

## Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis

Alain Cuenca<sup>1</sup>

Profesor titular de Economía Aplicada  
Universidad de Zaragoza  
acuena@unizar.es

### Resumen

*En este artículo se realiza un breve análisis de la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento autonómico durante los ejercicios 2008 a 2011 en que las administraciones han debido coordinar su política presupuestaria con instrumentos jurídicos diseñados para un contexto de crecimiento económico. De la constatación tanto interna como por los organismos internacionales de que los mecanismos de coordinación de la política fiscal con las CCAA no han sido suficientes ha nacido la reforma del artículo 135 de la Constitución.*

### Palabras clave

*Estabilidad presupuestaria, deuda pública, Comunidades Autónomas, Reforma Constitucional.*

## Budgetary stability and Autonomous Community indebtedness in the crisis

### Abstract

*This article makes a brief analysis of the budgetary stability and the debt incurred by the autonomous regions in the years from 2008 to 2011 during which the authorities must have coordinated their budgetary policy with legal instruments designed for a context of economic growth. The reform of article 135 of the Constitution has come about as a result of the confirmation by internal and external bodies that the mechanisms to coordinate the fiscal policy with the autonomous regions have not been sufficient.*

### Key words

*Budgetary stability. Public debt. Autonomous Regions. Constitutional reform.*

---

<sup>1</sup> Agradezco la invitación de Violeta Ruiz Almendral para participar en el Seminario celebrado el 27 de septiembre de 2011 en la Universidad Carlos III. Sin esa iniciativa y su estímulo entusiasta no hubiera escrito las líneas que siguen, fruto de mi experiencia como Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con la Entidades Locales en el Ministerio de Economía y Hacienda entre abril de 2008 y diciembre de 2011.

La economía española se enfrenta a una grave crisis económica y financiera que ha requerido la utilización intensa de la política económica, en particular de la política fiscal. Como es sabido, España se ha dotado de una hacienda pública descentralizada en tres niveles de gobierno, siendo las CCAA el principal agente que realiza el gasto público. Por ello, la coordinación de la política de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento constituye un elemento determinante del éxito de la política fiscal. Dicha coordinación ha atravesado diversas etapas desde los inicios de la descentralización y a partir de 2003 se realiza contando con una normativa legal específica<sup>2</sup> que pretende asegurar la coordinación y el control de la actuación financiera de las administraciones territoriales, en particular de las CCAA.

La política de estabilidad presupuestaria se ha analizado en el ámbito académico, tanto desde la perspectiva económica (Monasterio y Fernández Llera [2010]), como jurídica (Ruiz Almendral [2008]), antes de la crisis que ha azotado a la economía española en los años 2008 a 2011<sup>3</sup>. En las páginas que siguen se realiza un breve análisis de la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento autonómico durante estos ejercicios en que las administraciones han debido coordinar su política presupuestaria con instrumentos jurídicos diseñados para un contexto de crecimiento económico. Mostrar cómo ha ido incrementándose la coordinación en este ámbito en los años 2008 a 2011 ayuda a comprender la reforma del artículo 135 de la Constitución Española operada en el otoño 2011 con un amplio consenso político.

En el primer apartado de este trabajo se presenta someramente la situación financiera de las CCAA, ofreciendo las principales cifras relevantes a efectos de estabilidad y endeudamiento. En el segundo apartado se describe la política seguida en esta materia en los años 2008-2011, lo que permite poner de manifiesto el reforzamiento de la coordinación efectiva de la actividad financiera de las CCAA. El artículo concluye con unas consideraciones finales.

## 1. UNA HACIENDA PÚBLICA FUERTEMENTE DESCENTRALIZADA

Como se ha dicho, España se organiza en tres niveles de gobierno, siendo el nivel autonómico el principal agente que realiza el gasto público. Además del fuerte grado de descentralización que caracteriza nuestra hacienda, un rasgo relevante es lo reciente del proceso descentralizador. Si en 1982, la Administración General del Estado (AGE, en adelante) más la Seguridad Social realizaban el 85,5% del gasto público, hoy

<sup>2</sup> Nos referimos al Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP), la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCGEP, en adelante). La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante) ha sido adaptada en consecuencia. También debe considerarse la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP (actual TRLGEP) y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LOCGEP. Esta normativa y su desarrollo se ha venido denominando Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP).

<sup>3</sup> Arellano *et al.* (2011) analiza también algunos aspectos de la cuestión.

en día ejecutan solamente el 50,8% del total. Las CCAA han sido el principal beneficiario de esta reducción, alcanzando ya 35,6% del gasto público total (cuadro 1).

CUADRO 1  
*Participación en el gasto público*

	1982	1996	2009
<b>Comunidades Autónomas</b>	3,6%	22,3%	35,6%
<b>Entidades Locales</b>	10,6%	11,3%	13,6%
<b>Admon Gral del Estado</b>	53,0%	37,2%	20,9%
<b>Seguridad Social</b>	32,5%	29,2%	29,9%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

La estabilidad presupuestaria se mide, atendiendo a su definición en la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP), en términos de Capacidad (superávit) o Necesidad (déficit) de Financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En el cuadro 2 aparece la evolución de la Capacidad o Necesidad de Financiación de las Administraciones Públicas españolas desde el primer año de aplicación de la NEP. Como puede apreciarse, el proceso de consolidación fiscal iniciado en España a mediados de los años 90 culmina con un superávit en los años 2005-07 en torno al 2% del PIB. En un contexto de fuerte crecimiento de la economía, se requería y se logró mantener un superávit público con una administración fuertemente descentralizada. Podrá discutirse, desde la perspectiva actual, si ese superávit fue suficiente, pero en todo caso, el signo del saldo presupuestario era el correcto.

