

7. LA FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

7.1. INTRODUCCIÓN

La situación de las finanzas de las Administraciones Públicas en Baleares durante 2011 continuó marcada en primer lugar por el deterioro de la economía, que derivó en una continua bajada de los tributos.

En segundo lugar, este deterioro en la recaudación tributaria motivó otro de los rasgos de las cuentas de 2011, esto es, la exigencia de un ajuste significativo en las partidas de gasto, para cumplir con la exigencia por parte de la Administración del Estado de ajustar los objetivos de déficit del 2,4% en 2010 al 1,3% del PIB en 2011.

En tercer lugar, si bien sólo en cuanto a las cuentas de la CAIB, también hay que mencionar el hecho de que la CAIB tuviera unos presupuestos prorrogados, dada la situación de minoría parlamentaria de los partidos que sustentaban el gobierno. La prórroga presupuestaria en sí misma no conlleva ningún problema para la gestión presupuestaria ordinaria de una administración, si bien es cierto que introduce cierta anormalidad en cuanto al papel del Parlamento como institución de control en el proceso de elaboración y autorización del presupuesto que gestionará el gobierno. Pero cabe decir que en un presupuesto prorrogado, el control de ejecución presupuestaria que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo no queda mermada en absoluto porque se rige por la misma normativa que un presupuesto ordinario.

Finalmente se necesitan remarcar como rasgos del 2011 los problemas de tesorería de la CAIB y su sector público instrumental provocado por dos motivos: por un lado por el cierre de los mercados financieros a las peticiones de crédito de las CC.AA, por otra parte, para las dificultades fijadas desde la Administración Central a la hora de autorizar las operaciones de endeudamiento, incluyendo incluso las que estaban previstas dentro del objetivo de déficit del 2011.

Todo ello provocó que la situación de las cuentas públicas de la CAIB y su sector instrumental fuera realmente delicada durante todo el 2011,

observándose un empeoramiento grave de la situación de tesorería de forma que la caída de ingresos, un ajuste lento en las partidas de gastos, y las restricciones sobre las operaciones de crédito derivaron en un empeoramiento de la situación de la CAIB frente a los pagos pendientes a proveedores. Este efecto se incrementó al menos a través de aquellas administraciones que cubrían parte de sus gastos con transferencias de la CAIB, en particular los Consejos Insulares, que tampoco cobraron.

La situación sólo cambió a principios del 2012 cuando el Ministerio de Economía de Hacienda cambió su estrategia, facilitando el recurso al endeudamiento que negaban las entidades financieras a las CC.AA y exigiendo a cambio la aplicación de intensos programas de reajuste de gastos, forzada por la petición desesperada de algunas CC.AA que sencillamente no podían cubrir ni las amortizaciones ni el pago de nóminas. Está por ver si esta nueva estrategia, que de buen seguro reducirá la cuantía pendiente de pago a los proveedores, será suficiente para que las CC.AA cumplan con los objetivos de déficit para 2012.

7.2. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

7.2.1. SITUACIÓN DE PRÓRROGA DE PRESUPUESTOS 2011

Las circunstancias políticas del momento (con un Gobierno que no disponía de mayoría parlamentaria para aprobar un proyecto de ley de presupuestos) determinaron que el Gobierno de las Illes Balears no hiciera uso de su potestad de aprobar un proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2011 y presentarlo, antes del 30 de octubre, ante el Parlamento de las Illes Balears. Para cubrir esta eventualidad, el acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2010 instaba al consejero de Economía y Hacienda a elaborar y aprobar una orden que regulara las particularidades presupuestarias y contables de la prórroga de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma ¹.

Cabe decir que, en última instancia, el control del Parlamento sobre los estados presupuestarios y el gasto público quedaba garantizado con la prórroga de unos presupuestos generales aprobados, el año anterior, por la

misma cámara. Así, el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, establece la prórroga automática de los presupuestos del año anterior en el caso de que no se hayan aprobado los del año corriente antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. En este mismo sentido, el artículo 41 del Texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 24 de junio, establece que si la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, por cualquier motivo, no entrará en vigor el día 1 de enero del ejercicio en que deba ser efectiva, se considerarán prorrogados los presupuestos del año anterior, y las particularidades presupuestarias y contables de la prórroga mencionada, que regirá hasta la entrada en vigor de los nuevos presupuestos de la Comunidad Autónoma, deberían regularse por medio de una orden del consejero competente en materia de hacienda y presupuestos.

