica en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Esta información se encuentra disponible con mayor desfase. Así, desde el punto de vista del seguimiento agregado a lo largo del ejercicio corriente, el objetivo de estabilidad presupuestaria resulta el principal, y prácticamente único, elemento de referencia.

#### **2.4. Las modificaciones de los objetivos y planes presupuestarios**

Los planes presupuestarios pueden sufrir cambios a lo largo del ejercicio, debido a las necesidades generales de la política presupuestaria o a decisiones en el marco de la Unión Europea, en particular, a una posible modificación por el Consejo Europeo de los objetivos anuales de déficit inicialmente aprobados.

Además, según la LEP, en el primer trimestre del año el MHAP informará al Gobierno sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública en el año previo y sobre la compatibilidad con los objetivos de estabilidad presupuestaria de los presupuestos iniciales de las CCAA. En caso de incumplimiento de los objetivos, la comunidad autónoma o corporación local identificada tendrá que formular un Plan Económico Financiero (PEF), en caso de circunstancias económicas normales<sup>13</sup>, o un Plan Económico Financiero de Reequilibrio (PEF-R), en el caso de que se den las circunstancias excepcionales contempladas en la LEP. En ambos casos el plan debe incorporar las sendas previstas para

volver a alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria o el de deuda pública, en un año en circunstancias normales, y sin un plazo determinado en circunstancias excepcionales. La necesidad de preparar e implementar planes económico-financieros conlleva, necesariamente, alterar los planes de gasto y las medidas de ingresos formuladas en los presupuestos iniciales.

El caso del ejercicio 2013 permite ilustrar el impacto que sobre los objetivos iniciales anuales tuvieron los factores discutidos en los dos párrafos anteriores. Por una parte, el Consejo Europeo aprobó en junio de 2013 una relajación de los objetivos fiscales para el Reino de España, en el marco del procedimiento de déficit excesivo en curso. Esta relajación de objetivos condujo a una ampliación de los déficits permitidos para todos los subsectores de las AAPP, y en particular de las CCAA, que vieron como su objetivo para 2013 pasó desde el 0,7% con el que se elaboraron los presupuestos para dicho año (a finales de 2012) a un 1,3% del PIB.

En segundo lugar, en cumplimiento de la LEP, el MHAP determinó tras la publicación del cierre provisional del ejercicio 2012 que un conjunto de CCAA (Andalucía, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) habían incumplido sus objetivos para 2012 y, por tanto, debían corregir parte de la desviación en el ejercicio 2013 con la implementación de medidas adicionales de ingresos y gastos<sup>14</sup>. El resultado de la combinación de estos dos conjuntos de cambios se muestra en el Cuadro 1, columnas 1 y 2. En la primera columna presentamos los presupuestos inicialmente aprobados para el ejercicio 2013 a finales del año 2012, que contemplaban un déficit de CN del conjunto de las CCAA del 0,7% del PIB. Tras las sucesivas modificaciones, el déficit objetivo en CN quedó situado en el 1,3%.

### **3. El seguimiento de los presupuestos subcentrales en la legislación vigente**

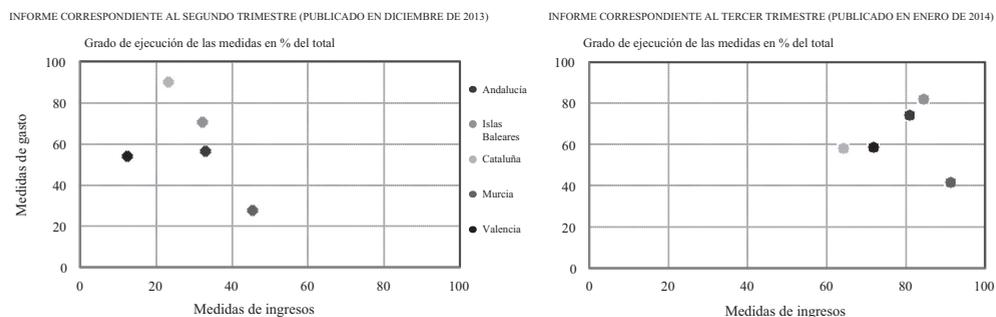
#### **3.1. La Ley de Estabilidad Presupuestaria: informes trimestrales de seguimiento**