CUADRO 2  
*Capacidad o Necesidad de Financiación*

AÑO	TOTAL	ESTADO	CC.AA.	EE.LL.	SS
2003	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2	1,0
2004	-0,3	-1,3	-0,1	0,0	1,0
2005	1,0	0,2	-0,3	-0,1	1,1
2006	2,0	0,7	0,0	0,1	1,3
2007	1,9	1,2	-0,2	-0,3	1,3
2008	-4,5	-3,0	-1,7	-0,5	0,7
2009	-11,2	-9,3	-2,0	-0,6	0,8
2010	-9,3	-5,7	-2,9	-0,5	-0,2

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Sin embargo, los agentes protagonistas de la consolidación fiscal y del superávit hasta 2007 fueron la AGE y la Seguridad Social. En cambio, las Administraciones terri-

toriales tuvieron hasta 2007 ligeros déficit, salvo en 2006 cuando las CCAA cerraron con equilibrio y las EELL con un pequeño superávit.

Por lo que se refiere a los años de la crisis, el déficit aparece a partir de 2008 siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea en el marco del Plan Europeo para la Recuperación Económica. Nuevamente se podrá debatir si el déficit de 2008 y en particular el de 2009 fueron excesivos, pero importa subrayar aquí que la orientación de la política presupuestaria que se realizó era la adecuada a la realidad de ese momento. Nuevamente, el agente protagonista de la política expansiva fue la AGE con un impulso fiscal en dos años de 10,5 puntos del PIB, mientras que las CCAA elevaron su déficit entre 2008 y 2009 solamente en 1,8 puntos del PIB.

El análisis del saldo agregado de las CCAA oculta comportamientos bien diferentes entre ellas<sup>4</sup>. En ese sentido es ilustrativo ver el cuadro 3 siguiente.

CUADRO 3

*Capacidad o Necesidad de Financiación de las CCAA*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
País Vasco	-0,11%	0,00%	0,79%	1,15%	1,09%	-1,19%	-3,90%	-2,40%
Cataluña	-0,49%	-0,54%	-0,41%	-0,84%	-0,62%	-2,60%	-2,41%	-4,22%
Galicia	0,16%	-0,23%	-0,36%	0,15%	0,18%	-0,37%	-1,00%	-2,38%
Andalucía	0,05%	2,22%	-0,18%	0,35%	0,38%	-1,01%	-1,62%	-3,13%
Asturias	0,36%	0,18%	0,56%	-0,21%	0,03%	-0,78%	-1,54%	-2,68%
Cantabria	0,15%	0,72%	0,55%	-0,62%	-0,03%	-1,09%	-3,25%	-2,87%
Rioja, La	-0,77%	-0,26%	-0,15%	-0,92%	-1,00%	-1,32%	-0,92%	-3,05%
Murcia	-0,21%	-0,03%	1,11%	0,69%	-0,11%	-2,85%	-2,62%	-4,94%
C. Valenciana	-1,27%	-1,41%	-0,31%	0,14%	-1,22%	-2,11%	-3,09%	-3,57%
Aragón	-0,08%	-0,41%	-0,01%	-0,17%	-0,16%	-1,01%	-1,74%	-2,99%
C. La Mancha	0,00%	-1,13%	-0,88%	-0,64%	-0,37%	-2,80%	-4,76%	-6,32%
Canarias	-0,07%	-0,52%	0,05%	0,12%	0,14%	-0,80%	-1,07%	-2,29%
Navarra	-0,02%	0,12%	1,13%	2,52%	1,06%	-4,75%	-2,89%	-3,28%
Extremadura	-0,03%	0,29%	2,09%	0,55%	0,49%	-1,18%	-1,89%	-2,39%
Balears, Illes	-0,40%	-1,76%	-1,31%	-1,23%	-1,95%	-3,31%	-3,25%	-4,00%
Madrid	0,01%	0,08%	-0,11%	0,05%	0,00%	-0,75%	-0,43%	-0,71%
Castilla y León	-0,04%	0,19%	-0,69%	0,17%	-0,20%	-0,96%	-1,64%	-2,26%

Fuente: elaboración propia con datos publicados en la web de la Secretaría del CPFF y INE. El cuadro expresa el déficit de cada año en porcentaje del PIB regional publicado en noviembre 2011. Por ello, no refleja el cumplimiento legal del objetivo estabilidad fijado para cada año.

El análisis individualizado de la capacidad o necesidad de financiación de cada Comunidad Autónoma revela que en los años 2003 a 2007 algunas CCAA tuvieron déficit casi todos los años (Cataluña, La Rioja, C. Valenciana, Aragón, C. La Mancha e

<sup>4</sup> También en las EELL el comportamiento individual es muy diferente, pero no es objeto de análisis en este trabajo.

