

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

NUEVAS REGLAS FISCALES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda

Introducción

El año 2011 ha sido pródigo en acontecimientos relacionados con la estabilidad presupuestaria del país. El mes de julio se introdujo en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria un límite al crecimiento del gasto de las Administraciones públicas centrales y locales. En septiembre se reformó el art. 135 de la Constitución para consagrar constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria y modificar las reglas fiscales hasta entonces vigentes. En diciembre, los Estados de la zona Euro acordaron un nuevo pacto fiscal, que incorpora una regla fiscal en línea con la reforma constitucional española. Durante el año, algunas CCAA han aprobado o iniciado el proceso de elaboración de su propia legislación de estabilidad presupuestaria. Finalmente, el TC ha dictado trece sentencias que reconocen la competencia estatal para aprobar normas en materia de estabilidad presupuestaria y garantizar su cumplimiento y descartan (con una argumentación, en algunos momentos, circular) que las leyes vigentes de estabilidad presupuestaria limiten de modo indebido la autonomía política o financiera de las CCAA¹.

El objetivo de este trabajo es explicar cómo afectan a las CCAA los cambios acaecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria en 2011. A tal fin, la segunda sección introduce el concepto de regla fiscal, así como sus objetivos y tipos. La sección tercera describe las reglas fiscales en vigor en la Unión Europea. La cuarta sección se centra en las reglas aplicables a las CCAA españolas desde la aprobación de la LOFCA en 1980 hasta las leyes de estabilidad presupuestaria. La quinta sección describe las novedades más recientes en esta materia, y la sexta sección cierra el trabajo con algunas valoraciones.

Reglas fiscales: concepto, objetivos y tipos

Como explica el Fondo Monetario Internacional en un influyente documento (FMI, 2009), la política fiscal de muchas economías avanzadas presenta un

1. STC 134/2011, de 20 de julio, STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre, SSTC 195, 196, 197, 198 y 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre.

claro sesgo hacia el déficit (*deficit bias*) y, por tanto, hacia el aumento desordenado de la deuda pública, que puede tener una repercusión desfavorable, vía elevación de los tipos de interés o anticipación de futuros aumentos impositivos, en la inversión privada y en el crecimiento económico. Este sesgo deficitario se explica, básicamente, por dos razones. La primera es el comportamiento miope de los políticos, por motivos electorales, que les conduce a ignorar las exigencias del largo plazo. La segunda razón deriva del clásico problema de los “recursos de propiedad común” (*common-pool problem*): los individuos y los colectivos compiten por los recursos comunes sin tomar en consideración el impacto presupuestario de sus demandas sobre los demás. En una unión económica, cada país o región no tiene en cuenta los efectos de su política fiscal sobre la estabilidad macroeconómica del conjunto, esto es, no internaliza los efectos externos de su política.

Las reglas fiscales tratan de limitar la discrecionalidad y conferir credibilidad a las políticas macroeconómicas. En palabras de Kopits y Symansky (1998), una regla fiscal es una restricción permanente de la política fiscal, expresada en términos de un indicador sintético del desempeño fiscal. Aunque se trata de un instrumento sujeto a mucho debate en el ámbito académico, el uso de las reglas fiscales se ha incrementado vertiginosamente en las últimas dos décadas.

Si se cumplen, las reglas fiscales contribuyen a la sostenibilidad de la deuda pública y la solidez y credibilidad de las finanzas públicas. Estas, a su vez, facilitan la reducción de los tipos de interés y el nivel de precios y la mejora de las expectativas de los agentes económicos, incrementan la eficacia estabilizadora del presupuesto público y, en última instancia, fortalecen la estabilidad macroeconómica, favorecedora del crecimiento económico². Adicionalmente, las reglas pueden coadyuvar al éxito de los procesos de consolidación fiscal.

Las reglas fiscales pueden establecerse sobre los ingresos públicos, los gastos públicos, el saldo presupuestario, total o estructural, la deuda pública o –como sucede frecuentemente– una combinación de estos agregados. Como comprobaremos a lo largo de estas páginas, la distinción entre el saldo presupuestario total y estructural resulta crucial. El saldo (déficit o superávit) estructural se obtiene por la diferencia entre el saldo total y el saldo cíclico, siendo este último el generado por la actuación de los denominados “estabilizadores automáticos”, esto es, por la reducción (aumento) de la recaudación tributaria (por ejemplo, del Impuesto sobre Sociedades) y el aumento (reducción) de algunos gastos públicos (como las prestaciones por desempleo) que se produce en épocas de recesión (expansión) económica³. Un límite, por ejemplo, del 0% al déficit total puede impedir la actuación de los estabilizadores automáticos. Sin embargo, un límite del 0% al déficit estructural es perfectamente compatible con un déficit total superior, en una recesión, para recoger el efecto de los estabilizadores (más

2. Martínez López (2007) realiza un análisis más detallado de los argumentos favorables a la disciplina fiscal, especialmente, en contextos de descentralización política.

3. Se puede encontrar una definición más precisa del saldo estructural y de otros conceptos relacionados –como el saldo “ajustado cíclicamente” o el saldo “a lo largo del ciclo”– en FMI (2009: 5). El saldo estructural es el saldo ajustado cíclicamente y neto de medidas puntuales y temporales.

gastos y menos ingresos), pero también impone un superávit total en una fase de expansión, por el mismo motivo (más ingresos y menos gastos).

Existe coincidencia en la literatura en sostener que la mera fijación de unos límites a la política fiscal no basta para asegurar la eficacia de los mismos. Las reglas fiscales deben estar correctamente diseñadas, incorporando los mecanismos adecuados para asegurar su cumplimiento y para corregir los incumplimientos: como señala el FMI (2009), mejor imponiendo medidas correctivas y haciendo incurrir a los incumplidores en costes de reputación, que estableciendo sanciones de dudosa viabilidad. Además, las reglas tienen que estar acompañadas del marco institucional adecuado para su aplicación, lo que supone mejorar los procedimientos presupuestarios, contables y estadísticos y asegurar la calidad y frecuencia del suministro de información, que permita el control interno y externo de la política fiscal y su conocimiento y evaluación por los ciudadanos. En algunos países, la creación de “consejos fiscales independientes” coadyuva de diferentes maneras a la solidez de las finanzas públicas: por ejemplo, realizando previsiones sobre las variables presupuestarias o económicas, evaluando las medidas de política fiscal de los gobiernos o tutelando el cumplimiento de las reglas fiscales.

Basándose en la exitosa experiencia sueca posterior a la crisis de los noventa, Calmfors (2012) sostiene que la transparencia y un debate de política económica de alta calidad pueden ser más importantes para la disciplina fiscal que el establecimiento de reglas formalmente vinculantes.

