

Vol. XII

Enero 2010

N.º 34

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- CARA Y CRUZ DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA:
UN DISPOSITIVO PARA LA SALIDA DE LA CRISIS
Andrés Fernández Díaz
- PROCESOS DE CORPORATIZACIÓN Y DECISIONES
SOCIALMENTE RESPONSABLES EN EL ÁMBITO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
José Manuel Prado Lorenzo
Doroteo Martín Jiménez
Isabel María García Sánchez
- LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LOS ESTATUTOS
DE AUTONOMÍA Y LA IGUALDAD INTERTERRITORIAL
Francisco López Menudo
- UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD NORMATIVA EN LA
FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
María Victoria Campelo Martínez
- EL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN
UN CONTEXTO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Cristina Herrero Sánchez
Raquel Carrasco Pérez de Mendiola
- LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES DE LA
UNIÓN EUROPEA Y SU CONTROL. EL MECANISMO ATHENA
Ana Cossío Capdevila

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2009
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XII

Enero 2010

N.º 34

Tribunal de Cuentas
ISSN: 1.575-1333
Depósito Legal: M. 8.696-1999
Edita: Tribunal de Cuentas
Realización: DiScript, S. L.

Índice

Págs.

<i>Presentación de varios análisis sobre grandes novedades</i> , Juan Velarde Fuertes	5
---	---

Artículos

• <i>Cara y cruz de la política económica española: un dispositivo para la salida de la crisis</i> , Andrés Fernández Díaz	15
• <i>Procesos de corporatización y decisiones socialmente responsables en el ámbito de las Comunidades Autónomas</i> , José Manuel Prado Lorenzo, Doroteo Martín Jiménez e Isabel María García Sánchez.	49
• <i>Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial</i> , Francisco López Menudo	69
• <i>Utilización de la capacidad normativa en la financiación de las Comunidades Autónomas</i> , María Victoria Campelo Martínez	89
• <i>El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa</i> , Cristina Herrero Sánchez y Raquel Carrasco Pérez de Mendiola	119
• <i>La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA</i> , Ana Cossío Capdevila	151

Legislación y Jurisprudencia

• <i>Tercer cuatrimestre del año 2009</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	177
---	-----

Publicaciones

• TRANSPARENCY INTERNATIONAL: <i>Informe global de la corrupción 2009. Corrupción y sector privado</i> , Cambridge University Press, Cambridge, 2009, XXXIII + 266 pp. y complemento <i>Corruption Perception Index 2009</i> , 15 pp. (Juan Velarde Fuertes)	205
• JOSÉ CALVO SOTELO: <i>Obras completas</i> , Actas, 2009, volumen I, 867 pp.; volumen II –tres tomos– 2.555 pp.; volumen III, 452 pp.; volumen IV –dos tomos–, 1.478 pp.; y volumen V –dos tomos–, 1.524 pp. (Juan Velarde Fuertes)	206
• JOSÉ PASCUAL GARCÍA: <i>Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público</i> , Boletín Oficial del Estado, 2010, 227 pp. (Julián Máñez Vindel)	207

CONSEJO EDITORIAL

Ramón Álvarez de Miranda

Susana Casado Robledo

Rafael María Corona Martín

Andrés Fernández Díaz

Milagros García Crespo

Paulino Martín Martín

Javier Medina Guijarro

Vicente Montesinos Julve

Ana María Pérez Tórtola

Pascual Sala Sánchez

Juan Velarde Fuertes (Director)

José Pascual García (Secretario)

La correspondencia puede dirigirse a:

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Tribunal de Cuentas

Padre Damián, 19

28036 Madrid - Fax: 91 457 29 92

Los originales deberán ajustarse a las normas que figuran al final de la Revista.

El importe de la suscripción anual (3 números), incluido I.V.A., será de 42 €. Al final de la Revista se incluye el Boletín de Suscripción.

Advertencia: Los originales recibidos en esta REVISTA son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados.

NOTA: *Ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.*

Presentación de varios análisis sobre grandes novedades

Juan Velarde Fuertes

Director de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

Efectivamente, en estos momentos, ante los españoles, se ofrecen novedades que, en 1950 y no digamos hace un siglo, no podían ser ni imaginables. Por una parte, existía entonces una economía pobre, muy cerrada, con un peso notable en la agricultura, con una moneda ajena a los patrones monetarios internacionales para no experimentar las consecuencias de las crisis financieras internacionales, pero, naturalmente, se experimentaban, aunque su impacto y significación no dejaban de ser muy diferentes de lo que sucedía en los Estados Unidos o en Alemania, Francia o Reino Unido. Por supuesto, el que resolviésemos bien, mal o regular nuestros problemas económicos, prácticamente para nada afectaba a las economías más importantes, incluso a las vecinas, como Francia o Gran Bretaña. Hoy nuestra economía se encuentra en el grupo de las naciones industriales importantes, y los zarandeos que recibe de una crisis económica internacional incluso la convierte en una posible generadora de hundimientos aún mayores en el panorama globalizado y concretamente en la eurozona, con repercusiones en el euro que alcanzan a la estabilidad norteamericana.

Además, la vida política española, tanto en 1900 o 1950, era la propia de un Estado muy centralizado. Efectivamente existían unas situaciones forales concretas y también alguna realidad diferente en Canarias, Ceuta y Melilla. Pero en su conjunto se trataba de una Administración básica estatal central. Y he aquí que, tras la Constitución de 27 de diciembre de 1978, por su artículo 137, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comuni-

dades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». La diferencia es radical.

Finalmente, tanto en 1950 como en 1900, como consecuencia del viejo planteamiento de la neutralidad ante conflictos europeos, que era el resultado de una rotunda decisión de Cánovas del Castillo, que el ejército español no pasaba de operar en conflictos coloniales, especialmente en las operaciones derivadas de la Conferencia de Algeciras, para pacificar un protectorado español al norte y al sur de Marruecos, aparte de nuestro papel en la zona internacional de Tánger. También actuaba en conflictos internos, como fueron la Revolución de 1934, la Guerra Civil 1936-1939 y la lucha contra las guerrillas prolongada hasta el comienzo de la Guerra Fría, en 1947. Ahora, tras nuestra incorporación a la OTAN, con el prelude de los Tratados de Norteamérica, un proceso iniciado en 1953, y a nuestra participación en la Unión Europea no sólo se ha abandonado la neutralidad de antaño, sino que nuestras Fuerzas Armadas participan en múltiples operaciones militares más allá de nuestras fronteras. Ora participa la aviación en operaciones contra Serbia, o la Armada en la persecución de piratas en el Índico, o fuerzas de tierra operan en el Líbano, en Bosnia Herzegovina o en la República Democrática del Congo, y no digamos en Afganistán.

Como es lógico, este triple cambio radical en nuestros condicionantes políticos y económicos exige que la atención del Tribunal de Cuentas se proyecte sobre ellos. Y de ahí el carácter singular de este número de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, que se inicia con la muy importante aportación del catedrático de la Universidad Complutense y Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas, Andrés Fernández Díaz, titulado «Cara y cruz de la política económica española: un dispositivo para la salida de la crisis». Plantea, de modo indiscutible, «entre otras cuestiones, la incompatibilidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en sus sucesivas versiones y, más concretamente, con la normativa española en materia de estabilidad presupuestaria». Y este trabajo se va a inscribir, por fuerza y para siempre, en el haz de los mejores análisis –afortunadamente ya muy numerosos– que explican la crítica situación que, en estos momentos, golpea a la economía española. Porque efectivamente, como señala el profesor Fernández Díaz, «los problemas y cuestiones que juegan o han de jugar un papel clave en el planteamiento y desarrollo de la economía española» son «consecuencias de la burbuja inmobiliaria; (de la) tendencia a un diferencial de inflación con los países de la zona euro y de la Unión Europea; (del)... poder de oligopolio de sec-

tores básicos; (de) la reforma ineludible del mercado de trabajo; (de) la evolución de los tipos de interés; (de) la competitividad; ... (del) esfuerzo en I+D+i; (de) la evolución del sector exterior; (de) la corrupción y el control de la gestión pública, y, finalmente, (de) la organización y funcionamiento del Estado Federal al que no ha llegado...». El resultado de todo esto queda caracterizado, gracias al profesor Fernández Díaz, «por una fuerte caída de la aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB, por un aumento realmente insoportable y muy difícil de atajar del paro y por un crecimiento tan espectacular como inevitable del déficit de las cuentas públicas, a lo que hay que añadir el permanente desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente». Y a partir de ahí se efectúa un análisis sugestivo de la evolución del sector público, con un impresionante gráfico, el número 2, de la evolución de la deuda pública y del saldo presupuestario, ambos en porcentaje del PIB, completado con un estudio de la estabilidad presupuestaria y un análisis exhaustivo de su marco legal a partir de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Pero de ahí se desprende que «para salir de este desplome» es preciso, por un lado, desglosar «una política macroeconómica..., utilizando para ello la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE); una política fiscal inevitablemente expansiva y anticíclica, pero rigurosa y controlada; una política de rentas en su sentido más amplio, y un funcionamiento de la industria en la política sectorial. Pero asimismo... una política microeconómica de oferta que lleva aparejada un conjunto de reformas». Destaca como indispensables y urgentes: «la reforma del sistema financiero; la reforma del mercado laboral; el ajuste fiscal con una reformulación de la política de gastos e ingresos públicos; la reforma de la política de educación y de I+D+i; el replanteamiento del sector exterior, (y) garantizar la unidad de mercado en España». Pero lo que dificulta todo el proceso de salida es el «enorme endeudamiento de la economía española, que se eleva al 342 por ciento del PIB, tan sólo superado por el Reino Unido y Japón... En torno a la mitad de esa deuda pública y privada está en manos de extranjeros, estimándose esta deuda externa en casi el 170 por ciento del PIB».