I. Baleares) mientras las restantes tuvieron mayoritariamente equilibrio o superávit<sup>5</sup>. Cabe preguntarse si existe algún motivo estructural para que en época de fuerte crecimiento de los ingresos públicos, algunas CCAA tuvieran sistemáticamente déficit, si bien de muy diferente importe. La única razón que parece común a esas CCAA es una voluntad política despreocupada de los objetivos de política económica del gobierno central, que en aquellos años perseguía alcanzar el superávit en el marco de una política contracíclica. A partir del 2008 todas las CCAA tuvieron déficit si bien, como veremos en el apartado segundo, algunas CCAA respetaron los límites fijados por la AGE mientras otras se desviaron de forma sustancial.

En suma, la política presupuestaria ha logrado sus objetivos en términos agregados –hubo superávit y déficit cuando era necesario– pero tanto en la etapa de fuerte crecimiento económico como en la recesión que le ha seguido, han existido dificultades para la coordinación de la política fiscal entre las CCAA y la Administración General del Estado, en la medida en que solo una parte de las CCAA han cumplido con los objetivos marcados.

La contrapartida obvia del déficit anual es la deuda pública que lo financia. El cuadro 4 muestra la evolución de la deuda pública desde 2003. Como puede verse, el proceso de consolidación fiscal permite alcanzar el volumen más bajo en 2007, con una deuda pública total del 36,2% del PIB, mientras que la deuda empieza a crecer de forma sustancial a partir de 2008. Nuevamente, la política fiscal fue, al menos en su signo, la adecuada a las circunstancias, y su protagonista ha sido el gobierno central. A partir de 2008 el crecimiento de la deuda de las CCAA se acelera, pero se sitúa en el tercer trimestre de 2011 en el 12,6% del PIB, un volumen reducido dado su peso en la actividad económica<sup>6</sup>.

CUADRO 4

*Deuda pública en porcentaje del PIB*

Año	Total	A. Central	CC.AA.	EE.LL.
2003	48,7	39,4	6,3	2,9
2004	46,2	37,0	6,2	2,9
2005	43,0	33,9	6,3	2,8
2006	39,6	30,9	5,9	2,8
2007	36,2	27,2	5,7	2,8
2008	40,1	30,2	6,6	2,9
2009	53,5	41,1	8,5	3,3
2010	60,4	45,5	11,1	3,3
2011 (3T)	65,9	50,0	12,6	3,4

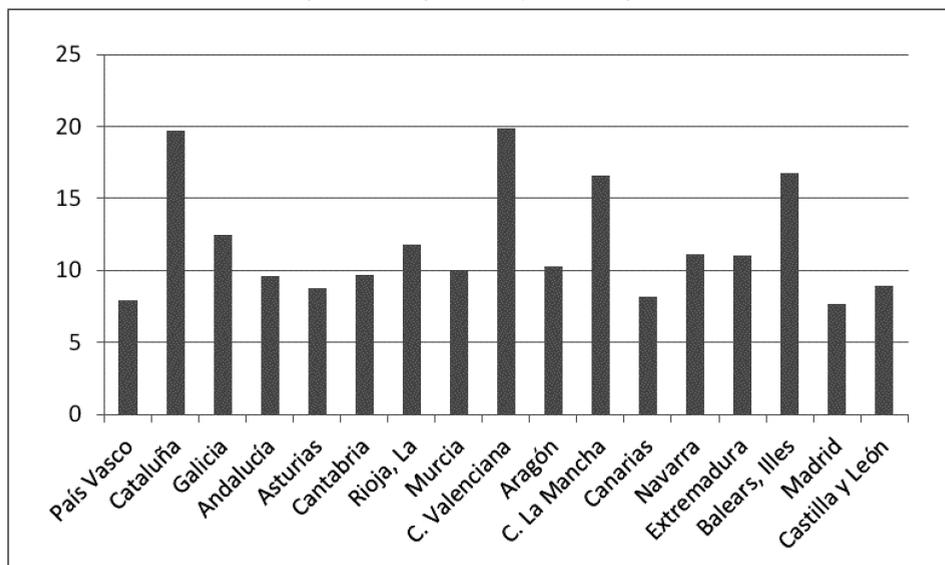
Fuente: Boletín Estadístico. Banco de España (www.bde.es).

<sup>5</sup> De las 85 observaciones que conforman los 5 años 2003 a 2007 para 17 CCAA, en 46 de ellas hubo déficit, o sea el 54,1%.

<sup>6</sup> Existe un desequilibrio entre la proporción del gasto público que realizan las CCAA y su peso en la deuda pública debido al relativamente reciente proceso de descentralización. Éste se ha venido realizando de acuerdo con el principio de “coste efectivo” (art. 19 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico) sin computar la deuda pública asociada a los servicios traspasados. En consecuencia, la deuda asociada a los bienes de inversión se quedó en la AGE, sin que fuera objeto de traspaso.

El detalle de la deuda por CCAA (cuadro 5) refleja más claramente el comportamiento dispar según las administraciones de que se trate: Comunidad Valenciana (19,9%), Cataluña (19,7%), Islas Baleares (16,8%) y Castilla La Mancha (16,6%) tienen niveles de deuda significativamente superiores a la media como consecuencia de haber incurrido en déficit repetidos y de cuantías importantes.

CUADRO 5  
*Deuda pública en porcentaje del PIB por CCAA*



Fuente: Boletín Estadístico. Banco de España ([www.bde.es](http://www.bde.es))

Una vez descritas de forma somera las principales cifras, analicemos a continuación la política desarrollada desde 2008.