Podemos profundizar algo más en el problema de la sostenibilidad de la deuda con la ayuda de un sencillo modelo⁴. La restricción presupuestaria intertemporal de un gobierno puede escribirse de la siguiente manera:

$$Deuda_t = Deuda_{t-1} + Déficit_t \quad [1]$$

Es decir, que la deuda existente al final del año t será igual a la deuda existente al final del año anterior más la que se emita para financiar el déficit del propio año t . A continuación, ponemos las variables anteriores en función de la renta nominal:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_t} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [2]$$

Llamemos g a la tasa de crecimiento de la renta entre el año $t-1$ y el año t :

$$PIB_t = PIB_{t-1}(1 + g) \quad [3]$$

4. Para una discusión más detallada de este problema, véase el capítulo 27 de Blanchard (2000) y el capítulo 9 de Albi *et al.* (2009).

Ahora, sustituimos la expresión [3] en la [2] y obtenemos la siguiente:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{1}{1+g} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [4]$$

Finalmente, podemos expresar la variación en la relación deuda/PIB entre los años $t-1$ y t de la siguiente manera:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} - \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} = - \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{g}{1+g} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [5]$$

Decimos que la deuda es sostenible cuando la relación entre la deuda y el PIB es estable o se reduce a lo largo del tiempo. O, de otra manera, cuando la expresión anterior es igual o menor que cero. La propia expresión nos muestra las variables que condicionan la sostenibilidad de la deuda: el déficit, el nivel de endeudamiento y la tasa de crecimiento de la economía.⁵ Por ejemplo, si se quiere estabilizar la deuda en un 60% del PIB (que era la media de endeudamiento para los países de la Unión Europea en 1992) y se prevé un crecimiento anual del PIB ligeramente superior al 5% (más precisamente, un 5,26%), debe fijarse un límite al déficit del 3%.

Las reglas fiscales de la Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea (UE), las reglas fiscales están constituidas por lo dispuesto en el Tratado de Maastricht de 1992 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997 (reformado y flexibilizado en 2005)⁶. Los Estados se comprometen a alcanzar un “objetivo presupuestario a medio plazo”, que se determina para cada país teniendo en cuenta factores como su ratio de

5. De forma más precisa, la sostenibilidad de la deuda también depende del tipo de interés. Podemos reescribir la expresión [5] de esta manera:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} - \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{i-g}{1+g} + \frac{Déficitprimario_t}{PIB_t} \quad [5']$$

donde i es el tipo de interés nominal y $Déficit primario$ es el déficit sin incluir los intereses pagados por la deuda. El aumento de los intereses contribuye a elevar la relación deuda/PIB. Para estabilizar la deuda, se requiere entonces reducir el déficit primario.

6. Art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolo nº 12 al TFUE sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p.1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p.1); Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p.6), modificado por el Reglamento (CE) nº 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p.5); Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, de 17 de junio de 1997 (DO C 236 de 2.8.1997, p.1).

deuda pública, su crecimiento potencial, las necesidades de inversión pública o los compromisos futuros de gasto derivados del envejecimiento de la población; y que debe establecerse entre un déficit estructural del 1% del PIB y el equilibrio o superávit estructural. Además, se fija un límite a la deuda pública del 60% del PIB y al déficit público total, del 3% del PIB. En el momento de su establecimiento, se entendía que este último límite ofrecía un margen suficiente para la actuación de los estabilizadores automáticos y que, en las condiciones de crecimiento económico señaladas más arriba, debería permitir estabilizar la deuda en el 60% del PIB.

Este diseño se completa con la instrumentación de un “componente preventivo” y un “componente corrector”. El primero establece un sistema de supervisión multilateral que trata de garantizar que se cumplan los objetivos presupuestarios a medio plazo y se eviten déficits públicos excesivos, con instrumentos como la elaboración de programas de estabilidad o convergencia, la alerta rápida o las recomendaciones de política, aunque sin sanciones por incumplimiento. El componente corrector está constituido por el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), que puede iniciarse cuando un Estado incumple el límite del 3% del PIB y que puede concluir con la imposición de sanciones al incumplidor.

La literatura es unánime al afirmar, por un lado, que las reglas fiscales de la UE no se han diseñado ni aplicado correctamente y, por otro, que los Estados las han incumplido, desaprovechando las oportunidades que el largo período de crecimiento económico reciente les ofrecía para sanear sus finanzas públicas y afrontar en mejores condiciones la crisis económica. En enero de 2012, solo Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Suecia no están sujetos a un PDE⁷.

Para corregir las deficiencias del PEC, en 2010 se estableció un grupo de trabajo, el “Grupo Especial de van Rompuy”, que realizó una serie de propuestas para la reforma de la gobernanza económica en la UE, que han acabado desembocando en la aprobación de cinco Reglamentos y una Directiva, cuya entrada en vigor se produjo el 13 de diciembre de 2011⁸. Entre las medidas adoptadas

7. Schuknecht *et al.* (2011) y Von Hagen (2011) realizan una valoración muy crítica de las reglas fiscales europeas y su cumplimiento por los Estados (los primeros hablan del “desperdicio de los buenos tiempos”) y efectúan algunas propuestas de reforma.

8. Se trata del humorísticamente denominado “Six-Pack”:

- Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 1).
- Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8).
- Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12).
- Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).
- Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre

para tratar de reforzar los componentes preventivo y corrector del PEC, pueden resaltarse las que se apuntan a continuación.

En primer lugar, se potencia la operatividad del límite referido a la deuda pública, de tal manera que, si la ratio deuda/PIB supera el 60% y no se reduce a un ritmo determinado (1/20 parte del exceso por año, durante tres años), puede iniciarse el procedimiento de déficit excesivo, aunque no se incumpla el límite del déficit.

En segundo lugar, se dota de mayor severidad a las sanciones (también en el componente preventivo del PEC), a la vez que se establece su aplicación automática mediante la actuación de la denominada “regla de la mayoría cualificada inversa”, según la cual, las decisiones de imposición de sanciones solo se pueden dejar sin efecto por mayoría cualificada del Consejo de la UE.

En tercer lugar, se introduce una regla de crecimiento del gasto público como instrumento para evaluar el cumplimiento con el objetivo presupuestario a medio plazo. El crecimiento anual del gasto no debe exceder de una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos. El agregado de gasto excluirá los intereses, los gastos de programas de la UE que se financien íntegramente con fondos comunitarios y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones por desempleo.

Además, si un Estado no ha cumplido su objetivo presupuestario a medio plazo, las reducciones discrecionales de ingresos deben compensarse con aumentos discrecionales de otros ingresos o con reducciones del gasto.

Por último, la Directiva 2011/85/UE establece un conjunto de normas detalladas sobre las características que deben presentar los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Estos deben poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a esta norma comunitaria antes del 31 de diciembre de 2013. Las medidas establecidas en la Directiva abarcan a todos los subsectores de las administraciones públicas, debiendo los Estados miembros establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre ellos.