Al margen del procedimiento de fijación de objetivos de los niveles subcentrales de gobierno, la LEP incorpora mecanismos detallados de seguimiento de su cumplimiento y fija un conjunto de instrumentos para prevenir estos o corregirlos en caso de que se produzcan. La autoridad encargada en la LEP de la implementación de estos procedimientos y requisitos es el MHAP. En concreto, el MHAP debe informar trimestralmente del seguimiento de todos los PEF y PEF-R en vigor<sup>15</sup>. Si en algún informe se verifica alguna desviación en la aplicación de las medidas se requerirá a la administración responsable que la corrija. Si en el informe trimestral siguiente se verifica que no se ha dado cumplimiento a las medidas del plan y eso motivara el incumplimiento del objetivo de estabilidad, el MHAP podrá imponer las medidas coercitivas contempladas en la Ley<sup>16</sup>. Los informes de seguimiento son públicos, y se encarga de elaborarlos y publicarlos la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Es pronto para realizar una valoración de la posible utilidad de este procedimiento, dado que el sistema se ha comenzado a implementar de manera continua sólo en 2013. En

el Gráfico 2 presentamos la evaluación que el MHAP realizó sobre el grado de ejecución de las medidas de ingresos y de gastos en los PEF-R de julio de 2013, en sus informes de seguimiento correspondientes al segundo trimestre (publicado en diciembre de dicho año) y al tercer trimestre (publicado en enero de 2014). De acuerdo con el informe que cubría la implementación de los planes en el primer semestre, si bien se evidenciaba el progreso en la implementación de las medidas a lo largo del año, también se señalaba la existencia de riesgos de rebasar el objetivo de déficit para cuatro de las cinco CCAA bajo escrutinio. Este diagnóstico se repitió en el siguiente informe. En todo caso, el retraso en la fecha de publicación de estos informes podría haber limitado su capacidad para influir en que las CCAA aprobaran medidas correctoras a tiempo.

**Gráfico 2**  
**Informes de seguimiento del Ministerio de Hacienda y AAPP de los planes económico-financieros en las CCAA en 2013**



### 3.2. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

En el marco de actuación discutido en los puntos anteriores, el gobierno aprobó la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), cuyo papel complementa el comentado anteriormente del MHAP. La AIRF deberá emitir a través de informes y opiniones preceptivos recomendaciones a todas las AAPP en los ámbitos que le asigna la Ley. Estas recomendaciones deberán ser atendidas por la administración pública concernida, y en caso de que la administración o entidad destinataria de las mismas se aparte de ellas, deberá explicar los motivos.

En el caso particular de las administraciones subcentrales, los informes preceptivos que deberá realizar la AIRF se sitúan tanto en la fase de elaboración de los presupuestos y definición de los planes y objetivos de política fiscal, como en la fase de seguimiento de la ejecución del presupuesto. En relación con la fase de elaboración de presupuestos y objetivos, la AIRF deberá avalar (o no) las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las CCAA y CCLL, así como de las incorporadas en el programa de estabilidad, que al recoger los planes del conjunto de las AAPP deberían ser consistentes con la agregación de los planes de todas las AAPP tomadas de manera individual. Asimismo,

la AIRF también deberá emitir un informe sobre el Programa de Estabilidad, el establecimiento de los objetivos individuales para las CCAA, los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas y los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. En la fase de seguimiento, antes del 15 de julio de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal informará también sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas y sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la LEP. Finalmente, la AIRF podrá emitir opiniones sobre el seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el MHAP. Esta institución está llamada a jugar, por tanto, un papel clave de evaluación tanto del proceso de programación presupuestaria como de su seguimiento.

### **3.3. El papel de otras instituciones**

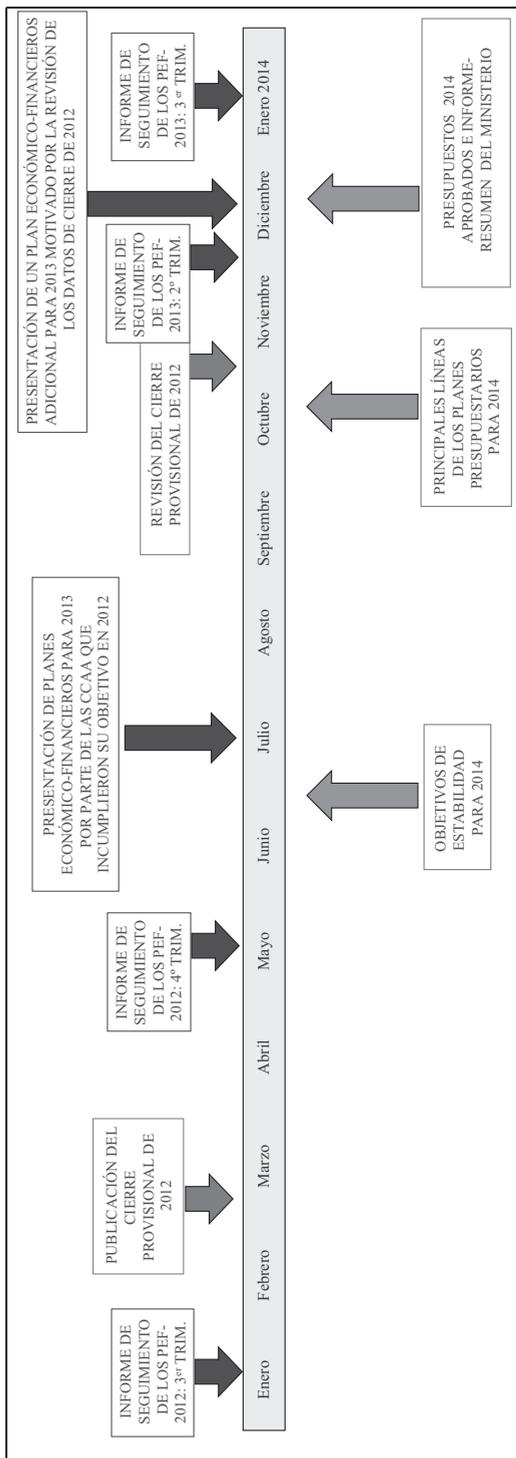
En el entramado institucional español se han desarrollado en las últimas décadas en el marco de las CCAA un conjunto importante de órganos de control externo, tanto en su número como en las tareas que realizan. Según Fernández Llera (2009), a comienzos de 2010, estaban funcionando a pleno rendimiento más de una decena de órganos de control externos autonómicos, entre los que cabe incluir además el Tribunal de Cuentas<sup>17</sup> y, en sus competencias particulares, la IGAE<sup>18</sup>. La labor de este tipo de instituciones ha estado tradicionalmente centrada en el control en materia de regularidad contable-financiera y legalidad, aunque también han ido asumiendo a lo largo del tiempo también roles de auditoría operativa de determinados programa de gastos de las CCAA.