## 2. LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL DE LAS CCAA

La coordinación de la política fiscal de las CCAA se realiza por dos vías complementarias entre sí. Por un lado, se fijan anualmente los objetivos de estabilidad de las CCAA y se efectúa la evaluación de su cumplimiento, siguiendo los mecanismos establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP). Por otro, se regula el endeudamiento de las CCAA mediante la aplicación de la LOFCA. En ambos casos, la coordinación se materializa en los correspondientes acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF en adelante). El estudio de tales acuerdos desde 2008 muestra la coordinación efectivamente realizada a lo largo de los años 2008 a 2011<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Todos los acuerdos se publican en la Memoria de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de cada ejercicio, que puede consultarse en línea: [www.meh.es](http://www.meh.es)

### a) Años 2008 y 2009

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de julio de 2007 estableció los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada una de las Comunidades Autónomas del periodo 2008-2010 en un superávit del 0,25% del Producto Interior Bruto regional. Dichos objetivos resultaban acordes con las previsiones contenidas en el informe sobre la posición cíclica de la economía española de 28 de marzo de 2007 que lógicamente, dado que no había mostrado todavía ningún síntoma, no previó la crisis que se iniciaría en el año 2008. Era la primera vez que el objetivo de estabilidad se fijaba con superávit, aunque matizado con la posibilidad de incurrir en un déficit adicional para financiar inversiones productivas<sup>8</sup>.

Sin embargo, la evolución de la coyuntura económica obligó a flexibilizar dicho objetivo de superávit para 2008 mediante un acuerdo del CPFF del 8 de octubre de 2008<sup>9</sup>. La técnica jurídica que se utilizó para respetar la NEP fue anticipar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a propuesta del Gobierno, acordaría la no aplicación de la exigencia de presentar el plan de reequilibrio en caso de incumplimiento. O sea que, en octubre de 2008 se permitía un déficit de -0,75% del PIB regional ante la evidencia de las dificultades que tenían las CCAA para cumplir el objetivo de superávit marcado<sup>10</sup>. Por otra parte, el citado acuerdo del CPFF estableció que las autorizaciones de endeudamiento debían atender al nuevo “objetivo” y por tanto se permitiría financiar el déficit incurrido con endeudamiento a largo plazo (ídem con el déficit por inversiones productivas).

Para el trienio 2009-2011, se procedió de idéntico modo. En primer lugar se fijó un objetivo de equilibrio presupuestario para 2009 en los CPFF celebrados el 20 de mayo de 2008 (para el objetivo conjunto) y el 22 de julio de 2008 (para el objetivo indivi-

8 El art. 3.1 de la LO 6/2001, en la redacción dada por la reforma operada por la LO 3/2006 establece: “*Con independencia del objetivo de estabilidad fijado (...) para cada Comunidad Autónoma y, en su caso, adicionalmente al déficit fijado en dichos objetivos, con carácter excepcional, podrán presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas (...). El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar el 0,25% del PIB regional*”.

9 Acuerdo 5/2008 del CPFF.

10 Se aplicó la NEP del siguiente modo. Se consideró que el cuadro macroeconómico aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de julio de 2008 ponía de manifiesto una importante revisión a la baja de las previsiones de crecimiento económico que sirvieron de base para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria del ejercicio 2008, situando tales previsiones por debajo del 2% previsto en la normativa de estabilidad por debajo del cual los objetivos de estabilidad podrían haberse establecido con un déficit hasta un -0,75% del PIB. Por otra parte, el artículo 7.2 Ley Orgánica 5/2001 establece que: “*Para valorar el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2.1.c) de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria se tendrán en cuenta la evolución real de la economía en el ejercicio presupuestario con relación a la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 8.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.*”

*Atendiendo a las circunstancias recogidas en el párrafo anterior el Gobierno podrá proponer al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la no aplicación a determinadas Comunidades Autónomas de la exigencia de presentar el plan de reequilibrio al que se refiere el artículo 8 de esta Ley”.*

De este modo, anticipando la aplicación de este último párrafo, se respetaba la NEP.

dual), sobre la base del informe sobre posición cíclica de la economía española que preveía un crecimiento del PIB superior al 2% para el ejercicio 2009<sup>11</sup>.

En octubre de 2008, se flexibilizó el objetivo para 2009 con el mismo procedimiento descrito en el caso del objetivo para 2008, con lo que quedó establecido un objetivo de déficit, para cada Comunidad Autónoma, del -0,75% de su PIB regional sin computar en su caso el programa de inversiones productivas, que permitiría, de cumplirse los requisitos específicos, alcanzar un déficit de -0,25% adicional<sup>12</sup>.

Por tanto, para los ejercicios 2008 y 2009, el déficit máximo permitido a las CCAA podía alcanzar el -1%, límite previsto en la NEP vigente cuando la economía crece por debajo del 2%, y en consecuencia, el endeudamiento podría incrementarse en consonancia, siempre que no se superase el importe del déficit en que efectivamente incurriera cada Comunidad Autónoma.