La Directiva contiene medidas relativas a los sistemas de contabilidad presupuestaria e información estadística, procedimientos y planificación presupuestaria, marcos presupuestarios a medio plazo y dispositivos de control y análisis destinados a reforzar la transparencia del proceso presupuestario. Por su relevancia para nuestro país, debe enfatizarse que se establece la obligación de los Estados de publicar datos presupuestarios basados en la contabilidad de caja, con periodicidad mensual para la Administración central, CCAA y administraciones de seguridad social, y trimestral para las corporaciones locales.

Finalmente, la Directiva determina que cada Estado debe disponer de reglas

de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 306 de 23.11.2011, p. 33).

• Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41).

numéricas que promuevan la observancia del objetivo presupuestario a medio plazo y el respeto a los valores de referencia para el déficit y la deuda derivados del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las reglas deben contener precisiones sobre el seguimiento de su cumplimiento, las consecuencias en caso de incumplimiento y las circunstancias que permitan el incumplimiento temporal.

Las novedades del año 2011 en materia de estabilidad presupuestaria no terminan aquí. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la zona Euro acuerdan el 9 de diciembre de 2011 encaminarse hacia una unión económica más fuerte, lo que implica fortalecer su disciplina presupuestaria y reforzar la coordinación y gobernanza de sus políticas económicas. Estos objetivos se concretan, por lo que a nosotros aquí interesa, en el compromiso de establecer una nueva regla fiscal, integrada por una serie de medidas que se han desarrollado en un “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, adoptado el 30 de enero de 2012 con la abstención de Reino Unido y República Checa y firmado el 2 de marzo de este mismo año. El Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2013, si ha sido ratificado por doce Estados miembros de la zona Euro, o antes si esa ratificación ya se ha producido.

Los aspectos más significativos del Tratado son los siguientes⁹:

1. Los presupuestos del conjunto de las administraciones públicas estarán en equilibrio o superávit. Este principio se considerará respetado si el país cumple con su objetivo presupuestario a medio plazo y su déficit estructural anual no excede del 0,5% del PIB nominal. Si la ratio deuda/PIB está significativamente por debajo del 60% y los riesgos en términos de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas son bajos, el límite anterior puede elevarse hasta el 1% del PIB.

2. Los Estados convergerán rápidamente hacia su nivel de referencia específico, dentro del límite señalado más arriba, siguiendo un calendario propuesto por la Comisión. Si se observan desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector, que incluirá la obligación del Estado de que se trate de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

3. Los Estados pueden desviarse temporalmente de sus objetivos presupuestarios a medio plazo solo en circunstancias excepcionales, como acontecimientos extraordinarios fuera del control del Estado afectado o períodos de recesión económica severa.

4. La regla fiscal se introducirá en la legislación de los Estados miembros, preferiblemente en la Constitución, en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Tratado. La regla contendrá el mecanismo de corrección citado anteriormente, que será definido por cada Estado miembro sobre la base de los

9. El acuerdo de 9 de diciembre de 2011 puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf. El Tratado, en http://european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf.

principios propuestos por la Comisión, con total respeto a las competencias de los parlamentos nacionales. El incumplimiento por un Estado de estas disposiciones puede ser llevado por los demás ante el TJ de la Unión Europea y puede conducir a la imposición de una sanción financiera de hasta un 0,1% del PIB del infractor.

5. Se extiende la regla de la mayoría cualificada inversa para decidir la aplicación del PDE a un Estado que supere el límite de déficit del 3% del PIB.

6. Los Estados miembros sujetos al PDE presentarán a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden, un “programa de colaboración presupuestaria y económica” en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos. La Comisión y el Consejo supervisarán la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales consistentes con el mismo.

7. Se establecerá un mecanismo para que los Estados miembros informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

Además, en el Acuerdo de 9 de diciembre de 2011 se manifiesta la intención de seguir trabajando sobre la manera de profundizar en mayor medida en la integración fiscal, de modo que quede mejor reflejado el grado de interdependencia de los Estados miembros.

Las reglas fiscales de las Comunidades Autónomas: de la LOFCA a la legislación de estabilidad presupuestaria

Las CCAA han estado sometidas a reglas fiscales desde el inicio del proceso de descentralización, concretamente, desde la aprobación de la LOFCA en 1980. A medida que han sido mayores los compromisos de disciplina fiscal que ha adquirido España con sus socios de la Unión Europea, esas reglas han sido más estrictas, hasta llegar a su reciente incorporación a la propia Constitución Española¹⁰.

El art. 14 de la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA, establece que las CCAA pueden realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. También pueden endeudarse a más de un año, pero solo para financiar gastos de inversión, lo que se conoce como “regla de oro”, fundada en razones de equidad intergeneracional¹¹. Para concertar operaciones

10. Puede consultarse una descripción y análisis más detallados de las reglas fiscales autonómicas en este período en Monasterio (2010, capítulo 4).

11. La disposición transitoria de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA establece, con carácter excepcional para los años 2009 y 2010, que, “si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a cinco, sin que resulte de aplicación la restricción”

de crédito en el extranjero y para emitir deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las CCAA precisan de autorización del Estado. Además, todas las operaciones de crédito están sujetas a coordinación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Finalmente, el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Es una regla de solvencia financiera, que trata de asegurar que la Comunidad Autónoma disponga cada año de recursos suficientes para poder cumplir con sus compromisos. Durante los más de treinta años de vigencia de la LOFCA se han producido vulneraciones de este límite, así como de la norma de destino del endeudamiento a gastos de inversión, sin consecuencias para las comunidades infractoras.

La segunda etapa en este proceso se inicia con el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se fijan los criterios de convergencia en déficit (3% del PIB) y deuda pública (60% del PIB) de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la Unión Económica y Monetaria. En el caso español, estas nuevas reglas comprometían a todos los niveles de gobierno –central, regional y local-, lo que condujo al establecimiento de los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP). Los ECP eran acuerdos entre el nivel central y cada Comunidad Autónoma sobre la evolución a lo largo del tiempo del déficit y la deuda de la comunidad, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las reglas europeas. Aunque, en términos agregados, los Escenarios se respetaron y se cumplieron los criterios europeos de convergencia, el comportamiento individual de las CCAA fue dispar, con algunas regiones cumplidoras y otras incumplidoras. Y es que los ECP tenían una debilidad fundamental (además de su opacidad absoluta), la inexistencia de mecanismos de incentivo o sanción que aseguraran su efectividad.