En relación con la realidad autonómica, se contienen cuatro valiosos artículos. El primero, obra de los profesores de la Universidad de Salamanca, José Manuel Prado Lorenzo, Doroteo Martín Jiménez e Isabel María García Sánchez, titulado «Procesos de corporatización y decisiones socialmente responsables en el ámbito de las Comunidades Autónomas», esto es, sobre incremento de las empresas mercantiles creadas por los gobiernos autonómicos, con un aumento del gasto y de la deuda pública considerables. Éste es el proceso que ha sido

denominado, caricaturescamente, en un trabajo del Círculo de Empresarios, «el nuevo INI». Como se señala en este artículo, en él se pone de manifiesto «la utilización de la figura de las sociedades mercantiles como mecanismo que favorece la autonomía política y permite obtener beneficios electorales. Estos beneficios se derivan de la existencia de un incremento del gasto público financiado mediante deuda pública no garantizada, lo que favorece la ilusión fiscal del votante. Al mismo tiempo, se incrementa el importe pagado por los usuarios de los servicios públicos, sin que se produzca (aparentemente) un incremento de la presión fiscal», cuestión esta que se documenta con una referencia al artículo de Bozec y Breton, «The impact of the corporatization of Canadian state-owned enterprises», publicado en *The International Journal of Public Sector Management*, 2003. Esta realidad de endeudamiento fuerte, que enlaza con lo que se señala antes en el artículo de Andrés Fernández Díaz y, por supuesto, con la difícil realidad coyuntural financiera que ha surgido en España a partir de la crisis de Grecia, dicen estos profesores que «obedece con frecuencia a decisiones no éticas de los gobernantes». Impresiona, sobre esta cuestión, la riqueza bibliográfica que se ofrece, y no menos el excelente análisis empírico que prueba cómo en el ámbito español, respecto a las Comunidades Autónomas, «los resultados demuestran que (las)... compañías (creadas por ellas) son utilizadas como mecanismo para incrementar los tributos que deben pagar los ciudadanos y como figura que les permite eludir los límites del endeudamiento presupuestario. De esta forma capta financiación ajena para mostrar un mayor volumen de servicios públicos, sin que el ciudadano-votante-contribuyente detecte un incremento directo de la presión fiscal».

El catedrático de la Universidad de Sevilla Francisco López Menudo es el autor de otra cuestión relacionada con la política económica desarrollada en las autonomías, en el artículo titulado, «Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial». Gracias a él es posible disponer de un valioso inventario sobre «las diferencias de tratamiento de los derechos sociales en el nivel autonómico». Queda claro que se observa que es preciso «dejar sentado que existe desigualdad entre Comunidades Autónomas en cuanto a la cantidad de leyes que se ocupan de la materia... También hay desigualdad cualitativa, entendiendo por tal las diferencias existentes en cuanto a la calificación que las respectivas leyes autónomas dan a las prestaciones sociales que regulan, declarándolas o no como deudas subjetivas». A partir de ahí se desprende, obligadamente, un análisis de esta cuestión desde el punto de vista del artículo 139.1 de la Constitución de 1978 y la polémica derivada y visible

en la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007. La crítica que efectúa el profesor López Menudo en su artículo es ciertamente contundente, que se amplía al establecer la citada Sentencia «la garantía de la igualdad interterritorial exclusivamente a cargo del artículo 149.1» de nuestra Constitución. Pero he ahí que «la invocación al principio de igualdad como título legitimador ex art. 149.1.1^a es susceptible de alcanzar a cualquier sector... Y si esto es así, la conclusión es que gran parte de las tablas de derechos y principios contenidos en los Estatutos podrían caer dentro del radio de acción posible del artículo 149.1.1^a... (Pero) pese a la realidad señalada, la (citada) STC 247/2007 cierra filas en este punto –a favor de las Comunidades Autónomas– y paladinamente niega esa realidad que hemos descrito».

Lógicamente esto lleva al profesor López Menudo a concluir que «el resultado de la tesis que sostiene la Sentencia referida produce perplejidad por no decir inquietud, pues si, por un lado, el artículo 139.1 queda desactivado como instrumento de igualación interterritorial, y, por otro lado, sólo se reconoce al 149.1.1^a esa fuerza tan reducida..., obvio es decir que el Estado queda prácticamente inerte para hacer frente a posibles desigualdades estatutarias que pudieran ser insostenibles desde el punto de vista de la solidaridad y la justicia», aunque «no sería correcto postular que el Estado, blandiendo el arma del artículo 149.1.1^a, pudiera igualar caprichosamente cualesquiera de los contenidos que hoy figuran en esas tablas estatutarias de derechos y principios, pero tampoco cabe propugnar que queda desarmado frente a divergencias inadmisibles». Luego la gran cuestión que queda viva a causa de este artículo «es la de si un uso decidido por parte del Estado del artículo 149.1.1^a para poder así incidir, en pro de la igualdad, sobre cualquier derecho social sería algo nocivo por alterar los esquemas del sistema autonómico, o si resultaría ser algo beneficioso y defendible porque se estime que, tratándose de derechos sociales, la causa bien lo merece».

Sobre estas cuestiones autonómicas también es importante tener en cuenta el trabajo de María Victoria Campelo Martínez, «Utilización de la capacidad normativa en la financiación de las Comunidades Autónomas». Parte de un estudio de cómo se ha empleado la capacidad normativa de la Diputación Foral de Vizcaya «para configurar su sistema impositivo, y en particular la configuración de un IRPF con características propias», porque «puede ser de utilidad para entender las posibilidades que la nueva Ley de Financiación ha puesto a disposición de las Comunidades Autónomas del régimen común».

Es amplia, en este sentido, la exposición de cómo ha evolucionado la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen

común, seguida de la misma cuestión respecto a las de régimen foral, y muy especialmente en lo que se refiere al IRPF. Es muy oportuno el empleo crítico que hace de los conocidos índices de Gini, de Kakwani y de Reynolds-Smolensky. Es importante la conclusión de que respecto a «una política fiscal orientada a favorecer a las familias con presencia de progresividad debida a mejor tratamiento para los niveles de renta», la política vizcaína «tiene una influencia redistributiva más evidente que la media del territorio común», aunque como las Comunidades Autónomas tienen ahí planteamientos diversos, en este artículo sólo se juega con la media. Pero, además, al estudiar los tipos medios y efectivos sobre la renta declarada se observa que en Vizcaya «el Impuesto es más progresivo y tiene mayor capacidad recaudatoria». Y al «analizar la relación entre la inflación y el IRPF» obtiene «que el efecto de la reducción real de la potencia redistributiva del Impuesto fue más acusado en el territorio común que en Vizcaya». Y aparte del estudio que efectúa del Impuesto de Sociedades, lo que sí ofrece España es un modelo en el «que la progresiva descentralización fiscal desde el Estado a las Comunidades Autónomas funciona en sentido contrario a la tendencia a la armonización dentro de la Unión Económica... Cabe esperar que aumente la tendencia a armonizar, y cuando ocurra para España será una complicación adicional la presencia de tratamientos fiscales diferenciados».

Finalmente este bloque de cuatro valiosas y serias aportaciones críticas se cierra con el artículo de Cristina Herrero Sánchez y Raquel Carrasco Pérez de Mendiola, «El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa». Resulta fundamental el conjunto estadístico que presenta sobre el gasto público de las Administraciones Públicas y de las Comunidades Autónomas, con gráficos tan significativos como el número 3, donde se observa cómo crece mucho fuertemente el de las Comunidades Autónomas. El conjunto de las informaciones es valiosísimo, aunque me atrevo a decir que en un estudio científico estadístico, como nos enseñó Tipett hace muchos años, las confusiones son muy superiores a las ventajas al emplear gráficos y no simples cuadros estadísticos. Pero resulta impagable el análisis que se hace, sobre todo al culminar en la clasificación funcional de los presupuestos autónomos de los ejercicios 2006-2009. Y es importante esto: «En el presupuesto para 2010, si bien se mantiene el peso fundamental de... dos políticas (las de Sanidad y Educación), la caída generalizada de las dotaciones para Infraestructuras y el aumento de los gastos destinados a la Deuda determina un cambio significativo en los porcentajes, de forma que probablemente la

tercera política en importancia pase a ser la de Servicios Sociales, aumentando de forma notoria el peso de la deuda en detrimento de los gastos en Infraestructuras».

Al estudiar los presupuestos autonómicos desde la perspectiva de la clasificación económica encontramos en este artículo, entre multitud de informaciones muy valiosas, ésta: «La caída de los ingresos no financieros prevista en los presupuestos de los dos últimos años determina el importante crecimiento de los ingresos de naturaleza financiera (capítulos VIII y IX) en la medida en que se hace necesario acudir a ingresos de esta naturaleza para financiar el gasto público. En particular, los pasivos financieros, en los que los ingresos previstos por las emisiones de deuda pública representan más del 80 por ciento, aumentan en el ejercicio 2009 casi un 200 por ciento sobre la cifra de 2008, para volver a crecer más de un 100 por cien en 2010.» Además, por lo que se refiere a la perspectiva orgánica, sencillamente, «dada la autonomía propia de cada Comunidad para decidir la organización administrativa e institucional a través de la cual gestiona su actividad, no es posible hacer una comparativa de los presupuestos autonómicos desde... (esta perspectiva) salvo a nivel de entes equivalentes y con determinadas cautelas».

Y como conclusión es difícil disentir de lo que en esta importante aportación se dice: «El evidente peso de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público en España, tanto por la cuantía de dicho gasto como por la naturaleza esencial de los servicios prestados, unido al momento en que nos encontramos, en el que existe un amplio debate sobre cuestiones como la eficacia y la eficiencia del sector público y las implicaciones económicas de sus actuaciones, hace impensable que dicho debate pueda ser ajeno a la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas.»

Decía al comienzo de esta presentación que el tercer gran cambio experimentado en España es la acción exterior de nuestras Fuerzas Armadas. De ahí el valor muy grande que tiene el trabajo de la letrado del Tribunal de Cuentas, Ana Cossío Capdevila, «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA». Éste es el mecanismo establecido para administrar «la financiación y control de las concretas misiones y operaciones emprendidas en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa». Este artículo es un trabajo exhaustivo sobre esta cuestión, con datos concretos referidos a las operaciones en Macedonia, la República Democrática del Congo, Bosnia y Herzegovina, Sudán, Chad y República Centroafricana, y finalmente Somalia y el Índico. Concluye con una clara explicación del control externo de la financiación de

las operaciones militares y con el papel en ello del Colegio de Auditores de ATHENA.

Además, como es habitual, se contiene, de la mano maestra de Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares, la crónica de la legislación y jurisprudencia más relevante producida en el tercer cuatrimestre del año 2009 «en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*». También las reseñas, por Julián Máñez Vindel, de *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, de José Pascual García, y otras dos que firmo yo. Una, de la publicación de *Transparencia Internacional*, «Informe global de la corrupción 2009. Corrupción y sector privado», y otra, de las *Obras completas* de un político que fue persona fundamental como ministro de Hacienda, José Calvo Sotelo.