El objetivo para 2008 fue cumplido por siete CCAA (Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Canarias, Madrid, Castilla y León) e incumplido por las restantes. El grado de cumplimiento se redujo en 2009 a solo tres CCAA (Galicia, Madrid y La Rioja), debido sin duda al empeoramiento de la coyuntura económica y a pesar de la importante aportación de recursos adicionales por parte de la AGE como consecuencia del acuerdo para un nuevo modelo de financiación autonómica<sup>13</sup>.

## b) Año 2010

Para el trienio 2010-2012, se introdujo un nuevo elemento de flexibilidad para poder superar el límite máximo de déficit de las CCAA fijado en la NEP. Así, el Consejo de Ministros de 19 de junio de 2009 aprobó el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas con déficit de -0,75% del PIB para los ejercicios 2010 y 2011 y equilibrio presupuestario para 2012, sin incluir el déficit por inversiones productivas. El acuerdo del Consejo de Ministros contemplaba igualmen-

11 El 22 de julio de 2008, el gobierno ya era consciente de la necesidad de flexibilizar la aplicación de la NEP, ya que el propio acuerdo señalaba: *“Si las previsiones contenidas en el cuadro macroeconómico para los Presupuestos Generales del Estado para 2009 [que se aprobaría unos días más tarde] no alcanzan la previsión inicial contenida en el informe de fecha 25 de abril de 2008, y se sitúan por debajo del 2%, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 5/2001, el Ministerio de Economía y Hacienda propondrá al Gobierno la no exigencia del plan de reequilibrio al que se refiere este artículo, dentro del margen de déficit contemplado en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001.*

*Del mismo modo, si la evolución real de la economía se situara por debajo del referido 2%, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 5/2001, el Ministerio de Economía y Hacienda propondrá al Gobierno la no exigencia del plan de reequilibrio al que se refiere este artículo, dentro del margen de déficit contemplado en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001*

12 Véase el Acuerdo 4/2008, de 8 de octubre.

13 Acuerdo 6/2009 del CPFF de 15 de julio, que se trasladó a la Ley 22/2009. En dichos acuerdo y Ley se establecía la aportación de recursos adicionales por parte de la AGE con una gradualidad que se extendía desde el propio ejercicio 2009 hasta el ejercicio 2012. Arellano *et al.* (2011) han estudiado la estabilidad presupuestaria en el marco de los diferentes sistemas de financiación autonómica.

te que, dada la coyuntura de grave crisis económica y con carácter excepcional y temporal, en el caso de que las Comunidades Autónomas presentasen planes económico financieros de reequilibrio cuyas medidas fueran declaradas idóneas por el CPFF, el objetivo de estabilidad presupuestaria podría alcanzar, con carácter de máximos, un déficit de  $-2,50\%$ ,  $-1,70\%$  y  $-1,30\%$  del PIB para 2010, 2011 y 2012 respectivamente<sup>14</sup>. Dicha flexibilidad fue informada favorablemente por el CPFF de 7 de octubre de 2009 y, para el año 2010 se acogieron a ella, presentando el correspondiente Plan Económico Financiero de reequilibrio todas las CCAA excepto la Comunidad de Madrid (cuyo objetivo quedó por tanto establecido para 2010 en  $-0,75\%$  de su PIB regional).

Al igual que para 2008 y 2009, la mayor flexibilidad en la fijación del objetivo de estabilidad se reflejó en las autorizaciones de incrementos de endeudamiento que permitieran financiar el déficit previsto.

Por tanto, hasta final del año 2009, la coordinación de la política de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento de las CCAA se realizó aplicando de forma flexible la NEP, pero respetando su filosofía inicial, esto es, fijando el objetivo a alcanzar y evaluando a posteriori su cumplimiento, sin que el incumplimiento conllevara sanción alguna.

A partir del otoño de 2009, el gobierno de la nación inicia, de acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea, la senda de consolidación fiscal para alcanzar un déficit del  $-3\%$  en 2013 en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además de la aprobación de unos Presupuestos Generales del Estado para 2010 ya restrictivos, que incorporaban medidas de ahorro de gasto y una elevación sustancial del IRPF y del IVA, el Consejo de Ministros del 29 de enero 2010 adoptó, entre otras medidas que afectaban a la AGE y a las EELL, un Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013. Dicho acuerdo marco, que fue aprobado por el pleno del CPFF de 22 de marzo de 2010, representa un paso adelante en la coordinación de la política fiscal por parte del gobierno, porque ya no se limita a fijar objetivos de saldo presupuestario, sino que se adentra en las medidas a adoptar por cada una de las CCAA<sup>15</sup>.

Merece la pena detenerse en los principales puntos del citado Acuerdo Marco para comprender como representa un cambio sustancial en la coordinación de la política de estabilidad presupuestaria. La profundidad de la crisis y la necesidad de un ajuste muy importante por el lado del gasto, permite a la AGE abordar medidas que afectan al ámbito de autonomía de las CCAA. Así, además de asumir el compromiso de cumplir la senda de consolidación fiscal incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad, se acuerda que *“se adoptarán, respetando las competencias y autonomía financiera de cada Administración, las medidas de ingresos y gastos públicos que refuer-*

<sup>14</sup> Memoria de actuaciones 2009 del CPFF, página 8. No incluye el efecto de las previsiones de liquidación del sistema de financiación a favor del Estado.