Con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997, los Estados se comprometen a situar sus saldos públicos en una posición cercana al equilibrio o en superávit en el medio plazo, lo que, como hemos visto en la sección anterior, se interpreta como el mantenimiento de un saldo estructural en equilibrio. España adapta las nuevas exigencias europeas aprobando en 2001 su legislación de estabilidad presupuestaria (en adelante, LEP2001), integrada por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como inmediatamente comprobaremos, la norma española es especialmente rigurosa, porque el legislador es consciente de que el proceso de envejecimiento de la población va a generar a largo plazo unos compromisos presupuestarios muy importantes, especialmente en sanidad (competencia regional) y pensiones (competencia nacional), que hacen necesario disponer de un presupuesto público saneado.

La LEP2001 introduce el principio de estabilidad presupuestaria, conforme al cual, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las CCAA (y de las demás administraciones públicas, incluida la central) debe realizarse en

del art. 14 de la LOFCA que obliga a destinar el importe total del crédito exclusivamente a la realización de gastos de inversión. Estas operaciones deben amortizarse en el plazo de cinco años.

situación de equilibrio o superávit, admitiéndose el déficit solo en circunstancias excepcionales.

El gobierno central, previo informe del CPFF, fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada grupo de agentes, para un período de tres años. El objetivo de cada Comunidad Autónoma se determina por el CPFF, que actúa como órgano de coordinación entre el Estado y las CCAA para dar cumplimiento a la LEP2001. Corresponde al Gobierno central velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

A diferencia de lo que ocurre con la LOFCA y con los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, la legislación de estabilidad presupuestaria incorpora algunas medidas para tratar de asegurar que los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijan para cada administración se vayan a cumplir y también sanciona los incumplimientos. Por un lado, se establece la facultad del Ministerio de Hacienda de recabar información de las CCAA para evaluar el grado de cumplimiento de sus objetivos e informar, a su vez, sobre el mismo. El propio Ministerio mantendrá una central de información sobre las operaciones de crédito autonómicas.

Por otro lado, la LEP2001 determina que, si una comunidad incumple su objetivo de estabilidad presupuestaria, todas sus operaciones de crédito pasan a estar sujetas a la autorización del Estado. Además, el incumplimiento obligará a la formulación y remisión al CPFF de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, cuyo seguimiento es responsabilidad del Gobierno central. Finalmente, si la Comunidad Autónoma incumplidora provoca o contribuye a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE como consecuencia del PEC, aquella asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven.

Las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 se reforman en 2006, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria¹², y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP2006).

La principal novedad de la LEP2006 tiene que ver con la definición del principio de estabilidad presupuestaria y, derivadamente, con la fijación de los objetivos de estabilidad. La LEP2001 imponía el equilibrio o superávit año a año, lo que podía hacer difícil la aplicación de políticas fiscales anticíclicas en períodos de recesión. En cambio, la LEP2006 exige el equilibrio o superávit “a lo largo del ciclo”, que es compatible con la existencia de déficits en determinadas circunstancias.

Un segundo aspecto destacable de la nueva normativa es la mayor participación de las CCAA en la determinación y aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.

12. Por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El procedimiento concreto para establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria es ahora el siguiente. El Gobierno central, oídas las CCAA y previo informe del CPFF, fija el objetivo para el conjunto del sector público y para cada grupo de agentes, para un período de tres años. Si se prevé un crecimiento económico superior a una tasa determinada de crecimiento del PIB nacional real (el 3%), el objetivo deberá ser necesariamente de superávit. Si el crecimiento previsto se sitúa entre la tasa anterior y un umbral inferior de crecimiento del PIB nacional real (el 2%), el objetivo será, al menos, de equilibrio presupuestario. Si se prevé un crecimiento por debajo del umbral inferior, puede establecerse un objetivo de déficit, con un límite global del 1% del PIB nacional, que se distribuye de la siguiente manera: un 0,2% para el Estado, un 0,75% para el conjunto de CCAA y un 0,05% para determinadas entidades locales. La Comunidad Autónoma que prevea incurrir en déficit deberá presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una memoria plurianual mostrando que la evolución prevista de los saldos presupuestarios garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo.

Adicionalmente, y con independencia del objetivo de estabilidad fijado – déficit, equilibrio o superávit presupuestario-, cabe incurrir en un déficit para financiar inversiones productivas, con un límite del 0,5% del PIB nacional, del que corresponde el 0,2% al Estado, el 0,25 al conjunto de CCAA (el 0,25% del PIB regional a cada comunidad) y el 0,05% a las entidades locales.

El objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma se establece por el Gobierno central, una vez convenido con la comunidad (o en ausencia de acuerdo), y previo informe del CPFF. Corresponde al Gobierno central y a las CCAA velar por la aplicación del principio de estabilidad.

Las nuevas reglas introducidas por la LEP2006 corrigen algunos de los problemas derivados de la regla de equilibrio o superávit año a año contenida en la LEP2001, pero no los resuelven del todo. Por un lado, siguen permitiendo cierta laxitud en los períodos de bonanza, al contentarse con la existencia de equilibrio o superávit. Por otro lado, en las fases de menor crecimiento o recesión, las reglas son todavía estrictas, al imponer un límite al déficit del 1% del PIB, que puede dificultar la aplicación de políticas anticíclicas. También resulta cuestionable el reparto del déficit entre agentes, que da una participación preferente al nivel regional.

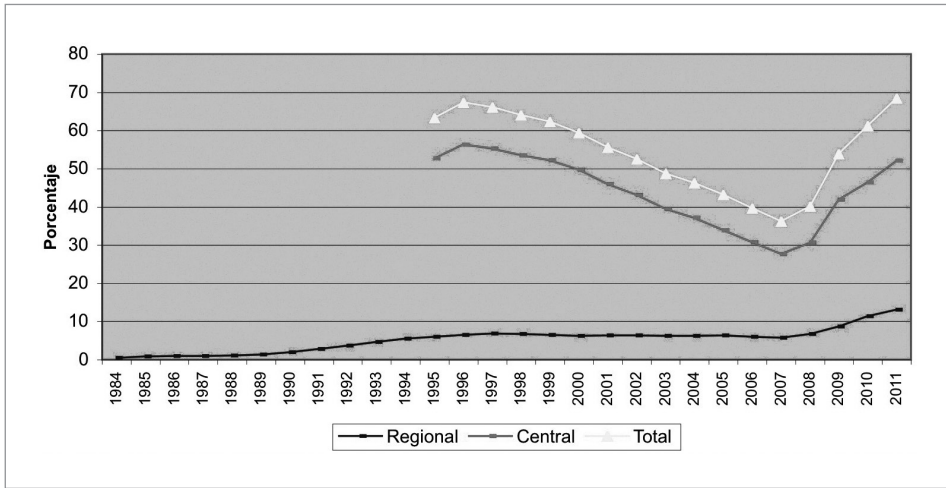
En cuanto a las medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, además de precisarse más la información que deben suministrar las CCAA¹³, la LEP2006 refuerza los instrumentos a disposición del Gobierno central y el CPFF. En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno central puede formular una advertencia a la Comunidad Autónoma responsable, dando cuenta al CPFF. El incumplimiento del objetivo que consista en un superávit inferior al fijado obligará a la presentación al CPFF de un informe que justifique el mantenimiento del equilibrio a lo largo del ciclo económico. Si la infracción consiste en un mayor déficit del fijado, la comunidad deberá remitir al CPFF un plan

13. En cumplimiento de un acuerdo del CPFF, en 2010 se empezó a publicar información homogénea de los datos de ejecución presupuestaria trimestral de las CCAA.

económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años, cuyo seguimiento corresponde al Gobierno central.