Con esta directriz, el consejero de Economía y Hacienda dictó una resolución de 3 de noviembre de 2010 por la que se acordaba el inicio del procedimiento de elaboración de la orden correspondiente.

Así pues, el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no tuvo entrada en el Parlamento para su aprobación antes del 31 de diciembre de 2010. Sin embargo, esta carencia era subsanable desde el momento que el Gobierno Balear tenía la obligación de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, lo que habría podido hacer durante todo el ejercicio 2011, pero que tampoco se hizo todo y disfrutar de una mayoría absoluta en el Parlamento.

El orden del Consejero de Economía y Hacienda, y las posteriores resoluciones, establecían las condiciones de la prórroga que tenía como fundamento principal respetar los cumplimiento de los objetivos de déficit establecidos en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El orden en cuestión y los posteriores actos de autorización de gasto para el año 2011 se elaboraron teniendo en cuenta el ajuste de las partidas de gasto al objetivo relativo al déficit máximo del sector público autonómico para la año 2011 que

resultó de los acuerdos aprobados por el Consejo de Ministros (Acuerdos de 16 de junio y de 3 septiembre de 2010) y, previamente, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (Acuerdo de 27 de julio de 2010), de manera que este déficit no podía superar el 1, 3% del PIB de las Islas Baleares (porcentaje que no incluye el efecto derivado de las previsiones de liquidación, a favor del Estado, del sistema de financiación). Este objetivo de déficit condicionó ineludiblemente al endeudamiento máximo del sector público autonómico que la Administración del Estado podía autorizarse mediante el Plan Anual de Endeudamiento para el año 2011

Asimismo, la ejecución presupuestaria, aparte de cumplir con los objetivos de déficit, en un entorno de prórroga exigía hacer frente, vía modificaciones de crédito, a algunas eventualidades como el ajuste de las partidas destinadas a intereses y amortizaciones (las amortizaciones esperadas para 2011 eran de 201.9 ante los 69 millones de 2010, algo parecido a los intereses que eran de 117,5 en 2011 frente a los 105 de 2010). Las cifras que figuraban en el 2010 no iban en consonancia con las cifras previstas para estas dos partidas el 2011, y por tanto, había que realizar ciertas modificaciones sobre el presupuesto prorrogado. Estas modificaciones se hicieron vía resoluciones del Consejero de Economía y Hacienda.

Sin embargo, la situación de prórroga, que exigía determinadas modificaciones sobre el presupuesto prorrogado, también exigía un ajuste derivado de la nueva estimación de los ingresos. En particular, la aplicación gradual del sistema de financiación obligaba a introducir unas nuevas previsiones de ingresos por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, porque el ejercicio 2011 ya suponía que el cálculo de las entregas a cuenta del modelo de financiación se hicieran a partir de la nueva participación en los tributos del estado, esto, aparentemente conllevaría un mayores ingresos tributarios. En segundo lugar sin embargo, el mismo modelo de financiación exigía el cálculo del Fondo de Garantía y la revisión del Fondo de Suficiencia Global, ambos negativos para la CAIB (la previsión superaba los 701 millones). Finalmente, un tercer efecto, que fue comunicado de forma repentina por el Ministerio de Economía y Hacienda en octubre 2010 cuando la propuesta de presupuesto se

empezó a elaborar en el mes de junio 2010, fue que el Estado no daría anticipos sobre los Fondos de Convergencia (unos 138 millones en 2010) y sobre la previsible aplicación de la Disposición Adicional Tercera del modelo de financiación (unos 180 millones en 2010). Todo ello implicaría que los ingresos a recibir en concepto del modelo de financiación serían inferiores a los de 2010. Aún más grave, esta actuación por parte del Estado implicaba que parte de los recursos que se habían de recibir el 2011 no se recibirían hasta el 2013 cuando se liquidas el modelo de financiación para el ejercicio 2011. Esta situación fue muy parecida a la del ejercicio 2010 cuando el Estado calculó unos anticipos muy inferiores a las que luego se liquidaron, con un resultado positivo por la CAIB de 450 millones de euros (más de un 10 % de sus ingresos no financieros) que han sido entregados durante el ejercicio 2012. Las cifras para 2011, positivas para Baleares, podrían ser de tamaño similar a las de 2010, recibándose las pero en el 2013.