<sup>15</sup> Acuerdo 1/2010, de 22 de marzo, del CPFF.

cen los principios de eficiencia, austeridad y transparencia en el gasto público y garantizan la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo” (punto 1.3). Y también que “se aplicará una política de contención de los gastos de personal, que se instrumentará a través de una senda de austeridad en materia de retribuciones, una estrategia restrictiva en la configuración de las ofertas de empleo público y una política de racionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración” (punto 1.4). No obstante, este avance se realiza con cierta timidez, subrayando en todo momento el “pleno respeto a las competencias y autonomía financiera de cada administración” y se instrumenta mediante grupos de trabajo que debían concretar las medidas que se adoptarían<sup>16</sup>. Además de lo anterior, se acuerda una medida muy concreta: la adopción de planes de reducción de entes públicos dependientes, que fueron puestos en marcha por casi todas las CCAA a lo largo de 2010. Finalmente, el punto 3 establece: “El Gobierno de España tendrá en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit, para graduar las transferencias a las Comunidades Autónomas efectuadas en los Presupuestos Generales del Estado que no vengan determinadas por normas vigentes o acuerdos exigibles”. Este punto dio lugar a la Disposición adicional 41ª de la Ley 39/2010, de PGE para 2011 por la que se frena la firma de convenios con CCAA incumplidoras de su objetivo de déficit.

En suma, el Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de la Finanzas Públicas adoptado el 22 de marzo de 2010 muestra la conciencia que ya tenía el gobierno central de la necesidad de que la coordinación de la política presupuestaria con las CCAA fuera más allá de los instrumentos diseñados por la NEP vigente.

La fuerte inestabilidad de los mercados financieros en la primavera de 2010 obligó al Reino de España y a otros países de la eurozona a acelerar su plan de consolidación fiscal, lo que dio lugar al Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. En lo que aquí importa, dicho Real Decreto Ley contenía medidas que directamente reducían los gastos de las CCAA en materia de personal, de gasto farmacéutico y de aplicación de la Ley de Dependencia, en una intervención decidida, esta vez sí, en los gastos de las CCAA. Además, el Consejo de Ministros adoptó un nuevo acuerdo con las CCAA sobre sostenibilidad de las finanzas públicas que el CPPF aprobó el 15 de junio de 2010.

En el nuevo acuerdo marco con las CCAA sobre sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>17</sup> se reiteraba el compromiso de todas las CCAA con la nueva senda de estabilidad comprometida por el gobierno de España, reduciendo del -2,5% al -2,4% el objetivo de estabilidad para 2010 y del -1,7 al -1,3% para 2011. Esta modificación del objetivo para 2010 no pudo seguir la metodología establecida en la NEP por razones de urgencia bien evidentes, aunque sí requirió que se revisaran los Planes Económico Financieros de reequilibrio (PEF) aprobados con anterioridad en lo referente a 2010. Nótese que la reducción del objetivo de déficit en 2010, de 0,1% del PIB era ligeramente inferior a la reducción del gasto de personal y demás medidas establecidas con carácter básico

<sup>16</sup> Dichos grupos de trabajo no lograron los pretendidos acuerdos.

<sup>17</sup> Acuerdo 14/2010 del CPPF.

por el RDL 8/2010, de modo que el ajuste adicional venía dado, no requería un esfuerzo adicional por parte de las CCAA en 2010 respecto del objetivo de estabilidad inicial (en cambio en 2011 el esfuerzo adicional de las CCAA era muy notable).

Pero el elemento más destacable del nuevo acuerdo marco con las CCAA es una nueva regulación que se da al ejercicio de las competencias del Estado en materia de autorizaciones de endeudamiento. Se introduce, por primera vez, una autorización gradual en tres tramos, condicionados todos ellos a cumplimientos previos de los requisitos de la NEP. El primer tramo por la mitad del incremento total deuda del año, requiere a aprobación del PEF por el CPFF; el segundo tramo requiere la evaluación de la ejecución presupuestaria del primer semestre y una previsión de cierre del ejercicio cumpliendo el objetivo de estabilidad y el último tramo no se otorga hasta cerrado el ejercicio, si se ha cumplido con el objetivo de estabilidad. Esta nueva regulación, aunque no sea formalmente un mecanismo de sanción, adopta ese carácter por vez primera, dado que el gobierno de la nación advierte a las CCAA que utilizará las autorizaciones de endeudamiento como mecanismo de sanción contra las incumplidoras. Este ejercicio es competencia del Estado, por lo que no requería un acuerdo explícito del CPFF, pero se opta esa vía, buscando quizá cierto efecto disuasorio.

Por último, el acuerdo marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas incluye la publicación del informe sobre ejecución presupuestaria del primer semestre con la recomendación de adoptar medidas adicionales para las CCAA que estén en riesgo de incumplir su objetivo de estabilidad. Este mecanismo de sanción por medio de la transparencia estaba ya a disposición del gobierno que, al amparo del art. 7.1 del TRLGEP podía formular una advertencia por riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, opción que no se ha utilizado en ninguna ocasión. En el CPFF de 24 de noviembre de 2010 se utilizó por primera vez un mecanismo equivalente, señalando públicamente las CCAA que estaban en riesgo de incumplimiento de su objetivo de estabilidad para 2010 (Murcia y Castilla La Mancha de manera significativa).