ARTÍCULOS



Cara y cruz de la política económica española: un dispositivo para la salida de la crisis

Andrés Fernández Díaz

Catedrático de la Universidad Complutense
Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

INTRODUCCIÓN

Estamos viviendo un fenómeno derivado de la globalización con el que no contábamos, imprevisto y enormemente preocupante por sus consecuencias: la crisis global. Pero dicho fenómeno o comportamiento no nos debería de sorprender, pues es consustancial y propio de la globalización, que para bien o para mal implica un proceso de contagio o de «percolación», utilizando la terminología de la teoría de la complejidad y del caos.

El punto de partida de este proceso, al menos en su manifestación externa, podemos encontrarlo en la histeria bursátil colectiva del lunes 21 de enero de 2008 debida al miedo a que la economía norteamericana entrase en un periodo de recesión tras el comienzo de la crisis de las hipotecas *subprime*, crisis que se extendió al resto del mundo con graves problemas de liquidez entre bancos y que venía a provocar, a su turno, una fuerte restricción crediticia, así como una sensible pérdida de confianza en el sistema bancario, continuando este estado de cosas durante todo el año 2008.

Este panorama poco alentador se venía a completar con un alza continua y generalizada en los mercados de materias primas y en el sector de la alimentación, sirviendo esta situación de correa transmisora entre la crisis originaria del sistema financiero y la que se produciría a continuación en la economía real.

Nos adentrábamos en el año 2009 con un claro agravamiento de los problemas en todos los frentes, pues aún quedaba mucho por hacer para recuperar, por una parte, el funcionamiento normal y correcto del sistema financiero y, por otra, para que se manifiesten los efectos positivos sobre las variables claves que corresponden al plano real, como son, fundamentalmente, el consumo y la formación bruta de capital fijo, es decir, la demanda interna, así como las que reflejan el comportamiento del sector exterior.

Tanto el importante y complejo saneamiento financiero como la urgente e inaplazable reactivación económica implican un considerable aumento del gasto público que exige, obviamente, una gestión a todas luces impecable que se traduzca, fundamentalmente y en un plazo relativamente corto, en una recuperación del consumo y de la inversión y, por ende, en una disminución del porcentaje de paro, nuestro desequilibrio más grave y preocupante. Somos conscientes que ello requiere normalizar previamente el sistema crediticio, una vez reordenado de manera satisfactoria el marco monetario y financiero.

A algunos puede inquietar el indiscutible «sabor» keynesiano de esta terapéutica o política pensada y diseñada para enfrentarse a la crisis de la entidad y dimensión que padecemos. Si fuese así, y con el propósito de disipar tal inquietud, habría que dejar claro que no se trata de resucitar y sacralizar *The General Theory of Employment, Interest and Money*, de 1936, sino atenernos con el máximo rigor y respeto a cuanto se desprende de un análisis exhaustivo de la realidad económica. Si en dicho análisis la teoría keynesiana, puesta a prueba con éxito en su día, resulta esclarecedora e ilustrativa de la situación actual, al menos parcialmente, parece lógico y razonable que la tengamos en cuenta.

Pero cuanto antecede plantea, entre otras cuestiones, la incompatibilidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en sus sucesivas versiones y, más concretamente, con la normativa española en materia de estabilidad presupuestaria.

Con el fin de poner de relieve hasta dónde puede llegar el grado de colisión entre la política económica necesaria y más aconsejable en estos momentos con el modelo y la estrategia diseñados y aplicados en los últimos años, vamos a llevar a cabo a continuación un análisis del impacto de la crisis en España y de cómo ha hecho imposible el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, intentando sacar conclusiones respecto a la evolución previsible a medio plazo y poniendo de relieve muy especialmente y con cierto deta-

lle el contenido del dispositivo que nos permitiría salir de esta fase depresiva.

DEL CRECIMIENTO DESEQUILIBRADO A LA CRISIS

Durante un largo periodo de tiempo que coincide con los primeros años del siglo (2001-2007), ya instalados en la eurozona, la economía española ha experimentado una fuerte expansión con altas tasas de crecimiento del PIB debido al constante aumento de la demanda interna, que venía a compensar el progresivo empeoramiento de la balanza de pagos por cuenta corriente.

Vamos a tomar, para entrar más de lleno en este análisis, los últimos cuatro años del periodo, 2004-2007, que coinciden con una legislatura completa. El Cuadro nº 1 incluye los principales indicadores de esta fase expansiva, recogiendo también los datos y las previsiones correspondientes al ciclo recesivo-depresivo que abarca desde el año 2008 al 2011. Ello facilitará llevar a cabo el análisis comparativo entre ambas fases, desentrañando las causas de tan brusco y radical cambio en la evolución de nuestra economía situados, obviamente, en el contexto de la crisis mundial.

La síntesis de la fase expansiva en el primer cuatrienio que, como hemos dicho, comprende los años 2004 a 2007, ambos inclusive, se recoge en el Esquema nº 1 que, a grandes rasgos, comentamos. Y en este análisis, a pesar del resultado neto positivo, nos encontramos con una cara y una cruz de lo que ha supuesto este ciclo expansivo de nuestra economía.

Por lo que respecta a la «cara», hay que destacar el fuerte crecimiento del consumo privado y público, así como de la inversión en los años del periodo, lo que, a su turno, dio lugar a elevadas tasas de crecimiento del PIB, con una alta contribución de la demanda interna, como hemos indicado, y una aportación negativa de la demanda externa. Como consecuencia de todo ello, y teniendo en cuenta la secuencia macroeconómica, tuvo lugar un importante incremento del empleo, pasando la tasa de paro del 10,8 en 2004 al 8,6 en el 2007.

En cuanto a la «cruz», es preciso poner de relieve, por una parte, la sistemática inflación diferencial que España ha venido manteniendo respecto a la media de la eurozona y, por otra, el progresivo aumento del desequilibrio exterior, que alcanzaba en el 2007 la cifra récord de 110.100 millones de dólares o, lo que es lo mismo, el 10 por ciento del PIB.

**CUADRO N.º I.
INDICADORES ECONÓMICOS DE ESPAÑA (2004-2011)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
PIB (% crecimiento real)	3,2	3,4	3,9	3,5	0,9	-3,6	-0,3	0,9
Demanda nacional (aportación al crecimiento del PIB)	4,7	5,2	4,9	4,4	-0,5	-6,4	-1,6	0,3
Precios (% crecimiento)	3,3	3,7	2,7	4,2	4,1	0,8	1,6	2,0
Paro (% de población activa)	10,8	9,2	8,5	8,6	11,3	18,8	20,1	19,0
Saldo fiscal (% del PIB)	-0,3	1,0	1,8	2,2	-4,1	-11,4	-8,5	-6,7
Deuda (% del PIB)	46,2	43,0	39,7	36,3	39,7	54,3	66,3	74,0
Exportaciones (% crecimiento)	3,3	1,2	5,1	5,4	-1,0	-13,5	5,5	7,8
Importaciones (% crecimiento)	9,3	6,6	8,3	6,6	-4,9	-20,1	-0,4	5,4
Balanza de pagos en c/c (miles de millones de dólares)	-49,0	-61,2	-86,0	110,0	-108,3	-76,2	-53,0	-45,7
Balanza de pagos en c/c (% PIB)	-5,3	-7,6	-8,5	-10,0	-9,5	-5,3	-3,8	-3,0

Fuentes: INE, FMI, Banco de España, OCDE, Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

* Previsiones.

**ESQUEMA N.º I.
CARA Y CRUZ DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

PRO-MEMORIA		
$N = f(Y);$ $C = f(Yd);$	$Y = \varphi (De);$ $I = \varphi (i, EC);$	$De = \psi (C, I, X-M);$ $X = \psi (P, r); M = \Phi (Y, P, r);$
CARA		
<ul style="list-style-type: none"> • Demanda interna • Crecimiento del PIB • Empleo 	<p>Fuerte crecimiento del consumo (privado y público) y de la inversión en los años del periodo 2004-2007.</p> <p>Elevadas tasas de crecimiento en el cuatrienio 2004-2007, con una alta contribución de la demanda interna y una aportación negativa de la externa.</p> <p>El incremento del empleo (en términos de ocupados a tiempo completo) fue del 3,1% en el 2005. El paro pasó del 10,8% en 2004 al 9,2 en el 2005 y al 8,6 en el 2007.</p>	
CRUZ		
<ul style="list-style-type: none"> • Inflación • Desequilibrio exterior 	<p>En diciembre de 2005 la tasa anual del IPCA de España fue la más elevada de la zona euro (un 3,7% frente al 2,2 de la zona (y al 2,1 de la UE). En enero de 2006 la tasa anualizada pasa al 4,2%, frente al 2,4 de la zona euro y al 2,2 de la UE, volviendo al 4,2 a finales de 2007.</p> <p>El año 2007 se cerró con la cifra récord de un déficit de la balanza por cuenta corriente de 110.000 millones de dólares, es decir, un 10% del PIB.</p>	

N = empleo; Y = renta; De = demanda efectiva; C = consumo; I = inversión; X = exportaciones; M = importaciones; i = tipo de interés; E = eficacia marginal del capital; P = nivel de precios; r = tipo de cambio.

Tras estas consideraciones sobre el crecimiento de la economía y sus principales desequilibrios parece oportuno llevar a cabo algunas reflexiones puntuales y destacables que complementen nuestra visión de la economía española y aporten claves que permitan comprender la evolución posterior. El punto de partida lo constituye el hecho de que en nuestro país, como miembro de la eurozona, actuamos en un contexto en el que viene fijada la política monetaria, pero siguen bajo soberanía nacional la política fiscal y las políticas macroeconómicas y sectoriales. En dicho contexto la prolongación de la larga fase de expansión de la economía española ha tenido lugar con una creciente holgura de las condiciones de financiación que han mejorado la situación de las empresas, haciendo posible asimismo una expansión de los balances de las entidades de depósito y un no-

table grado de solidez. Por su parte, el uso que se ha hecho de la política fiscal en la fase expansiva ha sido prudente y equilibrado, llegándose a alcanzar superávit de las cuentas públicas.

Pero esa bonanza de las condiciones financieras, debida en gran parte al buen hacer del Banco Central Europeo, venía acompañada de un aumento de los riesgos derivados del fuerte (por no decir excesivo) endeudamiento de las familias y de una evolución espectacular del mercado inmobiliario. Indudablemente esto tiene mucho que ver con la conformación y el comportamiento de la demanda interna, que, a su turno y en el marco de la Contabilidad Nacional, se relaciona inexorablemente con la demanda exterior. Esta última, como hemos afirmado, ha venido actuando como un lastre en el proceso de crecimiento, mermando o atenuando muy notablemente, en los años que estamos contemplando, los efectos positivos derivados de la demanda interna, convirtiéndose así en la variable independiente y estratégica de la ecuación. Y es aquí donde debemos actuar primordialmente, teniendo además en cuenta que no podemos olvidar el otro gran frente, el de la demanda interna, cuyo ritmo actual se ha visto bruscamente frenado, entre otras razones, por las limitaciones naturales y el descalabro en la expansión del sector de la construcción.