En este sentido, los datos de liquidación del modelo de financiación de 2008, 2009, 2010 y la previsión de 2011 indican que el Ministerio de Hacienda sistemáticamente realizó unas entregas a cuenta en Baleares que han resultado inferiores a las del resto de CC . AA.

El impacto para Baleares de esta infravaloración de los anticipos tiene dos componentes. Un primer componente, positivo, es que las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 (en este año con el porcentaje más bajo de todas las CC.AA) son muy inferiores en Baleares que en el resto de CC.AA. Cabe recordar que el Ministerio de Hacienda permitió la devolución de estos anticipos en 5 años y dos de carencia (después se pasaron a 10 años) y eso quiere decir que este ajuste será, por Baleares, muy inferior al resto de regiones . Pero también hay un efecto negativo, como que el Estado no entregaba en las Illes Balears las cantidades que le tocaban (en comparación a las que recibían el resto de CC.AA y sobre todo el 2011) exigía al Gobierno Balear a aplicar unas recortes superiores a los del resto de CC.AA, que lo pudieron hacer de forma más suave. En 2010 las Baleares dejaron de percibir el equivalente al 1,7% de su PIB y muy superior al 13% del presupuesto de ese año.

7.2.2. EVOLUCIÓN OBJETIVO DE DÉFICIT Y EVOLUCIÓN DÉFICIT REAL 2010 Y 2011.

Como ya se ha comentado antes, el objetivo de déficit para la CAIB lo marca el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda. Los datos son suficientemente claras a la hora de mostrar que en 2010 se incumplió el objetivo de déficit por parte de la CAIB (al igual que sucedió en la mayoría de CC.AA). Así, sobre un objetivo de déficit del 2,4% (sin tener en cuenta el efecto de la liquidación del 2008 que se computa el 2010) se cerró el ejercicio (criterio SEC, esto es incluyendo el sector público instrumental de la CAIB, la UIB y los desplazamiento de gasto contabilizado del Ib-salut) a un 3,56% del PIB.

El ejercicio 2011 se presentó por lo menos más complicado el cumplimiento de un objetivo de déficit que se había reducido del 2,4% al 1,3%, es decir, un 46%. Todo ello en un entorno en el que el Estado decidía retirar los anticipos mencionadas haciendo efectivas unas entregas de recursos inferiores a las de 2010.

Es importante mencionar el procedimiento de distribución de la objetividad de déficit de las CC.AA, porque éso también tiene claras consecuencias sobre las cuentas de la CAIB.

En primer lugar, el Ministerio de Economía y Hacienda establece el objetivo de déficit entre la Administración Central y Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Esta distribución es unilateral y no obedece a criterios objetivos, si bien luego se valida, que no negociada, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así, se puede observar como el Estado, a pesar de concentrar menos del 50% del gasto público, se queda con un objetivo de déficit muy superior. En concreto, en 2011 el objetivo de déficit era del 6% distribuido por el Estado un 4,8% del PIB, la Seguridad Social un superávit equivalente al 0,4%, mientras que las CC.AA debían cumplir con un objetivo de déficit del 1,3%, aunque gestionar unas competencias altamente rígidas a la baja, por su componente social, como son sanidad y educación. En realidad sin embargo, el objetivo no era un 1,3% para las CC.AA, era un 3,1%

si se tenía en cuenta el efecto de la liquidación negativa del modelo de financiación de 2009, que se estimaba en 1,8% del PIB.

En segundo lugar, el Ministerio de Economía y Hacienda hace una propuesta, unilateral, de distribución del objetivo de déficit entre las Comunidades Autónomas. Esto representa hacer una distribución, en el año 2011, del 3,1% que corresponde a las CC.AA. Este 3,1% se distribuyó un 1,3% de déficit a distribuir entre las CC.AA y un 1,8% correspondiente a la previsión de liquidación del modelo de financiación de 2009. La distribución del 1,3% se hizo lejos de la racionalidad: dado que la distribución entre CC.AA para cualquier variable objetiva acabaría con un enfrentamiento abierto entre las CC.AA, el Ministerio de Hacienda hizo la propuesta, unilateral y no abierta a negociación, de una distribución lineal entre las CC.AA, a pesar de las evidentes diferencias entre las situaciones de partida de las CC.AA. Por otra parte, el 1,8% restante no se distribuía entre las CC.AA, sencillamente era el resultado de la liquidación global. Así, podría darse el caso, como en las Islas Baleares, que el objetivo final fuera un 1,3% más la liquidación (equivalente al 0,68% el PIB), mientras que otras CC.AA superaran el 5,57 %, como fue el caso de Extremadura. (Ver el cuadro I-108).