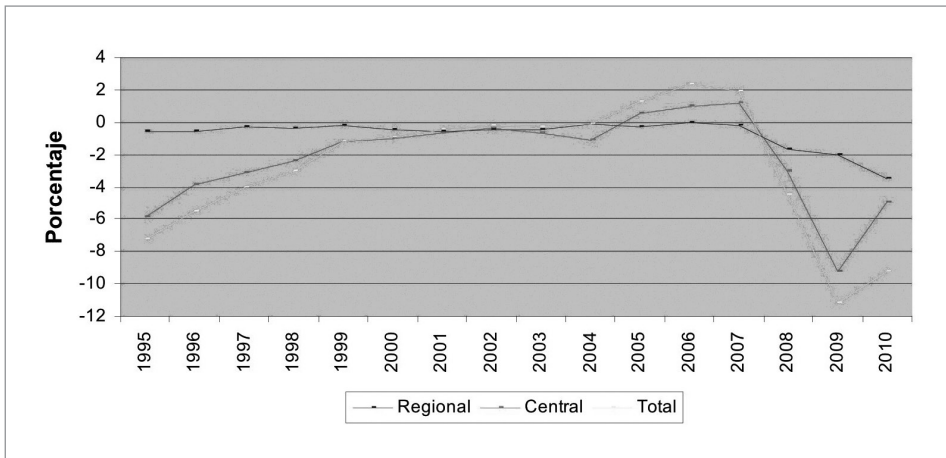
Pasemos ahora de las normas a los hechos. Los gráficos 1 y 2 muestran, respectivamente, la evolución a lo largo del tiempo de las ratios deuda/PIB y déficit/PIB de los niveles central y regional y del conjunto de administraciones públicas.

Gráfico 1: Evolución de la ratio deuda/PIB, 1984-2011



Fuente: Banco de España (2012) y elaboración propia.

Gráfico 2. Evolución de la ratio déficit/PIB, 1995-2010



Fuente: Banco de España (2012).

En el gráfico 1 se observa que el endeudamiento autonómico crece hasta 1997, año en que alcanza su máximo en un 6,8% del PIB, y desde entonces desciende suavemente hasta el año 2007, en que se sitúa en el 5,8% del PIB. El buen comportamiento del endeudamiento regional hasta el inicio de la crisis se debe, seguramente, a varias razones. Desde luego, en términos agregados, y como refleja el gráfico 2, han funcionado adecuadamente las reglas fiscales, esto es, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y la Legislación de Estabilidad Presupuestaria. Además, las CCAA se han beneficiado de una reducción importante de los tipos de interés de la deuda y de un crecimiento económico extraordinario en España que, a su vez, se ha traducido en un aumento de los ingresos autonómicos. Por supuesto, esa satisfactoria evolución agregada ha sido compatible con incumplimientos individuales, que han conducido a algunas CCAA a una situación muy preocupante¹⁴.

En los gráficos 1 y 2 salta inmediatamente a la vista la diferencia entre el perfil del déficit y el endeudamiento central y el autonómico en el período 1997-2007. En la época de crecimiento económico, el nivel central ha mejorado su posición financiera, disminuyendo su déficit de manera continua (con superávit en los años 2005, 2006 y 2007) y reduciendo muy significativamente su nivel de deuda, desde el 55,2% hasta el 27,7% del PIB. En cambio, las CCAA han aprovechado la bonanza económica y los mayores ingresos para gastar más. El nivel regional siempre ha liquidado sus cuentas con déficit (y equilibrio en 2006). Este comportamiento puede explicarse, por una parte, por la escasa ambición de los objetivos de estabilidad fijados en ese período, y, por otra, por la insuficiente responsabilidad fiscal autonómica, motivada, a su vez, por el diseño del sistema de financiación regional, tradicionalmente muy dependiente de las transferencias procedentes del nivel central y con unos tributos autonómicos poco visibles para los ciudadanos.

Para el conjunto de las administraciones públicas españolas (incluidas las locales y de Seguridad Social), la relación entre la deuda y el PIB disminuye entre 1997 y 2007 del 66,1 al 36,3%. Para los países de la zona Euro, la disminución es del 73,2 al 66,3%.

En 2008 se produce un fuerte deterioro de la situación económica, que afecta a las finanzas regionales y centrales. Los ingresos se desploman, el déficit repunta vigorosamente y la deuda regional y central se incrementa rápidamente, llegando a representar, respectivamente, el 13,1 y el 52,1% del PIB en 2011 (el 68,5% para el conjunto de administraciones públicas). En el tercer trimestre de 2011, la deuda representa un 66% del PIB para el conjunto de administraciones en nuestro país, frente al 87,4% de los países de la zona Euro.

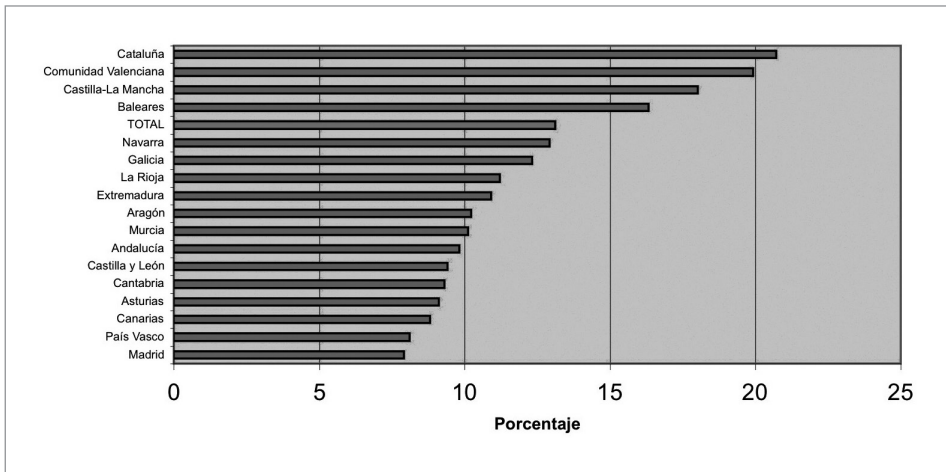
Desde 2008, la mayoría de las CCAA ha incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, incluso cuando estos se han fijado desbordando el límite de déficit establecido en la LEP2006. Además de las circunstancias económicas,

14. En Fernández Llera y Monasterio (2010) se detalla el comportamiento de cada Comunidad Autónoma con respecto a sus objetivos de estabilidad en el período 2003-2008. Puede consultarse también <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DeficitCCAA.aspx>.

seguramente también ha influido en estos resultados la insuficiencia de los mecanismos arbitrados para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, a los que se han añadido recientemente el sistema gradual de autorizaciones de endeudamiento introducido en 2010 o la exigencia de informe previo favorable del Ministerio de Economía y Hacienda para suscribir convenios entre el Estado y las CCAA incumplidoras o receptoras de una advertencia por riesgo de incumplimiento¹⁵.