## **4. El seguimiento de los objetivos fiscales: elementos adicionales de análisis**

En el Gráfico 3, a modo de resumen, presentamos los momentos del año, usando 2013 como ejemplo, en los que se fijan objetivos/presupuestos/planes correctores y se presentan informes de seguimiento sobre su cumplimiento.

En este marco, un analista independiente tiene que procesar, además, todos los datos disponibles que se publican, de cara a formarse una opinión propia que le permita evaluar objetiva e independientemente, tanto el grado de implementación de los planes oficiales anuales dentro del año, como el contenido informativo de los informes de seguimiento.

**Gráfico 3**  
**Fijación de objetivos, informes de seguimiento y elaboración de planes correctores en 2013**



#### **4.1. Disponibilidad de datos**

Como se señala en Banco de España (2010), un elemento esencial de las reglas fiscales es la transparencia, tal y como se reconoce en la LEP. En el caso de las AAPP en España, la difusión de datos relativos a la actividad del Estado ha sido tradicionalmente abundante, detallada y con desfases relativamente reducidos. No era este el caso en lo relativo a la mayoría de las administraciones territoriales, hasta fechas recientes. De hecho, el esfuerzo de publicación de datos homogéneos sobre la actuación de las CCAA y las CCLL ha sido muy sustancial, como queda de relieve en el resumen que presentamos en el Cuadro 2.

Con el fin de subsanar las carencias informativas que estaban redundando en la desconfianza creciente de los agentes económicos, el Gobierno comenzó a publicar a finales de 2010 información sobre la ejecución presupuestaria del conjunto y de cada una de las CCAA, con carácter trimestral. Este primer paso se vio mejorado sustancialmente a partir de la aprobación a mitad de 2012 de la LEP, y del desarrollo de sus requisitos de información. Actualmente, las autoridades estadísticas publican de manera regular la ejecución presupuestaria del conjunto y de cada una de las CCAA, con prácticamente la misma periodicidad, grado de detalle, desfase y facilidad de acceso que las del Estado.

En el caso de las corporaciones locales también se ha avanzado significativamente en 2012-2013, aunque tan sólo se dispone en la actualidad de datos trimestrales de la cuenta no financiera del agregado de las mismas. En este sentido, sería conveniente la disponibilidad de alguna información para las principales ciudades, dado su tamaño relativo en comparación con la mayoría de las CCAA. Es importante mencionar, no obstante, que el Banco de España publica el endeudamiento de estos Ayuntamientos con carácter trimestral.

**Cuadro 2**  
**Disponibilidad de datos sobre ejecución presupuestaria de las CCAA y las CCLL en frecuencia trimestral o mensual**