Así pues, esta distribución lineal comportaba un tratamiento diferenciado, e injustificable desde una perspectiva territorial, entre las CC.AA.

Todo ello respecto a los objetivos. En cuanto al cumplimiento, los datos, todavía provisionales, muestran claramente un incumplimiento del objetivo para 2011, con un déficit que representa un 4,01% del PIB (el dato aún está en revisión). Por lo tanto, el dato es malo y sus consecuencias se analizan en el próximo apartado.

Desde una vertiente de discusión política, se podrá atribuir el déficit al hecho de tener un presupuesto prorrogado (argumento que técnicamente no es cierto porque la prórroga exigía unos recortes implícitos para cumplir con las amortizaciones e intereses obteniendo los recursos de otras partidas de gasto, porque la misma prórroga impedía el recurso a las ampliaciones de crédito y para que se cumpliera con el objetivo de déficit, y con este objetivo se redactó

la Orden de Prórroga de presupuestos 2011), al hecho de tener unas elecciones el mes de mayo de 2011 (desde la vertiente del gasto esto sólo podía provocar una ralentización del gasto para que un mes antes y unos meses después de las elecciones es fácil mostrar cómo el presupuesto está cerrado, al igual que lo estuvo los meses de enero y febrero por cuestiones operativas), a una mala gestión (necesariamente compartida por dos gobiernos diferentes) de los gobernantes, etc.

Pero lo que es una realidad es la continua caída de ingresos desde 2007 y que el ajuste de las partidas de gasto desde 2009 resultó insuficiente. Tampoco se puede decir que durante el 2011 no se aplicaran medidas de recorte, se hizo durante la primera mitad del año (tal y como se recogía en la Orden de elaboración de la prórroga de presupuestos y sus posteriores resoluciones que recogían las medidas comenzadas a aplicar en 2010, entre ellas la suspensión de todos los acuerdos de mejora de retribuciones, y una rebaja de los sueldos de los empleados públicos y los cargos políticos) y se hizo una vez el gobierno entrante tomó posesión con el desarrollo de la normativa correspondiente. El problema reside en que la dimensión de la caída de ingresos era tan significativa (659,3 millones el 2011 en comparación al 2007, un 26,2% que se sumaba el 5,3% de 2008, al 7,5% de 2009 y el 15,5% de 2010, siempre con relación a la recaudación de ingresos corrientes en 2007) que las medidas a tomar deberían afectar, sin duda, la prestación de servicios dentro de la categoría de los considerados esenciales (más allá de lo que se podrían considerar como ajustes por corrección de ineficiencias en la gestión) y éso no se hizo durante el 2011. (Véase el cuadro I-109).

Muestra de la necesidad de la corrección de los gastos considerados esenciales es que la mayor parte del desvío, tanto del 2010 como del 2011 proviene, aparte de la caída de ingresos, de la desviación de gasto en el ámbito de la sanidad (según datos de la Vicepresidencia Económica del Gobierno Balear), que no alcanzó los objetivos de gasto establecidos. Esto lo que indica, y así se observa en otras CC.AA es la rigidez a la baja del gasto sanitario, gasto que representa más del 40% del total de gasto consolidado (sin considerar gastos financieros). De hecho, en el ámbito del gasto sanitario y

educación lo que ha conseguido en los últimos años sólo es una ralentización de la tasa de crecimiento del gasto efectivo (que no es necesariamente el gasto presupuestado). Sin embargo, para solventar el problema de déficit habría que haber tenido tasas de crecimiento negativas.

7.2.3. PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT Y DEL CIERRE DE LOS MERCADOS FINANCIEROS: EL INCREMENTO DE LA DEUDA A PROVEEDORES E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.

Los problemas de tesorería que se comenzaron a padecer a finales de 2010 y tuvieron su continuación en el 2011 y seguramente también será así en 2012 derivan de un par de hechos.