El gráfico 3 muestra la deuda de cada Comunidad Autónoma en relación con su PIB en 2011. Mientras algunas comunidades están en el entorno del 8% del PIB (Madrid y País Vasco), otras se sitúan en el 20% (Cataluña, Comunidad Valenciana). No puede descartarse que la situación de alguna Comunidad Autónoma –muy señaladamente, Baleares- se explique, al menos en parte, por haber recibido de manera persistente un tratamiento desfavorable en el modelo de financiación autonómica, que ha podido conducirle a recurrir al endeudamiento para suplir su insuficiencia de recursos.

Gráfico 3. Deuda/PIB por Comunidades Autónomas, 2011



Fuente: Banco de España (2012).

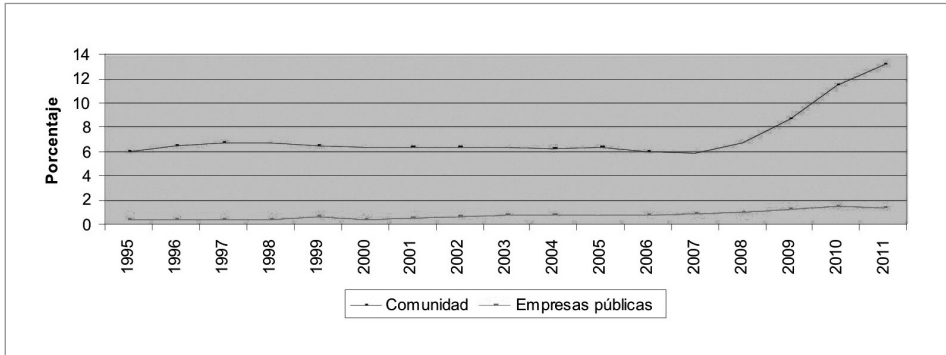
Un último dato, para completar la información sobre el comportamiento de las CCAA en términos de déficit y endeudamiento. Existe alguna evidencia de que las comunidades intentan evitar los límites al déficit y la deuda creando empresas públicas cuyas características (la prestación de servicios o la producción de bienes que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales) les per-

15. Estas medidas se explican en el Programa de Estabilidad de España 2011-2014: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/29-04-11_Programa_Estabilidad_Espana_2011-2014.pdf.

miten incurrir en déficit y acudir al endeudamiento sin que compute a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir, que estas empresas quedan fuera del denominado “perímetro de consolidación”.

Efectivamente, el gráfico 4 muestra un crecimiento continuado de la deuda de las empresas públicas regionales en relación al PIB entre 1995 y 2011. Prescindiendo de los cuatro últimos años de la serie, existe una correlación negativa muy elevada (61%) entre la evolución de la deuda de las administraciones públicas regionales y la de sus empresas públicas.

Gráfico 4. Evolución de la ratio deuda/PIB de las empresas públicas autonómicas, 1985-2011



Fuente: Banco de España (2012).

Nuevas reglas fiscales para las Comunidades Autónomas en 2011: la reforma del art. 135 de la Constitución

La complicada situación económica de los últimos años condujo a nuestro país en el año 2011 a incorporar al ordenamiento jurídico algunas de las iniciativas que se estaban desarrollando en la Unión Europea y que acabarían dando lugar al aluvión de disposiciones que, como ya hemos comentado en la sección tercera, se adoptaron a finales de 2011 y comienzos de 2012. En julio de 2011 se introdujo en el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria una regla de gasto, si bien solo para los niveles central y local. Y en septiembre del mismo año se modificó el art. 135 de la Constitución, para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria y modificar una vez más las reglas fiscales aplicables en nuestro país. Con estas medidas, España trataba de reforzar su credibilidad ante sus socios y acreedores, mostrando su compromiso con la disciplina fiscal.

El art. 135 CE encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios que contiene y ordena a las CCAA que adopten las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisio-

nes presupuestarias, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio precepto constitucional.

En marzo de 2012, el gobierno de la nación aprueba el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, PLEP2012), que desarrolla los principios contenidos en el nuevo art. 135 CE¹⁶. Apoyándonos en ambos textos, vamos a comentar, en lo que sigue, los aspectos más significativos del nuevo marco de estabilidad presupuestaria, haciendo hincapié, como hasta ahora, en su incidencia para las CCAA¹⁷.

El art. 135.1, 2 y 3 CE establece que todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. El volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El PLEP2012 deriva del mandato constitucional dos principios: de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera¹⁸. De acuerdo con el primero, ninguna Administración pública puede incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado cíclicamente, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de administraciones públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior. Las corporaciones locales y las administraciones de Seguridad Social deben mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario.

Al excluir, en circunstancias normales, el déficit estructural, el PLEP2012 vulnera el acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la Ley Orgánica de desarrollo del art. 135 CE, a cuyo tenor, esta ley fijaría un límite de déficit estructural del 0,4% del PIB, del que un 0,26% correspondería al Estado y un 0,14%, a las CCAA. El límite fijado por el PLEP2012 es más exigente que los contenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el reciente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

El nuevo límite debe cumplirse en 2020. Hasta entonces, el déficit estructural del conjunto de administraciones públicas se deberá reducir un 0,8% del

16. Y que muestra una cierta influencia, desde su propio título, de la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera, de la Comunidad Autónoma de Galicia. Puede consultarse el texto del PLEP2012 en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/A_003-01.PDF.

17. Véase un temprano análisis de la nueva regla de gasto y de la reforma constitucional en Hernández de Cos (2011).

18. El Proyecto también regula los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, ya contenidos en la legislación anterior, e introduce los principios de responsabilidad y lealtad institucional.

PIB nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las CCAA en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012.

Las administraciones públicas deben hacer el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y, en su caso, ajustar el gasto público para garantizar que al final del ejercicio se cumple el objetivo de déficit señalado.