Tomando todo ello en consideración y cuanto hemos dicho con anterioridad, parece ahora conveniente al menos enunciar los problemas y cuestiones que juegan o han de jugar un papel clave en el planteamiento y desarrollo de la política económica española. Dichos puntos o cuestiones claves son, a nuestro juicio, los siguientes: consecuencias de la burbuja inmobiliaria, tendencia a un diferencial de inflación con los países de la zona euro y de la Unión Europea, el poder de oligopolio de sectores básicos, la reforma ineludible del mercado de trabajo, la evolución de los tipos de interés, la competitividad, el esfuerzo en I+D+i, la evolución del sector exterior, la corrupción y el control de la gestión pública y, finalmente, la organización y funcionamiento del Estado federal al que se ha llegado –y sobrepasado– a través del proceso de descentralización (Esquema nº 2). Estos puntos clave definen nuestro perfil con independencia de lo que tendrá que soportar nuestra economía como resultado de la aplastante crisis mundial que estamos padeciendo¹, proceso en el que, como veremos a continuación, el enorme paro y el cuantioso déficit público constituirán los dos principales frentes a batir.

¹ Para un análisis detallado de la crisis ver: FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2009): pp. 11-42.

En efecto, el grave problema generado por las hipotecas *subprime* en agosto de 2007 en los Estados Unidos, cuyo sistema financiero dejaba mucho que desear debido a importantes carencias en la regulación y el control, ha desembocado en numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos Centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un rápido deterioro de la economía global real, que ha dado lugar a la entrada en recesión de algunos de los países más industrializados.

ESQUEMA N.º 2.
PUNTOS CLAVE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
A CORTO Y MEDIO PLAZO

• Burbuja inmobiliaria: su impacto en la demanda interna.
• Diferencial de inflación: impacto en la competitividad y en las exportaciones.
• Poder de oligopolio de sectores básicos: causa principal del diferencial de inflación.
• Reforma del mercado de trabajo: necesidad de disminuir el coste del despido, pero también de acabar con las fórmulas abusivas y de dudosa legalidad de la contratación.
• Evolución de los tipos de interés: variable clave para el crecimiento; endeudamiento de las familias.
• Competitividad: acuciante problema de competitividad exterior, sus causas y efectos.
• I+D+i: asignatura pendiente directamente implicada en el crecimiento de la productividad.
• Evolución del sector exterior: revisión a fondo de las causas del desequilibrio.
• Corrupción y control de la gestión pública: problema básico a abordar con decisión si se quieren respetar los principios de eficiencia y de equidad.
• Organización y funcionamiento del Estado federal: imprescindible el análisis exhaustivo de las consecuencias de la descentralización.

En este tormentoso panorama España resulta especialmente malparada, dada la peligrosa burbuja inmobiliaria que habíamos creado en los años de «inestable» opulencia y de cuyas negativas derivaciones ya habíamos hecho repetidas advertencias. Habíamos apostado tanto en la construcción que puede afirmarse que ningún otro país iguala la intensidad del cambio del ciclo de la demanda.

Como puede verse en el mencionado Cuadro nº 1, los indicadores económicos muestran la situación esperada para los años de la crisis, 2008-2011, que se caracteriza por una fuerte caída de la apor-

tación de la demanda interna al crecimiento del PIB, por un aumento realmente insoportable y muy difícil de atajar del paro y por un crecimiento tan espectacular como inevitable del déficit de las cuentas públicas, a lo que hay que añadir el permanente desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente, que, no obstante, parece que empieza a mejorar. La evolución que se está produciendo ha dado lugar a unos resultados definitivos a finales de 2009 sensiblemente peores que las previsiones oficiales, especialmente en lo que respecta al paro, que se eleva al 18,8 por ciento al concluir el ejercicio, la tasa más alta de toda la zona euro.

Por otra parte, todos los indicios anuncian una continuación o permanencia de la crisis durante el año 2010, dependiendo el inicio de una lenta recuperación de la economía real del restablecimiento previo de una cierta normalidad en el sistema financiero, tarea que está siendo pilotada eficazmente por el Banco de España.

En este contexto no cabe pensar en la posibilidad de cumplir ni a corto ni a medio plazo con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la Estabilidad Presupuestaria. Y es de esta incompatibilidad, colisión o incumplimiento de lo que nos vamos a ocupar seguidamente, comenzando con un breve análisis de la evolución del sector público, para continuar con un resumen de lo que establece la normativa comunitaria y española sobre Estabilidad Presupuestaria, concluyendo con una reflexión sobre la situación presupuestaria en el ciclo depresivo como una de las cuestiones, junto al paro y a la urgente e imprescindible recuperación del crecimiento del PIB, de mayor relevancia y decisiva para nuestra política económica.

LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

No se persigue en este apartado el conocimiento exhaustivo y pormenorizado de cuanto ha venido sucediendo en los últimos años en el ámbito del sector público, pues nos limitamos a presentar la evolución de las principales variables o magnitudes tomando el periodo que abarca desde 1995 a 2009.

Como se recoge en el Cuadro nº 2, las variables a considerar son el PIB en millones de euros, los ingresos públicos, los gastos públicos, el saldo presupuestario y la deuda pública, todos en porcentaje del PIB.

Obsérvese, como hecho más destacado, que en los últimos años de la serie, ya metidos de lleno en la crisis, tiene lugar un sensible aumento del gasto público, así como un descenso de los ingresos, debido a la fuerte caída de la actividad económica, lo que, a su turno, se

traduce en la generación de altos porcentajes de déficit público, contrastando con los importantes superávits alcanzados en los años inmediatamente anteriores. Lo mismo puede decirse respecto a la deuda, que a finales del 2009 se estima en el 54,3 por ciento, esperándose una clara superación de esta cifra en los años 2010 y 2011, como ya se veía en el Cuadro nº 1.

Como complemento de estos datos, el Gráfico nº 1 nos ilustra con claridad sobre la evolución de los gastos y de los ingresos públicos en el periodo considerado, comprobándose en los dos últimos años el impacto negativo de la crisis financiera y económica tras la estabilidad de los ingresos públicos mantenida entre 1995 y 2005 (en torno al 39 por ciento del PIB) y el descenso de los gastos a partir del año 2000².

CUADRO N.º 2.
CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1995-2009)

Año	Ingresos (% PIB)	Gastos (% PIB)	PIB (millones euros)	Saldo presupuestario (% PIB)	Deuda (% PIB)
1995	38,4	45,0	447.205	-6,5	62,7
1996	38,4	43,7	473.855	-4,9	66,8
1997	39,0	42,2	503.921	-3,4	65,3
1998	39,1	41,6	539.493	-3,2	63,2
1999	39,7	40,8	579.942	-1,4	61,5
2000	38,1	39,0	630.263	-1,0	59,3
2001	38,0	38,5	680.678	-0,7	55,5
2002	38,4	38,7	729.206	-0,5	52,5
2003	38,2	38,4	782.929	-0,2	48,7
2004	38,6	38,8	841.042	-0,4	46,2
2005	39,2	38,2	906.450	1,0	43,0
2006	40,8	39,0	980.954	1,8	39,7
2007	41,4	39,2	1.049.848	2,2	36,3
2008*	37,0	41,1	1.098.500	-4,1	39,7
2009*	34,6	46,1	1.101.900	-11,4	54,3

Fuentes: Banco de España, Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

*Estimaciones.

De igual manera, y para el mismo periodo, el Gráfico nº 2 relaciona el saldo presupuestario con la deuda pública, ambos en porcentajes del PIB, observándose, como era de esperar, los mayores niveles

² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (2009): pp. 287-300.

de deuda cuando se acentúa el déficit de las cuentas públicas, tal como refleja, por ejemplo, la trayectoria 2007-2008-2009. El vínculo existente entre los déficit (y eventualmente superávit) presupuestarios de cada periodo y el volumen de la deuda acumulada queda bien patente en este gráfico.

GRÁFICO N.º 1.
EVOLUCIÓN DEL GASTO Y DE LOS INGRESOS PÚBLICOS
EN ESPAÑA. EN % DEL PIB

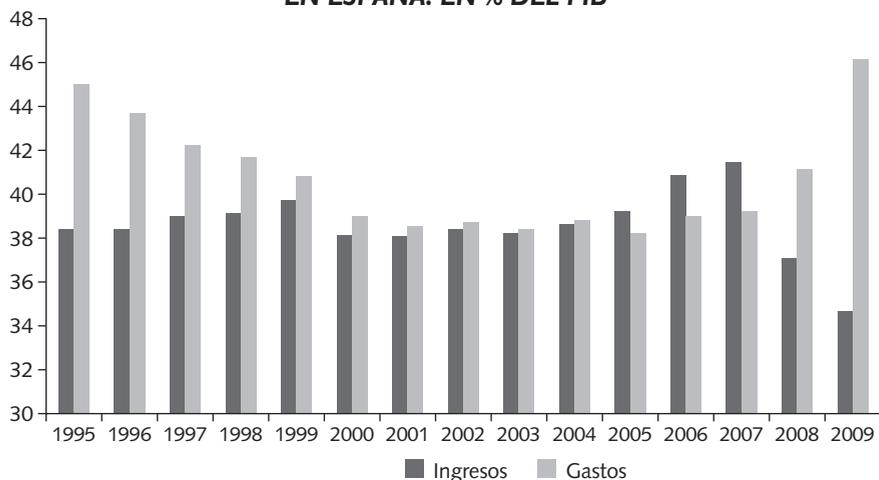
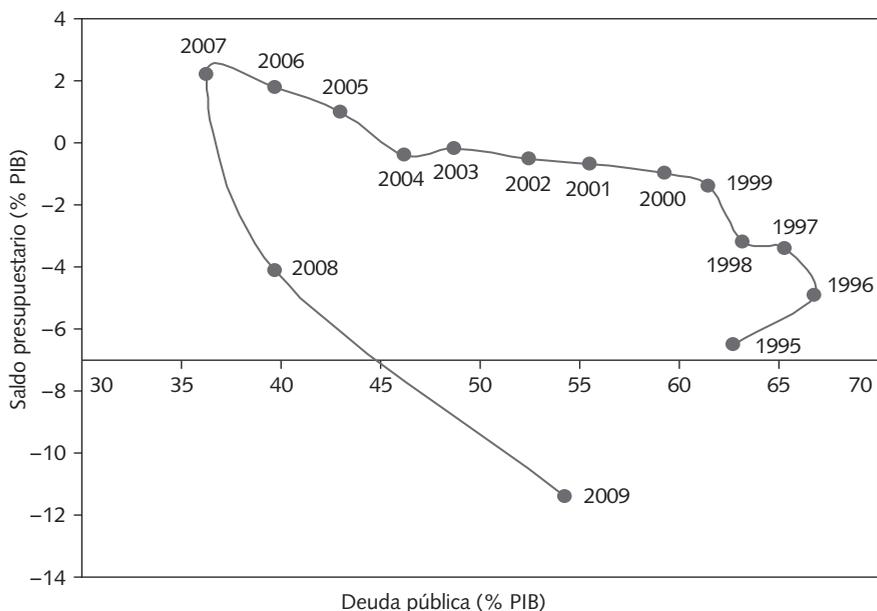