Conviene matizar que no se puede decir que el déficit en sí comporte problemas de tesorería. Aunque el déficit es la diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros, esta diferencia no genera problemas de tesorería para, si se está dentro de los márgenes autorizados. Por definición, la autorización de déficit implica que esta diferencia entre ingresos y gastos no financieros se puede cubrir con endeudamiento. Por tanto, el problema a finales de 2010 y 2011 fueron otros.

En primer lugar, todo el déficit que no entra dentro del objetivo autorizado (sea por un gasto superior a la presupuestada o por unos ingresos inferiores a los presupuestados) no goza de financiación vía nuevo endeudamiento y debería financiar a partir de los remanentes de tesorería de otros ejercicios o vía incremento de los ingresos (adicionales a los ya considerados en el presupuesto). Si esto no es posible, entonces quiere decir que el gasto se habrá realizado y que no se podrá tramitar las órdenes de pago. Así pues, el problema se traslada a los proveedores y otras instituciones a las que estaba presupuestado que se le hicieran determinadas transferencias. Este fue el caso de Baleares del año 2010 y 2011, para que todo el déficit no previsto (371 millones en 2010, 580 2011) no se podía financiar.

En segundo lugar, el problema se agravó más por la normativa sobre el procedimiento de las autorizaciones de las operaciones de endeudamiento que

el Ministerio de Hacienda estableció en el 2010. El Ministerio establecía un proceso secuencial en las autorizaciones. Autorizaban las operaciones financieras para refinanciar las amortizaciones. Pero las autorizaciones de operaciones para nuevo endeudamiento estaban sujetas al cumplimiento de los objetivos de déficit. Así, en 2010 Baleares, dado que previsiblemente incumpliría los objetivos de déficit del 2010, no vería autorizado el equivalente a un 0,45% del PIB en operaciones de endeudamiento. Es decir, del 2,4% de déficit autorizado, sólo se pudo financiar un 1,95%. Así de los 693 millones autorizados, sólo se autorizaron 555 millones. El resultado fue que 137,6 millones, que entraban dentro del objetivo de déficit y que se gastaron, al final no se pudieron financiar por la oposición del Ministerio de Economía y Hacienda.

Los datos para 2011 fueron similares. El déficit financiable era del 1,3% (unos 343 millones), más todas las operaciones de refinanciación y liquidación del 2008 (244 millones). Por tanto, el total de endeudamiento autorizado sumaba 587 millones. Sin embargo, por el incumplimiento del objetivo en 2010 y por la previsión de incumplimiento del objetivo 2011 el Ministerio de Hacienda sólo autorizó 388 millones.

El tercer problema es que incluso aquellas operaciones financieras que estaban autorizadas por el Ministerio de Hacienda, no se pudieron concertar en su totalidad. El motivo no fue otro que el cierre de los mercados financieros. Así, de la cuantía total autorizada en 2010 quedaron sin concertar 69 millones, mientras que de 2011 168 millones de los autorizados no se pudieron concertar.

Cabe decir también que el cierre de los mercados financieros ha generado otros problemas en la tesorería de la CAIB. En primer lugar, tanto las nuevas operaciones financieras como la refinanciación de las operaciones antiguas se hacen a plazos mucho más cortos. Si antes de 2009 se conseguían operaciones más allá de los 10 años, a partir de 2010 esto es mucho más complicado. La consecuencia clara es la necesidad de renovar las operaciones en períodos mucho más cortos, y la coincidencia de la renegociación de las

operaciones financieras con las nuevas operaciones obliga a negociar unos volúmenes más elevados de endeudamiento. Así, en 2010 las operaciones a renegociar no superaban los 70 millones y las nuevas operaciones 623 (aunque no se autorizaron todas). En 2011 la refinanciación era sobre 212 millones y las nuevas operaciones 343. Adicionalmente, el 2011 se hicieron una emisión de bonos de la CAIB por un importe de 300 millones a un interés del 4,75%, con plazo de un año (correspondiente a operaciones autorizadas en 2010), que por tanto deberían de amortizar el 2012 (el Gobierno Balear renovó esta emisión, 275 millones -200 a un año y 75 a dos años-, a un interés del 5,5%). Las perspectivas para 2013 no son mejores.