	Antes de 2010Q4	2010Q4	2012	2013	2014
Comunidades Autónomas: agregado		COMIENZO DE PUBLICACIÓN REGULAR DE DATOS MENSUALES DE CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y TRIMESTRALES DE CONT. PRESUP. Y NACIONAL		COMIENZO DE PUBLICACIÓN REGULAR DE MENSUALES DE CONTABILIDAD NACIONAL	
Frecuencia	-	TRIMESTRAL	MENSUAL	MENSUAL	TRIMESTRAL
Primer dato disponible	-	2010Q3 Y 2009Q3	AGOSTO-DICIEMBRE DE 2012 Y 2011	PARA 2013 Y 2012	DATOS HISTÓRICOS DESDE EL 1 <sup>er</sup> TRIMESTRE DE 2004
Marco contable	-	CONTABILIDAD PRESUP.	CONTABILIDAD PRESUP. Y CONTABILIDAD NACIONAL	CONTABILIDAD NACIONAL	CONTABILIDAD NACIONAL
Comunidades Autónomas: datos por comunidad		COMIENZO DE PUBLICACIÓN REGULAR DE DATOS MENSUALES DE CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y TRIMESTRALES DE CONT. PRESUP. Y NACIONAL		COMIENZO DE PUBLICACIÓN REGULAR DE MENSUALES DE CN	
Frecuencia		TRIMESTRAL	MENSUAL	MENSUAL	-
Primer dato disponible	FUENTES DIVERSAS: ver Tabla I de Fernández Caballero et al. (2012)	2010Q3 Y 2009Q3	AGOSTO-DICIEMBRE DE 2012 Y 2011	PARA 2013 Y 2012	-
Marco contable		CONTABILIDAD PRESUP.	CONTABILIDAD PRESUP. Y CONTABILIDAD NACIONAL	CONTABILIDAD NACIONAL	-
Corporaciones Locales: agregado				COMIENZO DE PUBLICACIÓN REGULAR DE DATOS TRIMESTRALES DE CN	
Frecuencia	-	-	-	TRIMESTRAL	TRIMESTRAL
Primer dato disponible	-	-	-	PARA 2013 Y 2012	DATOS HISTÓRICOS DESDE EL 1 <sup>er</sup> TRIMESTRE DE 2004
Marco contable	-	-	-	CONTABILIDAD NACIONAL	CONTABILIDAD NACIONAL

## **4.2. El seguimiento de los ingresos y gastos de las administraciones subcentrales**

### *4.2.1. Los ingresos no financieros*

Como se ha discutido en el apartado 2.3 de este artículo, el seguimiento de la adecuación de la evolución de los ingresos no financieros de las CCAA a los objetivos presupuestarios tiene que partir de la distinción entre ingresos propios, que dependen de la situación cíclica de la economía y de la acción discrecional de las CCAA, ingresos del sistema de financiación, que resultan prácticamente “exógenos” en el ejercicio corriente, y resto de ingresos.

El Cuadro 1 presenta esta agrupación conceptual, que debe guiar, desde nuestro punto de vista, la interpretación de los datos que se publican mensualmente. La información de contabilidad presupuestaria que viene publicando desde finales de 2010 el MHAP permite agrupar los datos mensuales (disponibles desde finales de 2012) en torno a estas categorías, que además resultan comparables con los objetivos anuales oficiales.

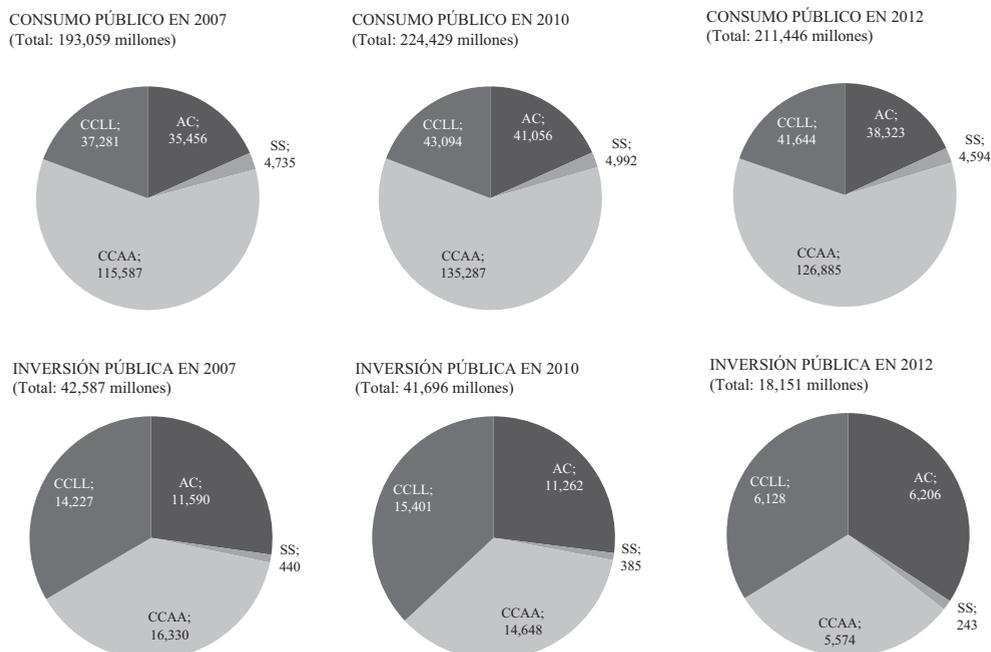
Con respecto a los ingresos de las CCLL, la base del seguimiento regular del agregado la constituyen los datos trimestrales de CN que publica la IGAE. Si bien se encuentra disponible la distribución del total de ingresos, a nivel agregado, en la frecuencia trimestral, entre las principales partidas de impuestos y otros ingresos, no resulta factible realizar en tiempo real una desagregación más fina similar a la comentada en el párrafo anterior para las CCAA, entre ingresos propios, ingresos provenientes del sistema de financiación y otros. Asimismo, la falta de objetivos anuales comparables con las magnitudes trimestrales de CN, supone un grado de dificultad añadida en las labores de seguimiento de la ejecución del presupuesto.