GRÁFICO N.º 2



Y ahora, vista la evolución económica en general, y del sector público en particular, con su cambio y convulsión acaecidos en la última fase del periodo contemplado, parece llegado el momento de abordar el ambicioso objetivo de la estabilidad general presupuestaria, por una parte, y de evaluar las posibilidades de alcanzarlo en un plazo medio, considerando la situación que atravesamos, por otra³.

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA

La entrada de España en la UEM, que comienza su andadura el 1 de enero de 1992, ha supuesto una serie de limitaciones en el ámbito de la política fiscal que se manifiesta básicamente en la reducción de la capacidad de decisión autónoma de las autoridades económicas en materia de política fiscal como vía para gestionar el nivel de demanda existente. Una vez alcanzados los criterios de convergencia fiscales se planteó la discusión respecto a cómo se podría seguir obligando al mantenimiento de los mismos ya dentro de la UEM. El mecanismo que se arbitró con este objetivo fue el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al que nos referimos con más detalle.

Tanto el Tratado de Maastricht como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en la Cumbre de Ámsterdam el 17 de junio de 1997, suponen un cambio sobre la definición y ejecución de las políticas fiscales nacionales. La existencia de un compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo, así como de un mecanismo sancionador cuando el déficit público nacional supere el 3 por ciento del PIB, obliga a los países a abandonar el uso tradicional de la política fiscal como instrumento activo de gestión de la demanda interna, debiendo profundizar en las políticas de ajuste estructural⁴.

³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2008): pp. 89-110.

⁴ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se compone de:

- Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de junio de 1997 (97/CEE/236/01).
- Reglamento (CE) nº 1.466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (CE) nº 1.467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Los dos Reglamentos del Consejo Europeo tienen fuerza de ley, mientras que la Resolución proporciona orientación a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros sobre la forma de aplicar el Pacto.

Entrando a analizar propiamente el Pacto de Estabilidad, hay que señalar como aspectos básicos del mismo los siguientes:

– Los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo de equilibrio presupuestario a medio plazo, de forma que aplicarán las medidas correctoras necesarias para que el déficit público, en porcentaje del PIB, no supere el 3 por ciento, con tendencia al equilibrio presupuestario o al superávit.

– Se establecen importantes sanciones para el país que supere el mencionado porcentaje, debiendo realizar en este supuesto un depósito no remunerado del 2 por ciento de su PIB, más la décima parte de la cuantía que suponga el exceso del 3 por ciento de déficit del 0,5 por ciento de su PIB. Este depósito se convertirá en multa si el país no corrige la situación en un periodo de dos años.

– No obstante, se admiten ciertas excepciones a la regla de déficit público excesivo. Así si éste se sitúa por encima del 3 por ciento, sólo será admisible siempre y cuando se produzca una caída del PIB en el mismo año de al menos un 2 por ciento. Si la caída se sitúa entre el 0,75 y el 2 por ciento, entonces será el ECOFIN el que decidirá si existen circunstancias excepcionales que justifiquen la no imposición de sanciones.

Todos estos aspectos, sin duda, limitan la capacidad de actuación independiente de la política fiscal como instrumento de gestión de la demanda y su capacidad estabilizadora ante *shocks* asimétricos que afecten al país en un marco de cesión de soberanía en cuanto a la aplicación de la política monetaria, lo que debe reforzar, como se ha señalado anteriormente, la aplicación conjunta de un programa de reformas estructurales y la instrumentación permanente de la política de rentas. Asimismo, la política financiera debe asumir necesariamente un papel más importante en el conjunto de instrumentos de política económica. De esta forma, el centro de gravedad de la política económica necesariamente debe desplazarse hacia políticas de oferta⁵.

Si tomamos los datos a partir de 1997, comprobaremos que los mecanismos de disciplina presupuestaria previstos por el Tratado de Maastricht y el Pacto han conseguido rebajar y contener el déficit público de la zona euro. Pero al mismo tiempo, como declaraba en julio de 2005 el Comisario Europeo Joaquín Almunia, los seis años transcurridos por esas fechas desde la constitución de la Unión Económica y Monetaria en 1999 han puesto de relieve la existencia

⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GAMIR, J. A., y RODRÍGUEZ SAIZ, L. (2006): pp. 539-540.

de puntos débiles del Pacto que parecía necesario corregir. Entre dichos puntos cabe destacar los efectos pro cíclicos de una aplicación literal del Pacto, el poco énfasis sobre el nivel de endeudamiento o la aplicación asimétrica del Pacto a lo largo del ciclo económico entre los momentos favorables y desfavorables del mismo⁶.

La reforma del Pacto, que es acordada y revalidada en la Cumbre del Bruselas de 23 de marzo de 2005, pretende, pues, tomar en cuenta el fruto de la experiencia adquirida, extrayendo también las consecuencias de la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de julio de 2004 sobre la actuación del ECOFIN de noviembre de 2003 con respecto a los casos de Francia y Alemania, consistente una de ellas en la necesidad de establecer más claramente la obligación del ECOFIN de motivar sus decisiones.

Hay que dejar claro que la reforma del Pacto introduce flexibilidad, pero no laxismo, ya que los valores de referencia del 3 por ciento para el déficit público y del 60 por ciento para la deuda pública siguen vigentes, dado que su modificación necesitaría una revisión del Tratado. Lo que hace el nuevo Pacto es aportar claridad y transparencia a lo previsto en el artículo 104.3 del Tratado, al formular indicaciones sobre los factores a considerar, especialmente cuando se rebasa el techo del déficit público de manera limitada y temporal, consiguiéndose así una actuación más acorde con la realidad a la vez que repercusiones positivas en la eficacia de los mecanismos de disciplina presupuestaria.

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

El eslabón inicial lo constituye la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que se complementaría con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Posteriormente, la nueva Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, abunda en el desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, además de ocuparse de la ordenación económico-financiera del sector público estatal, del establecimiento de un sistema de presupuestación y gestión por objetivo, de la disminución de la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios, del principio de responsabilidad de los centros gestores en la mencionada ejecución de los créditos presupuestarios y de la sistematización de las normas de contabilidad y control de la gestión económico-financiera del sector público. Todos estos objetivos no solamente buscan una mayor

⁶ ALMUNIA RODRÍGUEZ, Joaquín (2005): pp. 5-6.

racionalización del proceso presupuestario, sino que suponen continuar el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria⁷.

Cinco años después de la promulgación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, se hacía necesario una reforma que se plasma en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, General de Estabilidad Presupuestaria, y en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de la anterior (ver esquema cronológico).

Son varias las razones que han llevado a la reforma y que podemos sintetizar al menos en tres. Por una parte hay que destacar la experiencia derivada de la aplicación de una norma novedosa y de importante impacto en el sector público español, experiencia que ha permitido introducir interesantes modificaciones y mejoras de naturaleza técnica, jurídica y política. Por otra parte, la reforma resultaba obligada dado el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en Bruselas en marzo de 2005, como ya vimos, que manteniendo la estabilidad presupuestaria como criterio básico, admitía la necesidad de tener en cuenta una visión más amplia del proceso del ciclo económico, así como de las circunstancias por las que atraviesa cada economía⁸. A ello hay que añadir, como tercera razón, el rechazo de determinadas Administraciones territoriales a la configuración de la normativa aprobada en 2001 por considerarla irrespetuosa con su autonomía financiera e incompatible con sus techos competenciales.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: MARCO LEGAL

- Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.
- Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1097/1988, de 23 de septiembre.
- Ley 39/1988, de 28 de septiembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre (complementaria).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre (nueva LGP).
- Ley 15/2006, de 26 de mayo, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).
- 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 (LOCLGEP).
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, aprueba el texto refundido de la LGEP.
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

⁷ PASCUAL GARCÍA, José (2005): pp. 52-54.

⁸ ESPADAS MONCALVILLO, Luis (2006): pp. 13-14.

En la anterior normativa se contemplaban los principios de estabilidad, transparencia, eficiencia y plurianualidad. Las nuevas leyes contienen, principalmente, una redefinición del presupuesto de estabilidad con alteraciones sustanciales en la configuración del concepto y en sus consecuencias.

Para la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales que se expliciten anualmente, la estabilidad presupuestaria se vincula a la situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico, en tanto que para las entidades de la Seguridad Social y el resto de entidades locales la ley sostiene el criterio de la anterior regulación, es decir, equilibrio o superávit, manteniendo, respecto a las entidades empresariales, la posición de equilibrio financiero.

De todo ello se deduce que para un importante conjunto de agentes públicos existe la posibilidad de que sus presupuestos se aprueben o se liquiden con déficit, siempre que esta situación pueda ser compensada a lo largo del ciclo con superávit de los mismos agentes⁹.

Además de detenerse en esta revisión del principio de estabilidad, las nuevas leyes se ocupan de la utilización del déficit para financiar nuevas inversiones productivas, con las cautelas necesarias y exigibles, así como de los aspectos procedimentales y de los instrumentos imprescindibles para conseguir la suficiencia presupuestaria a lo largo del ciclo económico conducente al logro de un crecimiento sano y sostenible.

La Disposición final primera de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, autorizaba al Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley refundiera en un solo texto dicha Ley y la Ley 18/2001, regularizando, aclarando y armonizando las normas refundidas entre sí, así como con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; en la Ley Orgánica 3/2006 de Reforma de aquélla; en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

⁹ ESPADAS MONCALVILLO, Luis: *op. cit.*, pp. 16-17.