Las necesidades de afrontar la crisis incrementaron la actividad coordinadora del gobierno, liderando los acuerdos del CPFF y estableciendo nuevos mecanismos de sanción a las CCAA vía autorizaciones de endeudamiento y mejora de la transparencia. No obstante, el objetivo de estabilidad fijado para 2010 lo han alcanzado solamente seis CCAA<sup>18</sup> mientras en el resto se han producido desviaciones. En conjunto de todas ellas, los datos muestran un déficit de -2,94% del PIB, lo que representa una desviación de 0,54% respecto del objetivo marcado.

### c) Año 2011

En cuanto al periodo 2011-13, se aprobó el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de un déficit de -0,75% del PIB para el ejercicio 2011 y estabilidad presu-

<sup>18</sup> Véase cuadro 3, aunque se trata de datos provisionales a la fecha de entrega de este artículo.

puestaria para 2012 y 2013, sin incluir el déficit por inversiones productivas<sup>19</sup>. Nuevamente, en el caso de que las Comunidades Autónomas presentasen planes económico financieros de reequilibrio cuyas medidas fueran declaradas idóneas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el objetivo de estabilidad presupuestaria podría alcanzar, con carácter de máximos, un déficit en porcentaje del PIB de -1,30%, -1,30% y del -1,10% para 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

El último eslabón de la cadena de acuerdos que han reforzado la coordinación de la política de estabilidad y endeudamiento de las CCAA durante los años 2008 a 2011 es el Acuerdo 26/2010, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, aprobado en el pleno celebrado el día 24 de noviembre de 2010 por el que se determinan los criterios en función de los cuales se tramitarán las autorizaciones de las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas para 2011. El principio rector de las autorizaciones de endeudamiento es nuevamente en tres tramos condicionados al cumplimiento de la NEP, pero el citado acuerdo comienza señalando: *El incremento del endeudamiento previsto en 2011 se minorará en el importe del incumplimiento del límite de endeudamiento a 31 de diciembre del año anterior de la Comunidad derivado de los Acuerdos del Consejo en materia de endeudamiento*. Lo que significa que dejan de financiarse con autorizaciones de endeudamiento a largo plazo las desviaciones respecto del objetivo fijado. Hasta el año 2008 inclusive, se autorizaron operaciones de endeudamiento a largo plazo a cada CA hasta el importe máximo del déficit incurrido, independientemente de si éste se producía cumpliendo el objetivo de estabilidad fijado en su PEF. Por ello, hasta 2008 las autorizaciones de endeudamiento no significaron limitación alguna a una política fiscal autónoma. A partir de 2009 cambia el criterio y se decide autorizar una desviación máxima de un punto sobre el objetivo fijado, a modo de transición hacia el nuevo criterio explicitado en el acuerdo 26/2010 citado, por el que se financia con deuda a largo plazo el déficit incurrido hasta un máximo de 2,4% del PIB regional. En caso de desviaciones, su importe deberá financiarse a corto plazo, lo que representa una severa restricción al gasto para las CCAA afectadas.

Por último, es relevante señalar que en el año 2011 dos CCAA que tenían obligación de hacerlo no presentaron al CPFF su PEF de reequilibrio, poniendo de manifiesto por primera vez cierto grado de *insumisión* a los acuerdos del mismo y a la aplicación de la NEP. Se trata de Cataluña y Castilla La Mancha que sin embargo anunciaron en el pleno del CPFF de 27 de julio de 2011 su voluntad de cumplir el objetivo de estabilidad fijado para 2012 (-1,3%) mediante la presentación del correspondiente PEF.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores se ha descrito la coordinación de la estabilidad presupuestaria y del endeudamiento de las CCAA durante los años 2008 a 2011. El análisis anterior permite formular las consideraciones que se exponen a continuación.

<sup>19</sup> Sesión plenaria del CPFF de 27 de julio 2010. No incluye el efecto de las previsiones de liquidación del sistema de financiación a favor del Estado.

En primer lugar, si bien el déficit y la deuda del conjunto de las CCAA se mantiene en niveles que no son alarmantes, en cada uno de los años 2008 a 2010, se han superado los objetivos fijados. Con los datos publicados de ejecución presupuestaria de las CCAA a 30 de septiembre de 2011, en el momento de redactar estas líneas, cabe prever que también en 2011 habrá alguna desviación al alza respecto del objetivo marcado.

La crisis se ha combatido con las herramientas disponibles: fijación de objetivos de estabilidad adecuados a las circunstancias, autorizaciones de endeudamiento restringidas para las CCAA incumplidoras e incremento de la transparencia. En este último factor, la transparencia, se han producido mejoras considerables como la actualización semestral del Inventario de Entes dependientes de las CCAA (del que participan todas excepto País Vasco), la publicación de la ejecución presupuestaria trimestral por CCAA, la publicación del resumen de los Planes de reequilibrio y de las autorizaciones de endeudamiento concedidas.

Sin embargo, los analistas y en especial los mercados financieros internacionales no conocen bien la realidad autonómica y tienen la sensación de que el Gobierno de España carece de capacidad para controlar el déficit de las administraciones regionales. Las actuaciones descritas en este artículo prueban que esa impresión no es del todo cierta, pero los resultados de cada año revelan que los instrumentos disponibles no han sido suficientes. Abunda en esta conclusión el hecho de que algunas CCAA incurren en déficits tan elevados que, de mantenerse, resultarían pronto insostenibles, de modo que la duda sobre una parte se extiende muy rápidamente al todo.