### *4.2.2. Los gastos no financieros*

En el apartado de gastos no financieros, el análisis de las CCAA debe partir de la consideración detallada de los datos mensuales de CN y contabilidad presupuestaria que publica el MHAP. Además de esta información, se dispone de un conjunto adicional de indicadores publicados por instituciones oficiales referidos al consumo y la inversión públicas que merecen atención especial, dado el peso que supone el gasto en estas partidas por parte de las administraciones subcentrales, tal y como se evidencia en el Gráfico 4. En 2012 entre CCAA y CCLL gestionaron el 80% del gasto en consumo final del total de las AAPP (60% CCAA y 20% CCLL) y el 64% del gasto en inversión (31% CCAA y 34% CCLL).

En relación con el componente de empleo del gasto en consumo público salarial, tanto la EPA (trimestral) como el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP (semestral) resultan ser fuentes relevantes para el seguimiento de corto plazo, dado que presentan una desagregación por subsectores que permite aislar el empleo de las CCAA y las CCLL. Las estadísticas de retenciones salariales de la Agencia Tributaria también resultan relevantes para analizar la evolución de empleo y salarios por empleados, pero presentan la limitación de que no se publican de manera abierta regularmente. En lo que respecta al gasto en consumo público no salarial, el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales publica con carácter mensual estadísticas relativas al gasto farmacéutico, incluyendo la desagregación entre recetas y gasto por recetas.

**Gráfico 4**  
**La estructura del consumo y la inversión de las AAPP (millones de euros)**



Por otra parte, las estadísticas de Licitación de Obra Pública que publican con carácter mensual tanto el Ministerio de Fomento como la patronal de empresas constructoras SEO-PAN, resultan relevante para el seguimiento de corto y medio plazo de la inversión de las administraciones subcentrales.

#### 4.2.3. Herramientas complementarias de análisis

El seguimiento de la actuación de las AAPP en el corto plazo es una actividad compleja que, como hemos ido describiendo, requiere un conocimiento significativo y profundo del marco institucional, las estadísticas presupuestarias, los planes de las distintas administraciones, y un conjunto muy amplio de factores específicos. Esto hace que el analista que realiza el seguimiento, en particular, de la cuenta no financiera de las AAPP, necesite incorporar más elementos de “arte” o “juicio” que el que se utilizaría en actividades de seguimiento general de la situación macroeconómica (véase Leal *et al.*, 2008).

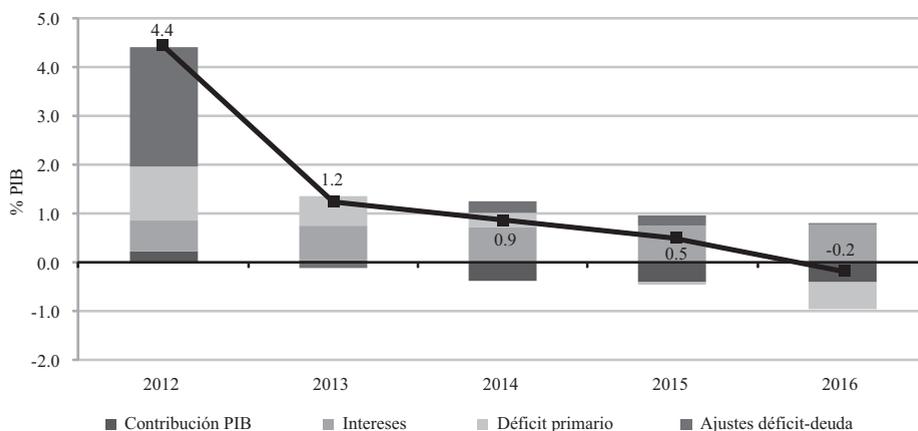
No obstante, puede resultar útil utilizar herramientas complementarias, estadísticas y econométricas, que extraigan de los datos de una manera relativamente mecánica, posibles señales de alerta temprana. Algunos trabajos recientes en esta dirección que incorporan un análisis de algunos aspectos de las administraciones territoriales son los de Fernández Caballero *et al.*, (2012), Leal *et al.*, (2011) o Leal y Pérez (2005), entre otros.