Con ello se perseguía aumentar la claridad del sistema de disciplina fiscal de gestión presupuestaria al integrar la Ley General de Estabilidad y su modificación en un único cuerpo normativo, lo que tiene lugar finalmente por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

A los efectos de conocer la situación relativa de las distintas Administraciones en materia de saldo presupuestario y de deuda, recogemos en el Cuadro nº 3 la evolución experimentada en el periodo 1995-2009. En dicho Cuadro vemos que la suma algebraica de los saldos presupuestarios de las tres Administraciones –central, autonómica y local– es distinta (inferior) al dato correspondiente a las «Administraciones Públicas», pues en este epígrafe hay que añadir el déficit o superávit de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, en el año 2007 se tendría: $1,29 - 0,17 - 0,14 = 0,98$, cantidad a la que hay que añadir el 1,25 por ciento que supone el superávit de las Administraciones de la Seguridad Social, obteniendo así un superávit final del 2,23 por ciento del PIB.

CUADRO N.º 3.
DÉFICIT O SUPERÁVIT Y DEUDA PÚBLICA (% DEL PIB)

Año	Administración central		Comunidades Autónomas		Entidades locales	
	Saldo	Deuda	Saldo	Deuda	Saldo	Deuda
1995	-5,5	52,3	-0,6	5,8	0,0	4,0
1996	-3,8	55,9	-0,6	6,3	0,0	4,0
1997	-2,9	54,6	-0,3	6,6	0,0	3,6
1998	-2,6	52,8	-0,4	6,5	0,0	3,6
1999	-1,3	51,6	-0,2	6,2	0,0	3,4
2000	-1,0	49,6	-0,5	6,3	0,1	3,1
2001	-0,8	45,9	-0,6	6,4	0,0	3,0
2002	-0,7	43,0	-0,5	6,4	-0,1	3,0
2003	-0,5	39,4	-0,5	6,3	-0,2	2,9
2004	-1,3	37,0	-0,1	6,2	0,0	2,9
2005	0,2	33,9	-0,3	6,3	-0,1	2,8
2006	0,6	30,9	0,0	5,9	-0,1	2,8
2007	1,29	30,5	-0,17	6,7	-0,14	2,8
2008*	-3,2	-	-1,2	-	-0,5	-
2009*	-9,5	-	-2,2	-	-0,5	-

Fuentes: Banco de España y elaboración propia.

* Estimaciones.

Pero en los años 2008 y 2009, en el marco de la crisis, la situación ha cambiado radicalmente, y nos encontramos inevitablemente con déficit público y aumento de la deuda, lo que pone a prueba el mecanismo arbitrado para alcanzar dentro del ciclo la estabilidad presupuestaria. Como puede comprobarse en el Cuadro nº 3, el déficit es mucho más acentuado en la Administración central, con un -3,2 por ciento en 2008 y un -9,5 por ciento en 2009. Es preciso destacar, sin embargo, que el déficit también experimenta un importante crecimiento tanto en las Comunidades Autónomas como en las Corporaciones Locales, cuestión de gran importancia y a la que nos referiremos en el último apartado, cuando entremos de lleno en el análisis pormenorizado del dispositivo para salir de la crisis. Por supuesto, estos déficit tan elevados están muy lejos de compensarse en estos años con un reducido superávit de la Seguridad Social, dado el enorme volumen de paro, como ya sabemos, y la consiguiente caída de las cotizaciones.

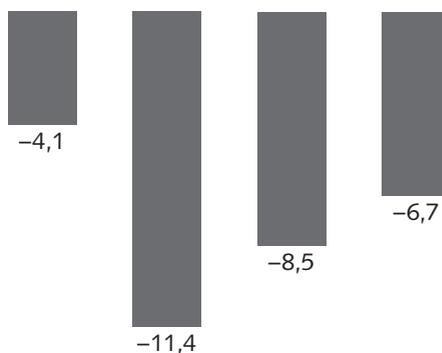
LA SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL CICLO DEPRESIVO

Como hemos visto, tanto las disposiciones comunitarias en su Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado como la normativa española sobre Estabilidad Presupuestaria ligan el equilibrio de las cuentas públicas al ciclo económico, pudiéndose compensar ejercicios deficitarios con otros con superávit. La cuestión clave reside en determinar cuál es la duración del ciclo «natural» a corto plazo de una economía como la española que, desde luego, sabemos por trabajos anteriores, no es de cuatro años. Y se da el caso de que las proyecciones presupuestarias para los años 2008-2011, como puede verse en el Cuadro nº 4, dibujan un horizonte extremadamente negativo que impide, sin ningún género de duda, jugar con las posibilidades que ofrece el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2007. Las cosas se complican enormemente si esta fase depresiva –que no queremos llamar ciclo– se amplía hasta el año 2014, según anuncia la OCDE en sus últimas previsiones.

Nada de esto nos debe extrañar si consideramos, como de alguna manera hemos apuntado con anterioridad, lo que subyacía en el periodo de opulencia y expansión y que nos ha conducido a la situación actual, todo ello sin negar el origen y desencadenamiento americano de la crisis. Sobre el padecimiento y consecuencias de la misma ya hemos hablado, pero queremos añadir un dato que resulta muy esclarecedor e ilustrativo.

CUADRO N.º 4.
PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS.
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN EN % DEL PIB

	2008	2009	2010	2011
Administración central	-3,2	-9,5	-6,2	-4,7
Comunidades Autónomas	-1,2	-2,2	-2,0	-1,7
Corporaciones locales	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Seguridad Social	0,8	0,8	0,2	0,2
Total Administraciones Públicas	-4,1	-11,4	-8,5	-6,7



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Nos referimos a la deuda de las familias, que asciende a 907.000 millones de euros, y de las empresas, que se cifra en 1.420.000 millones, lo que conjuntamente supone más del doble del PIB, endeudamiento que tiene clara explicación.

Los espectaculares planes de expansión de las grandes empresas españolas de los últimos años se han basado en ampliaciones de capital, emisión de participaciones preferentes o lanzamiento de bonos en los mercados de capitales, por encima de sus recursos propios, como han hecho las sociedades financieras o los sectores de telecomunicaciones y energía.

Por otra parte, el abaratamiento del dinero, sumado a una estrategia bancaria de una ambición sin límites, ha dado lugar a que muchos hogares tomaran créditos incluso más allá de su capacidad de pago, explicándose así que la tasa de morosidad de los principales bancos y cajas se encuentre en niveles realmente preocupantes, alrededor del 5,3 por ciento.

Difícil arreglo tiene la situación, tanto a corto como a medio plazo, aunque se daba ya un primer paso al contar con «El Plan espa-

ñol para el estímulo de la economía y el empleo», de noviembre de 2008.

Tal como se anticipa en la presentación del mismo, el Plan se basa en cuatro grandes ejes de actuación: medidas de apoyo a familias y empresas, medidas a favor del empleo, medidas de apoyo al sistema financiero y, finalmente, medidas para la modernización de la economía. El Plan engloba medidas ya aprobadas, otras nuevas que se pondrán en marcha y, por otra parte, el conjunto de reformas estructurales que ha de acometer la economía española. Todo ello, evidentemente, enmarcado en las directrices de la Unión Europea y de la Cumbre del G-20, con la participación de España, celebrada en Washington el pasado 15 de noviembre. Hay que reconocer, no obstante, que no puede esperarse gran cosa del Plan-E, pues no constituye una auténtica y completa estrategia de política económica.

Por otra parte, es preciso ser realistas y considerar que en el mejor de los casos, y aún alcanzando los objetivos propuestos en el Plan, no se podrá cumplir en modo alguno con lo que plantea y exige la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya que los efectos positivos que puedan derivarse de las actuaciones del Gobierno requieren un periodo de tiempo superior al cuatrienio del Cuadro nº 4, en el que el déficit público se mantiene inexorable e incluso podría ser superior al previsto. De lo que se deduce que la crisis depresiva echa por tierra, o al menos hace inviable, los buenos propósitos de la estabilidad presupuestaria, con todo lo que ello implica para el buen funcionamiento de la economía. Sin embargo, en declaraciones recientes, el Gobierno ha puesto de manifiesto que por el momento no piensa dejar en suspenso la Ley Orgánica 2006, confiando en que a lo largo del ciclo pueda alcanzarse la estabilidad neta que en ella se establece, cosa a todas luces imposible, como puede comprobarse a la vista de los datos recogidos en el Cuadro nº 4. Además, el espíritu y la letra de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se están refiriendo a un ciclo de corta duración (2 o 3 años) y no a un ciclo largo o a una tendencia definida, como es el caso.

Posteriormente, y a la vista de la situación extremadamente negativa, el Gobierno, con fecha 29 de enero de 2010, ha presentado un Plan de austeridad 2010-2013 con el fin primordial de reconducir el déficit público y de acercarnos a lo exigible por el Tratado de Maastricht.

En este marco de referencia es preciso ejercer con toda la fuerza de las instituciones y de la ley el control externo por parte del Tribunal de Cuentas del ingente volumen de gastos públicos que, con ca-

rácter excepcional, la crisis ha desencadenado. Dicho con otras palabras, admitida la necesidad imperiosa de este gasto, es preciso garantizar el cumplimiento estricto, sin fisuras ni concesiones, de los principios de legalidad y eficiencia de la gestión pública.

En algunas de las actuaciones puestas en marcha el control se hace especialmente difícil y requiere una atención extrema. Tal sucede con los 8.000 millones de euros que el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, puso a disposición de las Corporaciones Locales y que debían gastarse en proyectos (31.000) de inmediata puesta en marcha y realización. Teniendo en cuenta la excesiva ambigüedad y «apertura» de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la gestión de estos 8.000 millones ha podido dar lugar a numerosas y serias irregularidades, todo ello al amparo o con la excusa de una rápida –y eventual– creación de empleo, lo que sin duda resulta inadmisibles. Ante semejante panorama hay que estar convencidos de que ha llegado el momento de acabar de una vez por todas con la ineficiencia y la corrupción. *iAinsi soit-il!*

UN DISPOSITIVO PARA LA SALIDA DE LA CRISIS

Hasta el momento hemos visto la fase de crecimiento desequilibrado que abarcaba desde 2004 a 2007, con su cara y su cruz y abordando unas cuestiones claves que ponían de relieve los puntos débiles y la necesidad de cambio de modelo y de reformas en el sistema económico.