En el supuesto de que los presupuestos del Estado, CCAA o corporaciones locales se liquiden con superávit, este se destinará a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

Por lo que respecta al segundo principio introducido por el PLEP2012, se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Este principio se instrumenta de acuerdo con las siguientes reglas. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del PIB nacional: 44% para la administración central, 13% para el conjunto de CCAA (13% del PIB regional para cada comunidad) y 3% para el conjunto de corporaciones locales.

La Administración que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Cuando el volumen de deuda se sitúe por encima del 95% de su límite, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería.

Además, como ya establece el art. 135.3 CE, los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Como en el caso del déficit, el límite a la deuda debe cumplirse en 2020¹⁹. Para ello, la ratio de deuda pública se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar ese límite. Además, la variación del gasto anual financiero y no financiero de cada administración no podrá superar la tasa del crecimiento real del PIB nacional. A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2% anual o genere empleo neto en términos anuales, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del PIB nacional.²⁰

19. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en el PLEP2012, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera.

20. La disposición transitoria tercera del PLEP2012 extiende hasta 2020 –con algún matiz– la norma introducida con carácter excepcional para los años 2009 y 2010 por Ley Orgánica 3/2009,

También de acuerdo con el art. 135.4 CE (y con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica (definida como una tasa de crecimiento real del PIB negativa, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional) o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, cuando esas circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Junto a los límites de deuda y déficit, el PLEP2012 introduce una regla de gasto para los tres niveles de gobierno. La variación del gasto “computable” de la Administración central, de las CCAA y de las corporaciones locales no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, fijada por el Gobierno central.

En el gasto computable no se incluyen los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras administraciones públicas y las transferencias a las CCAA y a las corporaciones locales vinculadas a sus sistemas de financiación. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes (disminuciones) de la recaudación, el nivel de gasto computable podrá aumentar (deberá disminuir) en la cuantía equivalente.

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

Adicionalmente, el Estado, las CCAA y las corporaciones locales aprobarán un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos. El Estado, las CCAA y determinadas corporaciones locales incluirán en sus presupuestos un fondo de contingencia, esto es, una dotación diferenciada de créditos presupuestarios (determinada por cada administración en el ámbito de sus competencias) que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

En cuanto al procedimiento para establecer los objetivos de déficit y deuda, el PLEP2012 desanda el camino seguido por la LEP2001 y la LEP2006: los objetivos se fijan por el Gobierno central, sin intervención individual de las CCAA y limitando la participación del CPFF a la emisión de informes. Desaparece la audiencia a las comunidades para fijar los objetivos del conjunto de CCAA y

de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA (véase nota 11): “Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del art. 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA. Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quien apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición”.

también la negociación de los objetivos con cada comunidad, intervenciones ambas introducidas por la LEP2006. Tampoco se cita ya, como se hacía en la LEP2006, la competencia de las CCAA para velar por el cumplimiento de los principios contenidos en el Proyecto.

El PLEP2012 manifiesta una especial preocupación por diseñar un conjunto de medidas “preventivas, correctivas y coercitivas” que garanticen el cumplimiento de las nuevas reglas fiscales. A tal fin, mantiene algunos de los instrumentos contenidos en las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria e incorpora otros nuevos.

En primer lugar, y, en consonancia con las recientes disposiciones europeas, se refuerza el principio de transparencia, regulándose el contenido, periodicidad y disponibilidad pública de la información económico-financiera que deben suministrar las administraciones públicas, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento de estas obligaciones. También se ordena a las administraciones la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo –que abarcará un periodo mínimo de tres años- en el que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

En segundo lugar, se impone al Gobierno central la obligación de emitir una serie de informes de seguimiento de la adecuación a los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda y a la regla de gasto de todas las administraciones públicas.

En tercer lugar, se mantienen algunos instrumentos procedentes de la legislación anterior: la formulación de advertencias en caso de existencia de riesgo de incumplimiento; la asunción por la administración incumplidora de la parte que le sea imputable en las responsabilidades contraídas, en su caso, frente a la Unión Europea²¹; la necesidad de autorización para todas las operaciones de deuda de las CCAA incumplidoras con los objetivos de déficit o deuda; la necesidad de contar con un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para recibir subvenciones o suscribir convenios entre el Estado y las CCAA incumplidoras o receptoras de la advertencia señalada más arriba.

En cuarto lugar, el PLEP2012 modifica la regulación de los planes que deben formular las administraciones en diversas circunstancias. En los supuestos en los que la propia norma autoriza la superación, con carácter excepcional, de los límites de déficit y deuda, la administración afectada deberá elaborar, en el plazo máximo de un mes, un plan de reequilibrio que recoja la senda prevista para alcanzar el objetivo de déficit o deuda. De la misma manera, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto requerirá la formulación, en el mismo plazo de un mes, de un

21. El Consejo de Ministros es el órgano competente para declarar la responsabilidad por incumplimiento de normas de derecho comunitario y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la administración responsable por cualquier concepto, presupuestario o no presupuestario.

plan económico-financiero que en un año permita la recuperación de la senda establecida en los objetivos o el cumplimiento de la regla de gasto. Los planes de las CCAA se aprueban por el CPFF, aunque el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los mismos se realiza por el gobierno central.

Y en quinto y último lugar, el PLEP2012 introduce la imposición de sanciones (“medidas coercitivas”) en diversos supuestos: cuando, requerida por el CPFF, una Comunidad Autónoma no reelabore satisfactoriamente su plan económico-financiero o de reequilibrio; cuando el informe de seguimiento de los planes correspondiente al segundo semestre verifique que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motive el incumplimiento del objetivo de estabilidad; cuando una administración incumpla su plan económico-financiero o de reequilibrio²².

En estos casos, la administración pública responsable deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca la vulneración, una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido, así como constituir inmediatamente en el Banco de España un depósito remunerado equivalente al 0,2% de su PIB nominal. Si, en el plazo de tres meses desde la constitución del depósito, no se hubiera corregido el incumplimiento, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de tres meses, persistiera el incumplimiento, el Gobierno central podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si, transcurridos nueve meses desde la constitución del depósito, siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una delegación de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta delegación podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La delegación deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración infractora. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no ejecutase las medidas propuestas por la delegación de expertos, el Gobierno central, de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 CÉ, requerirá al presidente de la Comunidad Autónoma para que corrija los citados incumplimientos. En caso de no atenderse el requerimiento, el gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas, el Gobierno nacional podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

22. Las medidas coercitivas también se aplican en caso de incumplimiento por una Comunidad Autónoma del plan de ajuste que debe elaborar cuando solicite el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez implantadas por el gobierno central.