### 4.3. El seguimiento de los objetivos de deuda pública

#### 4.3.1. Factores adicionales determinantes de la evolución de la deuda subcentral

La evolución en tiempo real de la deuda subcentral viene determinada no sólo por la evolución del déficit público, en la medida en que es la variable flujo más relevante que determina la acumulación de la deuda, sino también por otros determinantes fundamentales que requieren un análisis diferenciado. Al margen de la necesaria atención a la evolución macroeconómica<sup>19</sup>, estos factores incluyen (véase Hernández de Cos y Pérez, 2013a; 2013b), en particular, los denominados ajustes déficit-deuda, y la evolución de los tipos de interés nominales (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Descomposición del cambio en la ratio de deuda/PIB del agregado de las CCAA**



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial. En primer lugar, la evolución prevista del PIB se toma del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2014. En segundo lugar, se supone que la carga de intereses del conjunto de las CCAA variará en línea con el previsto por el Gobierno para el conjunto de las Administraciones Públicas en el Programa de Estabilidad 2013-2016. En tercer lugar, se toman los objetivos de deuda y déficit públicos aprobados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 31 de julio de 2013. Finalmente, los ajustes déficit-deuda se obtienen como residuo.

Los ajustes déficit-deuda reflejan, entre otros aspectos, la necesidad de financiar la adquisición de activos financieros y, en general, todas aquellas operaciones y flujos que no tienen reflejo en el déficit pero sí en la deuda pública, de acuerdo con la normativa estadística europea. El papel de los ajustes déficit-deuda suele omitirse a menudo cuando se analiza la descomposición de la deuda pública. No obstante, desde el principio de la crisis los ajustes flujo-fondo han contribuido a contener el crecimiento de la deuda subnacional, mientras que en el caso de la administración central (incluyendo la Seguridad Social) habría tenido un efecto en el sentido contrario (ver Gordo *et al.*, 2013). Para entender esta dinámica resulta crucial un conocimiento suficiente de la operativa del sistema de financiación autonómico

y las decisiones que respecto a las liquidaciones del mismo se han adoptado en los últimos años, tal y como se ha comentado en un apartado anterior de este artículo.

La evolución de los tipos de interés nominales de emisión condiciona la evolución de la carga de intereses, en la parte de la cuenta no financiera, pero también, en la financiera, la oportunidad y la posibilidad de acceder a los mercados para financiar las necesidades de financiación del ejercicio corriente, así como la refinanciación de deuda pasada con vencimientos corrientes. El seguimiento de los tipos de interés de emisión a los que se enfrentan las administraciones subcentrales en tiempo real resulta complejo. A diferencia de lo que ocurre con el Estado, no se dispone de datos fácilmente accesibles sobre costes de las nuevas emisiones de valores a partir de fuentes primarias, siendo las principales fuentes agencias como Bloomberg, Reuters o las agencias de calificación crediticia. Además, para ninguna administración se dispone de estadísticas agregadas sobre costes de nuevos préstamos, cuyo peso en el conjunto de instrumentos de financiación disponibles para CCAA y CCLL es elevado. En cuanto a las cantidades, sin embargo, el Banco de España sí publica información trimestral sobre la evolución de la deuda de comunidades autónomas y entes locales.

#### 4.3.2. Vencimientos de deuda y estructura de plazos

Resulta relevante también realizar un seguimiento de la estructura de la deuda entre plazos. El peso relativo de la deuda a corto frente a largo plazo condiciona la estructura de vencimientos de la deuda y, por tanto, la estrategia para cubrir en un momento dado del tiempo las necesidades de financiación de un ente subcentral (ver Pérez y Prieto, 2014). La acumulación de elevadas cuantías de vencimientos en períodos concretos de tiempo pueden representar un elemento de vulnerabilidad puntual, independientemente de que la senda de ingresos y gastos no financieros sea o no compatible con el cumplimiento del objetivo anual de déficit o de que se considere sostenible la senda futura de las finanzas públicas de un ente subcentral concreto. De hecho, las dificultades asociadas a la financiación en los mercados de numerosas CCLL y CCAA condujo en 2012 a la puesta en marcha de determinados programas de apoyo por parte de la administración central, entre los que destaca el Fondo de Liquidez Autonómica (sobre este tema, véase Gordo *et al.*, 2013, y Pérez y Prieto, 2014).

#### 4.3.3. Distintos tipos de deuda pública

Tal y como se explica en Gordo *et al.* (2013), dentro del concepto general de endeudamiento (financiación mediante la contracción neta de pasivos de los gastos en exceso de los ingresos corrientes) se inscriben distintos conceptos, delimitados por los instrumentos incluidos y por los métodos de valoración. El concepto más amplio posible es el de pasivos totales (deuda SEC), y es el reflejado en las Cuentas Financieras de la Economía Española que publica el Banco de España con un grado importante de detalle. En cambio, el concepto habitualmente manejado de deuda pública es el de deuda elaborada según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), que es el relevante a efectos de valorar el cumplimiento de la LEP a nivel nacional. La deuda PDE se diferencia del concepto de pasivos totales de las AAPP en que no incluye los pasivos de las AAPP en poder de otras AAPP ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Además, debe tenerse en cuenta que el endeudamiento

del sector AAPP según el PDE define al sector AAPP como aquellas unidades institucionales que producen, como función principal, servicios no destinados a la venta, lo cual implica dejar fuera de esta definición la actividad de las empresas públicas, cuya deuda no se incluye entre la deuda PDE.