Por su parte, al estudiar el periodo 2008-2011 se ponía de manifiesto que la gran crisis iniciada en los Estados Unidos ha venido a sacar a flote todos los problemas latentes de nuestra economía que provocan una caída del PIB del 3,6 por ciento en el 2009, un paro que alcanza la cifra récord de 4.326.500 a finales de ese mismo año y un déficit público que se eleva a la insólita cuantía del 11,4 por ciento del PIB, como acabamos de ver en el apartado anterior.

El dispositivo para salir de este desplome tiene que contar, indudablemente, con una política macroeconómica de demanda, interna y externa, que contemple los objetivos prioritarios y seleccione los instrumentos más adecuados para alcanzarlos. Y estos objetivos son, qué duda cabe, lograr, por una parte, una tasa de crecimiento sostenido del PIB que permita reducir notablemente el paro y, por otra, disminuir el déficit público hasta conseguir la estabilidad presupuestaria en su acepción menos estricta, utilizando para ello la política monetaria del BCE, una política fiscal inevitablemente expansiva y

anticíclica, pero rigurosa y controlada, una política de rentas en su sentido más amplio y un fortalecimiento de la industria en la política sectorial. Pero asimismo requiere una política microeconómica de oferta que lleve aparejada un conjunto de reformas, como ya apuntábamos, indispensables y urgentes. Entre dichas reformas cabe destacar las siguientes:

- la reforma del sistema financiero;
- la reforma del mercado laboral;
- el ajuste fiscal con una reformulación de la política de gastos e ingresos públicos;
- la reforma de la política de educación y de I+D+i;
- el replanteamiento del sector exterior, que durante años ha constituido un lastre para nuestra economía, y
- garantizar la unidad de mercado en España.

De forma resumida vamos a hacer a continuación algunas consideraciones sobre cada una de ellas, estableciendo las relaciones precisas entre las mismas y sacando posteriormente las conclusiones y los efectos que pueden afectar al comportamiento de la economía real y, lo que es más importante, a la recuperación de la senda de un crecimiento sano, sostenido y equilibrado.

a) La reforma del sistema financiero

España, en el marco de la Unión Europea y siguiendo las directrices de la Comisión, ha de abordar todos los aspectos y problemas del sistema financiero español que se han manifestado con toda claridad con motivo de la severísima crisis bancaria mundial.

En primer lugar, y como cualquier otro país en el que las entidades de crédito han recibido ayudas públicas, procede alcanzar el saneamiento de los balances bancarios, la vuelta a una financiación normal, establecer reglas sobre la remuneración de los dirigentes y operadores, y proteger el interés patrimonial del Estado¹⁰.

Dejando claro que nuestro sistema financiero ha venido funcionando razonablemente bien, es preciso reconocer que la experiencia vivida en la tormentosa evolución reciente ha mostrado debilidades, comportamientos y estrategias que requieren una reflexión, en primer lugar, y la toma de un conjunto de decisiones plasmadas en nor-

¹⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2009b): p. 34.

mas que corrijan errores y refuercen posiciones. Los excesos y la negligencia, que también se han producido en la banca (en un sentido amplio) en nuestro país, han provocado una sequía de crédito como no se veía desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, lo que a su turno ha dado lugar a una vertiginosa caída del consumo y la inversión, es decir, de la demanda interna, que ha sumergido a la economía en una recesión de la cual es extraordinariamente difícil salir, máxime si ahora no podemos contar, como en crisis anteriores, con el tipo de cambio como importante instrumento de política económica.

Por todo ello, y ante los problemas que aún están padeciendo algunos bancos y muy especialmente las cajas de ahorro, tan necesitadas de una nueva ley que aclare tan confuso panorama institucional, resulta imprescindible acometer, al menos en algunos aspectos concretos, la reforma del sistema financiero.

Un primer paso en esta reforma lo constituye el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, que viene a aprobar el procedimiento para la reestructuración de entidades de crédito a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que se ocupará, además de dicha reestructuración, de reforzar los recursos propios en los procesos de integración entre entidades, pretendiendo con ello incrementar la fortaleza y solvencia del sistema bancario español.

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que estará dirigido por una Comisión Rectora de ocho miembros, presidida por el subgobernador del Banco de España, nace con una dotación máxima de 9.000 millones de euros, que responde a una financiación mixta a cargo de los Presupuestos Generales del Estado (6.750 millones de euros) y de las aportaciones de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito (2.250 millones de euros). A ello hay que añadir que para el cumplimiento de sus fines el FROB podrá captar financiación con aval del Estado emitiendo valores de renta fija, recibir préstamos, solicitar la apertura de créditos y realizar operaciones de endeudamiento por un importe que en 2009 no podía superar en tres veces su dotación, y que en 2010 el Ministerio de Economía y Hacienda podrá ampliar hasta un máximo de diez veces su dotación.

La intervención del FROB tendrá lugar cuando persista la situación de debilidad (deterioro de los activos de la entidad, de sus recursos propios computables, de su capacidad para generar resultados recurrentes o de la confianza externa de su solvencia) y se dé alguno de los supuestos siguientes: que la entidad no presente plan de viabi-

lidad, que el plan presentado no fuese viable a juicio del Banco de España o no fuese aceptado por el Fondo de Garantía de Depósitos llamado a su intervención o que la propia entidad de crédito incumpla el plan de forma grave, poniendo en peligro el logro de sus objetivos. En este caso se producirá la sustitución de los administradores de la entidad de crédito y se designará como administrador al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que elaborará un informe de situación y someterá a la aprobación del Banco de España un plan que tendrá por objeto bien la fusión de la entidad o bien el traspaso total o parcial del negocio mediante la cesión global o parcial de los activos y pasivos.

Otras de las actuaciones previstas en el Real Decreto-ley 9/2009 consiste en la posibilidad de que el FROB apoye procesos de integración entre entidades dirigidos a mejorar su eficiencia a medio plazo, a racionalizar su administración y gerencia y a redimensionar su capacidad productiva. Para ello podrá adquirir los títulos emitidos por dos o más entidades de crédito residentes en España, títulos que serán participaciones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones al capital social. Por su parte, las entidades emisoras deberán comprometerse a la recompra de esos títulos tan pronto como estén en condiciones de hacerlo, devolviendo así las ayudas recibidas, culminado ya el proceso de integración. Si transcurridos cinco años este requisito no se ha cumplido, el FROB podrá solicitar la conversión de las participaciones preferentes en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones sociales del emisor, lo que de hecho equivaldría a una nacionalización parcial de la entidad afectada.

b) La reforma del mercado laboral

Los expertos y los principales organismos económicos internacionales están de acuerdo e insisten en que la economía española, para salir de la grave situación por la que atraviesa, necesita de manera imperiosa una reforma auténtica del mercado laboral, teniendo en cuenta que padece la tasa de paro más elevada de la Unión Europea y del conjunto de países de la OCDE. Asombra, por ello, que los sindicatos, con la complicidad del Gobierno, lleven un largo periodo eludiendo acometer dicha reforma y que tan sólo de manera remolona y forzada empiece a aceptar que tiene que llevarla a cabo.

La explicación de esta manera de actuar es bien sencilla: los sindicatos españoles se ocupan únicamente de aquella parte del mercado laboral constituida por el asalariado con contrato indefinido, nivel

educativo medio bajo, de avanzada edad y que trabaja en empresas de gran tamaño, y olvidan por completo a los trabajadores temporales, a los parados, a los autónomos y a los jóvenes que pretenden encontrar su primer empleo. En esta clara dualidad, los primeros no desean iniciar reforma alguna, en tanto que los segundos, más débiles y sindicalmente desamparados, son partidarios de la misma.

Pero la necesidad de la reforma es indiscutible, pues sucesivos gobiernos han permitido que se engendre una maraña de contratos «basura» que en ocasiones rozan lo vejatorio y han propiciado o consentido el aumento del trabajo temporal, la peor lacra, hasta el punto de que España ha llegado en un cierto momento a la cifra del 34 por ciento de la población ocupada en esta modalidad contractual frente al 13 por ciento de la media de la Unión Europea. A este respecto conviene recordar que el aumento del paro que se está produciendo a pasos agigantados no se debe al aumento de la población activa, sino a la destrucción de empleo, y que dicho ajuste ha recaído casi en su totalidad en los trabajadores temporales, con los costes sociales y de productividad de la economía que ello conlleva.

Al mismo tiempo, y ésta es otra cuestión a resolver, los trabajadores sindicalmente «protegidos» se benefician de una indemnización por despido verdaderamente elevada, pues alcanza los 45 días por año trabajado, situación privilegiada que contrasta fuertemente con la de los trabajadores temporales, que son los primeros en ir al paro cuando llega una recesión, con independencia de su formación y de sus méritos y, por supuesto, con un coste bajísimo de despido.

Aunque una reforma laboral requiere una reflexión larga y profunda, podría anticiparse una propuesta que parece contar con gran aceptación y que consistiría en la existencia tan sólo de un contrato laboral indefinido, cuyas indemnizaciones por despido fuesen crecientes en función de los años de servicio, pudiéndose establecer un tope que estuviese, en cualquier caso, por debajo de los 45 días actualmente en vigor. Obviamente ello supondría la desaparición de los demás tipos de contratos, salvo el de interinidad para sustituciones por baja temporal. Este contrato único unificaría las causas de despido, manteniendo sólo la tutela judicial para despidos por razones discriminatorias.

En cuanto a la negociación colectiva, la mayoría de los economistas expertos en mercado de trabajo son claramente partidarios de una fuerte descentralización, manteniendo los niveles actuales de negociación, pero cada uno con su especialización. Los estatales, negociando sólo aspectos generales, como modalidades de contratación,

fiscalidad, régimen disciplinario o formación continua. Los de rama, negociando lo que afecte al conjunto del sector, como seguridad e higiene, y los de empresa negociando la duración de la jornada, la movilidad funcional y geográfica, así como los costes salariales que afecten a la competitividad y eficiencia de cada empresa.

c) El ajuste fiscal con una reformulación de la política de gastos e ingresos públicos

Como hemos visto, el acusado incremento del gasto público y la importante caída en la recaudación impositiva han situado el déficit público español entre los más elevados de los países desarrollados. El hecho de que la contracción de los ingresos proceda en gran parte de los impuestos relacionados con el sector de la construcción, no recuperable a medio plazo, provoca que una parte del deterioro de las cuentas públicas sea de carácter estructural. Como la crisis ha reducido el crecimiento potencial de la economía española, en ausencia de medidas firmes y acertadas se producirá un incremento de los componentes cíclico y estructural del déficit potenciado por el aumento de la carga de los intereses asociada a una deuda creciente y a unos tipos de interés que probablemente subirán a medida que se produzca la recuperación en el resto de la zona euro¹¹.