Consideraciones finales

Las reglas fiscales aplicables a las CCAA han adquirido, con el transcurso del tiempo, una complejidad creciente. En 1980, la LOFCA les pedía a las regiones poco más que el cumplimiento de la regla de oro, según la cual, el endeudamiento a más de un año solo puede destinarse a la financiación de gastos de inversión. Tras las últimas reformas, las CCAA van a estar sujetas a un límite sobre el déficit público estructural, otro sobre el déficit total, uno más sobre la deuda pública y un último sobre el gasto público. Esta evolución es un reflejo de la propia evolución experimentada por las reglas fiscales, que no hace mucho tiempo no eran más que un tema de debate entre académicos, con limitada proyección en la práctica, y han acabado constituyendo un elemento natural y muy relevante del marco presupuestario de casi cualquier administración pública.

En una primera valoración de la última reforma, hay que empezar reconociendo que la nueva legislación española de estabilidad presupuestaria, integrada por el art. 135 CE y el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es un buen ejemplo de “reforma ortodoxa”, respetuosa de la normativa de la UE, las recomendaciones de la literatura y los organismos internacionales (FMI, 2009, 2011) y emuladora de la reforma constitucional alemana de 2009. Nuestro país establece límites a la deuda, el déficit y el gasto y un calendario para alcanzarlos, refuerza los mecanismos para favorecer el cumplimiento de las reglas y corregir los eventuales incumplimientos y fortalece el marco institucional en el que debe desenvolverse la aplicación de las reglas fiscales. A diferencia de otros países, la normativa española no incorpora a ese nuevo marco institucional un consejo fiscal independiente.

La integración de las reglas en la Constitución no garantiza por sí sola su mayor efectividad (Hernández de Cos, 2011), pero sí representa la manifestación de un mayor compromiso con la disciplina fiscal. Este compromiso resultará plenamente creíble cuando, con el tiempo, España se gane la reputación de país cumplidor con el principio de estabilidad presupuestaria.

El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en términos del saldo estructural constituye el mayor acierto de la nueva normativa. Debe insistirse, una vez más, en que déficit estructural cero no equivale a déficit total cero. Una regla que impone un déficit estructural cero al Estado y las CCAA –con independencia de que pueda discutirse si esa regla debería ser más o menos estricta- no impide el funcionamiento de los estabilizadores automáticos ni, por tanto, la existencia de un déficit cíclico, siempre que no se supere el límite del 3% del PIB que la normativa europea establece para el déficit total del conjunto de administraciones públicas.

Más matizado tiene que ser el enjuiciamiento de la regla de gasto que el PLEP2012 introduce para los tres niveles de gobierno, de acuerdo con el Reglamento (UE) N° 1175/2011. Parece que esta regla puede coadyuvar a reforzar la efectividad de las reglas sobre déficit y deuda pública, lo cual es positivo, pero también puede contribuir a limitar el tamaño del sector público (FMI, 2009), que no tiene por qué serlo.

La reforma insiste, también con buen criterio, en el camino emprendido por la LEP2001 y la LEP2006 para disponer de un conjunto de mecanismos preventivos y correctores que promuevan la efectividad de las reglas fiscales. Y se atreve con el establecimiento de un estricto conjunto de medidas coercitivas, basado en el contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para que las sanciones financieras cumplan su función, que no es otra que incentivar el cumplimiento para evitar el coste derivado de la infracción, su imposición debe ser automática, y no estar sujeta a la discrecionalidad del Gobierno central. En este último caso, lo más probable es que las sanciones no se apliquen nunca y que esto lo sepa el potencial infractor y lo tenga en cuenta a la hora de valorar los costes y beneficios de sus decisiones. En el PLEP2012, las sanciones son, efectivamente, automáticas, si bien solo hasta que el depósito no remunerado puede convertirse en multa, decisión que corresponde tomar al Gobierno central.

El último comentario se refiere más específicamente a las CCAA. Las reglas fiscales constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para “endurecer” la restricción presupuestaria regional y para que la demanda y la oferta de los bienes y servicios públicos regionales se realicen de manera responsable y puedan hacerse efectivas las ganancias potenciales de eficiencia asociadas a la descentralización. Quedan pendientes medidas como el aumento de la visibilidad para los ciudadanos de los impuestos y servicios autonómicos; la concienciación de los mismos ciudadanos –y también de las propias CCAA– de que la responsabilidad última en materia de determinados impuestos y servicios es regional, y no puede responsabilizarse siempre al nivel central en última instancia de cualquier insuficiencia²³; la difusión de la información sobre el desempeño de las CCAA, para que los individuos puedan recompensar o penalizar a sus responsables políticos; el incremento, en fin, de la coordinación y la cooperación interjurisdiccional, para tomar en consideración los efectos externos de las decisiones regionales y suplir los problemas derivados de la falta de tamaño adecuado para desarrollar algunas políticas. La formulación de los principios de responsabilidad y lealtad institucional que realiza el PLEP2012 constituye más el reconocimiento de algunos de estos problemas que la oferta de soluciones a los mismos.

Pero esa es otra historia...

23. Véase López Laborda y Rodrigo (2012).

Referencias bibliográficas

- ALBI, E., J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2009): *Economía Pública II*, 3ª ed., Barcelona: Ariel.
- Banco de España (2012): *Boletín Estadístico febrero 2012*, Madrid: Banco de España.
(<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/12/Fich/bes1202.pdf>)
- BLANCHARD, O. (2000): *Macroeconomía*, 2ª ed., Madrid: Prentice Hall.
- CALMFORS, L. (2012): “What can Europe learn from Sweden? Four lessons for fiscal discipline”, *VoxEU.org*, 12 March 2012.
(<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7712>)
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y C. MONASTERIO (2010): “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195: 139-163.
(http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/195_5.pdf)
- FMI (2009): “Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, Washington: Fondo Monetario Internacional.
(<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>)
- FMI (2011): “Spain: Selected Issues”, *IMF Country Report* n° 11/216, Washington: Fondo Monetario Internacional.
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11216.pdf>)
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): “La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público”, *Boletín Económico*, septiembre 2011, pp. 58-76, Madrid: Banco de España.
(<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf>)
- KOPITS, G. y S. SYMANSKY (1998): “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, 162, Washington: Fondo Monetario Internacional.
- LÓPEZ LABORDA, J. y F. RODRIGO (2012): “Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos”, *XIX Encuentro de Economía Pública*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de enero de 2012.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, D. (2007): “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. Implicaciones para las Comunidades Autónomas”, en S. Lago, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 12, pp. 389-414, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO, C. (2010): *El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Cizur Menor: Aranzadi.
- SCHUKNECHT, L., P. MOUTOT, P. ROTHER y J. STARK (2011): “The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform”, *CESifo DICE Report*, 3/2011: 10-17.
(<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1210199.PDF>)

VON HAGEN, J. (2011): “Institutions for Fiscal Stability in Europe”, *CESifo DICE Report*, 3/2011: 3-9.
(<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1211671.PDF>)