En este contexto, en el caso de los niveles subcentrales de las AAPP, tanto la deuda generada por empresas de titularidad pública, pero que queda fuera del ámbito de las AAPP, como los créditos comerciales (dentro de las “Otras cuentas pendientes de pago”) han resultado ser vehículos importantes de endeudamiento en los últimos 15 años. Más recientemente, la creación de determinados mecanismos de apoyo a la financiación de las CCAA y CCLL por parte del Estado (Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores) han supuesto, además, un cambio en la composición de los pasivos de las CCAA y CCLL que ha resultado, con carácter general, en una reducción de los créditos comerciales que se ha transformado en deuda incluida en la definición del PDE, y en un aumento de la deuda de las CCAA y CCLL con la AC, que no está incluida en la deuda consolidada a efectos del PDE.

Por todo esto, el seguimiento de la evolución de los datos trimestrales que publica el Banco de España tanto de créditos comerciales como de deuda de empresas públicas, también resulta necesario, para anticipar, en la medida de lo posible, elementos de riesgo o vulnerabilidad para la evolución del endeudamiento agregado (pasivos) de las administraciones subcentrales, sus posibles repercusiones sobre la cuenta no financiera, a través de su impacto sobre la carga de intereses, u otros efectos generales ligados a la credibilidad de la política fiscal<sup>20</sup>.

## 5. Conclusiones

En este artículo realizamos una revisión y análisis de los principales elementos que resultan relevantes para el seguimiento de la evolución de los presupuestos de los niveles subcentrales de gobierno en España. Este seguimiento tendría un propósito doble. Por una parte permitir la detección temprana de posibles incumplimientos de los objetivos de política económica acordados, en particular de los objetivos de déficit y deuda pública. Por otra, permitir anticipar la aparición de vulnerabilidades asociadas a las necesidades de financiación de las administraciones subcentrales, de manera que se pueda evitar preventivamente la entrada en dinámicas de deuda insostenibles.

Con este objetivo, se describe el procedimiento de elaboración y fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los presupuestos de las administraciones subcentrales, de acuerdo con la legislación vigente, así como los mecanismos existentes para efectuar el seguimiento de su ejecución. Finalmente, se discuten algunos elementos adicionales necesarios para el seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales, en particular los relativos a su endeudamiento.

## Notas

1. Para un análisis de esta ley véase, por ejemplo, Instituto de Estudios Fiscales (2013), el número monográfico de la revista Presupuesto y Gasto Público 73-4/2013 y Hernández de Cos y Pérez (2013a).
2. Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
3. Para una discusión del procedimiento detallado véase Hernández de Cos y Pérez (2013a). En concreto, antes del 1 de abril de cada año (t), el MHAP deberá hacer una propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad y de deuda pública para los tres años siguientes tanto para el sector AAPP como su desglose por subsectores. La propuesta será remitida al CPFF y el CNAL, que dispondrán de 15 días para emitir un informe sobre la misma. Tras el informe del CPFF y la CNAL, en el primer semestre del año (t) el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad, incluido el límite de gasto del Estado. El acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación. Una vez aprobados los objetivos por subsectores, el MHAP propondrá al CPFF los objetivos individuales de cada comunidad autónoma (CA) para que emita un informe en el plazo de 15 días. Con posterioridad, el Gobierno aprobará los objetivos de cada CA.
4. El objetivo individual y global es siempre de equilibrio o superávit presupuestario, dado que no se permite déficit estructural en este caso.
5. La posibilidad de fijar objetivos individuales de déficit para las CCAA ya estaba contemplada en la Ley de Estabilidad de 2001, y se aplicó en varios años previos a la crisis económica más reciente.
6. El pasado 30 de mayo de 2013 entró en vigor el denominado *Two pack* o paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria, que se compone de dos reglamentos que completan el proceso de reforma de la gobernanza económica y presupuestaria a nivel comunitario iniciado en 2011 con la aprobación del *Six-pack*. El primer reglamento se refiere a disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (Reglamento 473/2013), mientras que el segundo reglamento trata sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (Reglamento 472/2013).
7. Disponible en la página <http://www.lamoncloa.gob.es>
8. Hay que resaltar, no obstante, que el MHAP ha realizado un sustancial esfuerzo de transparencia en el último año, de manera que a principios de 2014 se disponía de los presupuestos anuales y las liquidaciones de los mismos de los ejercicios 2005-2012, así como de los presupuestos para el ejercicio 2013. Dicha información se viene publicando en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidades-Locales.aspx#Novedades>).
9. Con la excepción de la Comunidad Foral de Navarra. En este caso el proyecto de ley de presupuestos para 2014 fue rechazado por el Parlamento de dicha Comunidad. La consiguiente prórroga presupuestaria debía ser objeto de regulación mediante Acuerdo de Gobierno, que no había sido aprobado aún a la fecha de cierre del informe del MHAP.
10. El sistema actual viene definido por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre.
11. Véase por ejemplo la descripción realizada por el MHAP en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>
12. Como resultado de la liquidación definitiva correspondiente a dichos ejercicios, las CCAA deben devolver al Estado un total de 24,3 mm de euros. El elevado volumen de estas devoluciones propició que el CPFF aprobara en su Acuerdo 6/2009 el aplazamiento de los saldos negativos de las CCAA en un período máximo de 60 mensualidades, a contar desde enero de 2012. No obstante, dados los problemas de liquidez a los que las CCAA se enfrentaban, el CPFF de 17 de enero de 2012 acordó un nuevo aplazamiento hasta 120 mensualidades, lo que en la práctica supondrá que las entregas a cuenta a favor del Estado se extiendan hasta el año 2021. En el mismo sentido, en el caso de las CCLL, los Presupuestos del Estado para 2012 aprobaron la ampliación del aplazamiento de 60 a 120 mensualidades.
13. Y que debe permitir la corrección de las desviaciones en el plazo de un año.
14. Las medidas correctoras incluidas en los Planes económico-financieros para 2013 de estas CCAA fueron valoradas por el CPFF en su reunión del 31 de julio de 2013. Con posterioridad, en el pleno del 18 de diciembre de 2013, se añadió el Plan de Castilla-La Mancha, que fue solicitado el 22 de noviembre por el MHAP, al resultar revisado al alza el déficit que para dicha comunidad autónoma estimó inicialmente la Intervención General del Estado de cierre del ejercicio 2012.