En segundo lugar, de la experiencia de la aplicación de la NEP desde 2003, y en particular desde 2008, cabe extraer algunas lecciones. A mi juicio podrían ser las siguientes:

- i) Los pactos internos de estabilidad que se han materializado cada año en acuerdos del CPFF sobre objetivos de déficit y limitaciones al endeudamiento, tal como estaba previsto en la NEP, no se han cumplido con carácter general.
- ii) Conforme ha sido necesario, el Gobierno de la nación ha incrementado la coordinación adentrándose en el ámbito de autonomía de las CCAA a través de acuerdos o mediante legislación básica.
- iii) La restricción al endeudamiento y la transparencia han incentivado el cumplimiento de los objetivos marcados, pero se han revelado como insuficientes por su tardanza en surtir efectos contractivos sobre el gasto.
- iv) Los actuales órganos de coordinación de la política fiscal se han mostrado de gran utilidad, pero no se ha conseguido hacer cumplir los acuerdos.

Una tercera consideración es que las insuficiencias que la crisis ha puesto de manifiesto en la coordinación fiscal con las CCAA para lograr una política macroeco-

nómica única han llevado a la reforma del artículo 135 de la Constitución. Además de reflejar los compromisos de España en cuanto a la limitación del déficit estructural y sobre los compromisos de pago de la deuda pública, dicha reforma es importante en relación con la coordinación con las CCAA de la política presupuestaria y de endeudamiento. En particular, el artículo 135.5 prevé que una Ley orgánica desarrollará, entre otros, los siguientes contenidos relevantes a nuestros efectos:

- i) La distribución de los límites de déficit y deuda entre las distintas AAPP y los mecanismos de corrección en caso de que excepcionalmente se superen
- ii) La responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento.

El primer elemento ya existe en la NEP vigente, por lo que cabe esperar que se modifique el reparto de los límites entre administraciones, pero la nueva Ley de estabilidad presupuestaria no será esencialmente diferente en ese punto. Sin embargo, la novedad principal que aporta la reforma constitucional en este ámbito es que habilita para que mediante Ley Orgánica se regulen sanciones a las administraciones incumplidoras.

A la hora de cerrar este trabajo, la Unión Europea ha adoptado, entre otros, unos acuerdos por los que se prevé el establecimiento de sanciones automáticas a los países incumplidores de los compromisos de estabilidad presupuestaria. Tales acuerdos se desarrollarán en primavera de 2012, de forma paralela a la Ley orgánica prevista en el art. 135 de la CE, por lo que a esta fecha (diciembre 2011) se desconoce cuál será la concreción de unos y otra. En lo que respecta a la Ley orgánica que sustituya a la actual NEP, del análisis realizado en estas páginas cabría avanzar las posibles líneas de reforma siguientes:

- a) Se requieren mecanismos de sanción para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Dichos mecanismos deberían reunir, a la vista de lo sucedido, dos características: deben ser automáticos e inmediatos. El primer elemento, en línea con las reformas de la UE, para restar margen de interpretación política en su aplicación. El segundo, porque la restricción al endeudamiento y la transparencia, que ya se vienen aplicando, solo muestran sus efectos en el medio plazo. En este sentido, en fase preventiva, cabría explorar la posibilidad de aplicar retenciones de la financiación del Estado a las CCAA cuyos presupuestos y medidas de política económica pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos marcados. Cuando las desviaciones de pongan de manifiesto a posteriori, en la ejecución real, podrían adoptarse medidas que afecten directa e inmediatamente a los gastos e ingresos de la C. Autónoma incumplidora.
- b) Será necesario continuar con la mejora de la transparencia, en línea con los acuerdos de reforma de la UE. En particular, convendría homogeneizar el tratamiento de la información y dotar al Ministerio de Hacienda de la capa-

cidad legal y los medios para comprobar la información contable de todas las administraciones públicas. Además, tal como se ha recomendado por la literatura, debería estudiarse la creación de órganos con cierto grado de independencia, que se responsabilicen de publicar la información relevante.

- c) Finalmente, las reformas que se pretendan introducir en los órganos de coordinación –principalmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera– deben preservar los aspectos positivos acumulados desde su creación. En particular, la apuesta por la coordinación multilateral iniciada en 2003 con la actual NEP debería ser reforzada de tal suerte que las CCAA cumplidoras adquieran conciencia de que los incumplimientos de otras no son un problema ajeno, bilateral entre el gobierno central y la C. Autónoma afectada, sino un problema de todos.

En suma, de la constatación tanto interna como por los organismos internacionales de que los mecanismos de coordinación de la política fiscal de las CCAA no eran suficientes ha nacido la reforma del artículo 135 de la Constitución. Las lecciones aprendidas de la experiencia reciente deberían contribuir a que la Ley orgánica prevista en la reforma constitucional dote a la AGE de una norma capaz de ejercer plenamente la función coordinadora que le corresponde.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, P. Pajares, R. y Rodríguez Sánchez, L. (2011): *El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria*. Presupuesto y Gasto Público, 62, págs. 159-188
- Fernández Llera, R. y Monasterio, C. (2010): *¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España*. Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 195 (4-2010), págs. 139-163.
- Ruiz Almendral, V. (2008): *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*. LA LEY, Madrid.