En conjunto, tanto el incumplimiento de los objetivos de déficit, como las restricciones del Ministerio de Hacienda (que ni siquiera autorizaba aquellas operaciones que estaban previstas dentro de los objetivos de déficit) y el cierre de los mercados financieros, provocaron un problema grave de tesorería que actualmente no está claramente cuantificado si se analiza las diferentes informaciones salidas del gobierno actual (los datos aportados por la Intervención de la Comunidad Autónoma y los datos presentados por la Vicepresidencia Económica difieren, básicamente porque los datos ofrecidos no son homogéneas).

7.2.4 EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LA CAIB.

Como hemos mostrado en el apartado anterior, la aprobación de un presupuesto con déficit conlleva la necesidad de financiar el mismo con recurso al endeudamiento. Por lo tanto, es obvio que durante los últimos años se ha utilizado este recurso de forma intensiva, recurso que incluso ha sido insuficiente para cubrir el déficit real (por la falta de autorizaciones de nuevo endeudamiento y por las dificultades en los mercados financieros).

Independientemente de que las operaciones pendientes de pago con el sector privado y público se haya incrementado, lo que es evidente es que lo ha hecho el endeudamiento bancario (sin entrar en la distinción entre tipos de operaciones-cesiones de crédito, obligaciones, préstamos bancarios, operaciones a través de particulares, etc. - o plazos). Y lo ha hecho tanto en

cuanto a las operaciones de la Administración (CAIB) como de su sector público instrumental.

En el **gráfico I-33** se muestra la evolución del endeudamiento de la CAIB y el **gráfico I-34** aparece el endeudamiento del sector público instrumental como porcentaje del PIB de las Islas Baleares (sólo de aquel que la Intervención General del Estado considera que computa dentro del objetivo de déficit y de control de deuda, por tanto, quedan excluidas algunas empresas, que precisamente son las que tienen niveles de endeudamiento más elevado). Como se puede ver en los últimos años el peso del endeudamiento de la CAIB como porcentaje del PIB supera ampliamente el valor por el conjunto de las CC.AA, fruto de las operaciones realizadas en el marco de una situación en la que las Comunidades Autónomas estaban autorizadas a tener determinado nivel de déficit, financiable con operaciones financieras.

Lo que más sorprende pero es que la posición de las Illes Balears en relación al conjunto no cambia a raíz de los endeudamientos logrados en el período 2008-2011. En cualquier caso, estos últimos años Baleares empeora su posición, pero el cambio de tendencia se había producido ya en 2005, cuando por primera vez el ratio deuda / PIB de Baleares supera el del conjunto de las comunidades autónomas. Más sorprendente resulta aún cuando durante estos años no se pasaba por una recesión económica como la actual sino que la economía pasaba por una fase importante de crecimiento económico, caracterizada por una variación positiva y constante de los ingresos. En el gráfico 33 se puede observar como durante el 2011 se rompe la tendencia alcista. El motivo no es otro que, como hemos explicado antes, en 2011 no se pudieron concertar todas las operaciones autorizadas, de hecho, ni siquiera se pudieron cerrar operaciones por el total de las amortizaciones. Por tanto, el resultado final, fue una reducción del ratio endeudamiento sobre PIB.

Pero aún más interesante es la aparición de un nuevo recurso de endeudamiento. Es el recurso al endeudamiento de las empresas públicas. En una carrera para superar las limitaciones que fijaba el Ministerio de Hacienda, las CC.AA (y también la propia Administración Central) pasan a utilizar el sector

público instrumental para endeudarse y realizar las tareas que realizaba la Administración Autonómica.

En el **gráfico I-34** se ve claramente como esta tendencia se dispara entre 2006 y 2007, si bien cabe decir que durante el periodo 2008-2010 se mantienen, en términos de PIB, los niveles alcanzados antes de 2007. Sin embargo a partir de 2010, tal y como marcaban los presupuestos de la CAIB de ese año, no se autorizó nuevo endeudamiento (decisión que se continuó con el presupuesto prorrogado de 2011). El hecho de que no se permitieran nuevas operaciones y que se cumplía con el calendario de amortizaciones provocó un ajuste a la baja de este ratio a partir de 2010.

7.3. ADMINISTRACIONES LOCALES

Al igual que la situación de tesorería de la CAIB ha acabado trasladándose a los proveedores (y también a entidades sociales, culturales, etc.) De la Administración, ésta se ha acabado extendiendo al resto de entes públicos que reciben transferencias de la CAIB. En particular, ha afectado especialmente a los Consejos Insulares (que en promedio reciben el 60% de sus ingresos de la CAIB) y los Entes Locales.

Durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009 los Consejos Insulares vieron mejoradas las transferencias de recursos de la CAIB. En primer lugar, por la propia evolución del modelo de financiación de los Consejos insulares, que establecen incrementos de las partidas transferidas según la evolución de una variable integrada por la evolución del PIB nominal y de la inflación. En segundo lugar, por la firma de los Convenios de Carreteras entre los Consejos Insulares y el Estado, gestado antes de 2007, establecía un compromiso inversor por parte de los Consejos Insulares, y éstos no disponían de los recursos suficientes para que no se habían considerado al momento del traspaso de la competencia en carreteras. Así pues, los Consejos exigían un incremento de las partidas presupuestarias. Esta situación coincidía con la necesidad de negociar un nuevo modelo de financiación de los Consejos Insulares, lo que aún no se ha alcanzado en 2012 por problemas presupuestarios. Así y todo, el Gobierno Balear hizo uso de su potestad para

conceder anticipos, extra-presupuestariamente, a los Consejos Insulares, a cuenta del nuevo modelo de financiación. Estos anticipos se han mantenido incluso el 2012. Esto permitió a los Consejos Insulares, también en el 2011, tener una almohada presupuestario mayor. Hay que recordar también que la ley de financiación de los Consejos Insulares no establece un recorte de las aportaciones a los Consejos en caso de que caiga la recaudación de la CAIB. Por lo tanto, mientras los ingresos de la CAIB caían el 2011, no lo hacían las transferencias de la CAIB a los Consejos, incrementados además a través de los anticipos. Esto no quiere decir que los recursos de la CAIB a los Consejos no cayeran, pero el ajuste venía vía inversiones y transferencias de la CAIB a los Consejos por vía diferente del modelo de financiación. Finalmente, los problemas de tesorería de la CAIB se trasladaban a los Consejos vía restricciones de tesorería, que también les afectaban.

En cuanto a los Entes Locales, su problema el 2011 fueron tres. En primer lugar, la caída de ingresos, muy asociada a todas las actividades ligadas al sector de la construcción. En segundo lugar, vía Fondo de Cooperación Municipal. Este Fondo establece que el Gobierno Balear establecerá anualmente una cuantía que será distribuida entre los diferentes municipios de Baleares, atendiendo a una serie de variables. Adicionalmente, el Fondo establece que la cuantía que el Gobierno debe destinar a este fondo no podrá ser inferior a la del ejercicio anterior. De nuevo, aunque los ingresos de la CAIB bajaban de forma dramática, la CAIB no podía trasladar esta caída en las transferencias a los municipios. Sin embargo, los problemas de tesorería y las restricciones presupuestarias de 2011, provocaron que hubiera una infra-presupuestación de estos Fondos y que parte de los recursos comprometidos en 2011 no se pudieran transferir a las CC.AA, provocando los conocidos problemas de tesorería a los municipios.

Finalmente, también cabe mencionar, de forma específica, al Ayuntamiento de Palma. Si bien este municipio ha sufrido los mismos problemas que el resto de corporaciones, el Ayuntamiento de Palma se había visto claramente favorecido por la Ley de Capitalidad, anterior al 2007. Esta ley establecía que un porcentaje de las inversiones de la CAIB debían destinarse a Palma y además

que la CAIB se comprometía a aportar unos recursos que permitieran unas inversiones, a negociar con el Gobierno, que no podían ser inferiores a los 30 millones de euros. Adicionalment, en los presupuestos de 2008 se establecía que la partida de inversiones no figuraría como inversiones directas de la CAIB sino como una partida de transferencias de capital a favor del Ayuntamiento de Palma. Esto permitiría solventar parte de los problemas del Ayuntamiento de Palma dado que podía destinar las partidas antes destinadas a inversiones a otros objetivos. Sin embargo, en 2011 se pusieron de manifiesto una serie de problemas. En primer lugar, que el Ayuntamiento de Palma no disponía de la capacidad para gestionar anualmente unas inversiones cercanas a los 30 millones de euros anuales. En segundo lugar, dado que la CAIB tenía tensiones presupuestarias y de tesorería, esta fue una de las partidas que se ajustaron a la baja por los recortes que se empezaron a aplicar en 2010.