15. En las Corporaciones Locales el informe de seguimiento se efectuará semestralmente, en relación a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por el MHAP, o en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera.
16. Para un resumen de estos procedimientos, ver Hernández de Cos y Pérez (2013a).
17. El Tribunal de Cuentas desarrolla dos funciones, la fiscalizadora y la jurisdiccional. La función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos. Por su parte, la función jurisdiccional consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.
18. La IGAE es el órgano de control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública. Como órgano de control interno es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Como centro gestor y directivo de la contabilidad pública le compete proporcionar información contable fiable e independiente sobre la gestión pública y dictar las normas necesarias para su adecuado desarrollo. Además, le corresponde elaborar las cuentas económicas del sector público según la metodología SEC 95.
19. Véase Hernández de Cos y Pérez (2013a) para una discusión sobre las posibles implicaciones de la heterogeneidad entre CCAA en la evolución macroeconómica y la aplicación de las reglas fiscales nacionales.
20. En este sentido, es importante recordar que existe cierta evidencia empírica para el caso de España que señala que, en particular, la deuda de las empresas públicas vinculadas a las CCAA se podría haber utilizado en el pasado como un vehículo para sortear las posibles restricciones impuestas por las reglas fiscales en vigor (véase Fernández Llera y García Valiñas, 2013).

## Bibliografía

- Banco de España (2010): “Perspectivas fiscales en España tras la crisis”, Informe Anual del Banco de España, Capítulo 2.
- Fernández Caballero, L., Pedregal, D. J. y Pérez, J. J. (2012): “Monitoring sub-central government spending in Spain”, *Hacienda Pública Española*, 202, pp. 77-104.
- Fernández Llera, R. y García Valiñas, M. A. (2013): “The role of regional public enterprises in Spain: room for a shadow government?”, *Hacienda Pública Española*, 205, pp. 9-32.
- Fernández Llera, R. (2009): “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 135-154.
- Gordo, L., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013): “La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis”, Boletín Económico del Banco de España, julio.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013a): “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, Boletín Económico del Banco de España, abril.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013b): “Descentralización y coordinación: ¿Cómo se puede hacer un seguimiento y control de la deuda subnacional más eficiente?”. En *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios*, Lago-Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (Dir.). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Instituto de Estudios Fiscales (2013): Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal (varios autores). Estudios de Hacienda Pública.
- Leal, T., Pedregal, D. J. y Pérez, J. J. (2011): “Short-term monitoring of the Spanish government balance”, *SERIEs-Journal of the Spanish Economic Association*, 2, pp. 97-119.

Leal, T., Pérez, J. J., Tujula, M. y Vidal, J. P. (2008): “Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges”. *Fiscal Studies*, 29, pp. 347-386.

Leal, T. y Pérez, J. J. (2005): “Seguimiento de objetivos fiscales anuales: una aplicación con datos regionales”, *Investigaciones Regionales*, 7, pp. 53-67, November.

Pérez, J. J. y Prieto, R. (2014): “The structure of sub-national public debt: liquidity vs credit risks”, Documento de Trabajo del Banco de España, nº 1403.

Presupuesto y Gasto Público nº 73-4/2013. Monográfico sobre estabilidad presupuestaria.