Todo ello obliga a diseñar una estrategia para recuperar y mantener la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, pues de otro modo aumentarían con rapidez los riesgos de futuros episodios de inestabilidad macroeconómica que amenacen la recuperación de un crecimiento sostenido.

Dicha estrategia consiste en un replanteamiento integral de la política fiscal, contemplando, por una parte, las posibilidades de reducción del gasto y valorando la oportunidad de modificación de los impuestos, por otra. Según datos de la Unión Europea y la OCDE, el recorte de los gastos corrientes permite consolidaciones más importantes y con mayor probabilidad de estabilizar la *ratio* de deuda sobre el PIB. Una de las explicaciones teóricas es que los recortes en el gasto, a diferencia de los aumentos en los ingresos, tienen grandes probabilidades de conducir a tipos de interés bajos y estables, además de contribuir a una respuesta adecuada del ahorro privado que dé impulso al crecimiento.

España debe llevar a cabo una drástica disminución del gasto público corriente suprimiendo cargos y organismos públicos y limitan-

¹¹ Círculo de Empresarios (2009): pp. 28-30.

do la oferta de empleo público a lo meramente imprescindible, eliminando la administración paralela que se ha ido formando con figuras como las de los numerosos asesores, carentes de sentido, ya que existen funcionarios públicos expertos en los distintos ámbitos y materias. En este punto es preciso poner de relieve la responsabilidad y el papel de las Comunidades Autónomas, que poseen el 54,4 por ciento de los empleados públicos, y a las que se debería exigir disciplina fiscal y control del gasto.

Pero además de estos recortes, y esto es fundamental, hay que garantizar que el uso de los recursos públicos sea eficiente y productivo, lo que exige una planificación global y rigurosa en vez de actuaciones bien intencionadas pero aisladas, como es el caso del Nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local para el 2010 (conocido como Plan E II) por un importe de 5.000 millones de euros para financiar 30.620 proyectos con los que se espera crear 274.000 empleos.

Obviamente la reducción del déficit público puede lograrse mediante el aumento de los tipos impositivos siempre que haya margen para ello, que no provoque distorsiones en las decisiones económicas y que no estimule el potencial crecimiento de la economía sumergida y la evasión fiscal que la misma supone.

El 12 de junio de 2009 el Gobierno aumentaba los impuestos al tabaco, la gasolina y el gasóleo de automoción. Meses después, el 26 de septiembre, aprobaba el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2010, que elimina la deducción de 400 euros en el IRPF, sube el tipo de gravamen sobre las rentas del capital y eleva los tipos general y reducido del IVA a partir de julio de 2010. Pero éstas son medidas fragmentarias y puntuales que sólo podrán constituir, en el mejor de los casos, un paliativo a corto plazo para el problema del déficit. Si es cierto el lema «tiempos de crisis tiempos de reformas», habría que ir mucho más lejos, aunque pensamos que la que ahora nos ocupa sería aconsejable llevarla a cabo en un escenario más estable y menos turbulento.

En cualquier caso, si se quiere ser riguroso, la mejor reforma fiscal posible debería comenzar por la cuantificación precisa de los gastos públicos necesarios e imprescindibles en el contexto de la crisis y a continuación proceder al diseño de una política impositiva «óptima» que no contemple tan sólo la vertiente recaudatoria y de financiación, sino que analice y permita conocer el impacto en todas las variables objetivos y variables instrumentos del sistema económico español.

d) La reforma de la política de educación y de I+D+i

La política educativa en España en sus diferentes niveles (básico, secundario y superior) ha conocido numerosos cambios y vaivenes en las últimas décadas, y más en concreto a partir de 1983, siempre con el loable objetivo de avanzar y mejorar, pero complicando innecesariamente el panorama sin conseguir resultado alguno. Tan sólo el nivel superior o universitario parece haber alcanzado su *stazione termine* aplicando el Plan Bolonia, que no nos parece ninguna panacea, concebido para homogeneizar la enseñanza superior en la Unión Europea.

Si se quiere progresar en el modelo de «conocimiento» al que aspira la sociedad es preciso contar, porque es clave, con una educación en el nivel secundario que sea clara, suficiente y global, sin concesiones a injustificadas y perniciosas descentralizaciones. Ésta es la base para posteriormente recoger los frutos en materia de investigación y desarrollo y, por ende, de innovación.

Entrando en esto último, comencemos con decir que el peso de los recursos empleados en I+D+i en el año 2009 suponía el 1,35 por ciento del PIB, frente a la media de los países de la OCDE, que es del 2,26, lo que pone de manifiesto la necesidad de realizar un esfuerzo constante para avanzar en este campo tan esencial de nuestra actividad económica. Al respecto preocupa la evolución del sector empresarial y se teme el deterioro de la capacidad tecnológica de nuestra economía, precisamente uno de los recursos que permiten afrontar mejor las etapas de crisis.

Actualmente el marco de referencia lo constituye el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2008-2011, que como instrumento para el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica debe responder a los tres principios básicos recogidos en la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT): poner la I+D+i al servicio de la ciudadanía, del bienestar social y de un desarrollo sostenible; hacer de la I+D+i un factor de mejora de la competitividad empresarial, y reconocer y promover la I+D como un elemento esencial para la generación de nuevos conocimientos.

El Plan Nacional se estructura en cuatro áreas directamente relacionadas con los objetivos generales del Plan y ligadas a programas instrumentales que persiguen objetivos concretos y específicos. Dichas áreas son: área de generación de conocimientos y capacidades científicas y tecnológicas; área de fomento de la cooperación en I+D; área de desarrollo e innovación tecnológica sectorial; área de accio-

nes estratégicas (salud, biotecnología, energía y cambio climático, telecomunicaciones y sociedad de la información, nanociencia y nanotecnología, nuevos materiales y nuevos procesos industriales).

Finalmente, y aunque no cabe hablar de una reforma propiamente dicha, en lo referente a la tarea a realizar en este campo a corto y a medio plazo, además de dedicar los recursos necesarios y situarnos en los niveles de los países de nuestro entorno, se impone evitar la dispersión y descoordinación institucional, como ha sucedido con motivo de los continuos cambios de ubicación en diferentes departamentos ministeriales. A ello hay que añadir la necesidad de una integración plena en el espacio europeo de investigación, que debe constituir un objetivo primordial, ya que supone un paso más en la internacionalización de nuestra ciencia y tecnología que nos permite acceder al conocimiento generado fuera de España.

e) El replanteamiento del sector exterior

Hemos tenido ocasión de ver el lastre que ha supuesto en la evolución de nuestra economía el acusado desequilibrio exterior medido por el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente, encontrándonos con la aparente paradoja de que dicho déficit fue mucho más elevado en los años de auge que en los de crisis, como puede comprobarse retornando al Cuadro nº 1. En este Cuadro y para el año 2009 la caída de un 6,4 por ciento de la demanda interna se ha visto compensada por la contribución de 2,8 puntos de la demanda externa al crecimiento del PIB, un punto y cuatro décimas más que en el año anterior; pero ello ha sido posible debido a que la depresión de nuestra economía ha hecho caer con más intensidad las importaciones que las exportaciones, como resulta fácil de comprender.

Lo que realmente interesa resaltar cuando hablamos de reformas es que la causa primordial del desequilibrio exterior se halla en la conjunción de un escaso avance de la productividad con una inflación diferencial que ha estado presente hasta el estallido de la crisis, a lo que hay que añadir el aumento de los costes salariales por trabajador, que en la industria manufacturera, por ejemplo, base de la exportación, fue del 5,4 por ciento en el año 2009, cifra que, sumada al retroceso de la productividad en ese mismo año, que fue del 1,4, permite obtener como resultado un crecimiento de los costes por unidad producida del 6,9 por ciento. Todo ello se traduce inexorablemente en una progresiva pérdida de competitividad, tan esencial para conseguir una buena posición en el mercado exterior.

De aquí que sea necesario recordar que la competitividad se consigue optimizando los costes, las inversiones y los procesos productivos, dotándose de adecuadas políticas de financiación y de recursos humanos, aunque sin duda la innovación constituye el elemento clave, tanto por la vía de la investigación y el desarrollo para la generación de nuevos bienes y servicios como en el impulso de nuevos enfoques de gestión o de negocio. Por ello, de las distintas políticas económicas que pueden contribuir a potenciar el sector exportador, tan importante para compensar el mercado interno aletargado por la crisis, aquellas que persiguen impulsar la innovación o la inversión en I+D resultan las más apropiadas, como muy acertadamente se señala en el *Informe mensual*, de febrero de 2010, de La Caixa, dedicado especialmente al problema de la competitividad.

f) **Garantizar la unidad del mercado en España**

Puede parecer en una primera aproximación que esta exigencia o reforma no constituye cuestión urgente y esencial para salir de la crisis, pero la consideramos porque viene siendo desde hace tiempo, y más concretamente desde la consolidación del Estado de las autonomías, una importantísima asignatura pendiente.

¿Qué significa unidad de mercado?: se trata de uno de los tres principios generales que inspiran, desde su comienzo, el proceso europeo de integración. En efecto, la solidaridad financiera, la preferencia comunitaria y la unidad de mercado se constituyen en los tres pilares fundamentales que guían cada paso de la integración y se encuentran siempre en las motivaciones últimas de todas sus disposiciones, en la base del acervo jurídico comunitario. En términos concretos consiste en que haya un espacio real o figurado en el que los bienes y servicios que se intercambian tengan libre acceso y sean homogéneos y comparables. Esto parece básico y elemental, pero no resulta nada fácil, y menos aún en el país más descentralizado de la Unión Europea, como es el nuestro.

A través de su Directiva de Servicios 2006/123/CE la Unión Europea reconoce la necesidad imperiosa de garantizar un mercado único en el sector Servicios, sin trabas, restricciones o impedimentos a la libre circulación y competencia. España, en la que este sector supone el 67 por ciento del PIB y el 70 por ciento de la población activa, constituye un país especialmente afectado por esta importante normativa. Dado que el artículo 44 de la Directiva establece que antes del 28 de diciembre de 2009 los países miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nece-

sarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, España aprueba, en el Consejo de Ministros de 27 de marzo de 2009, el Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios que, conocido como Ley «Paraguas», constituye la transposición a la normativa española del texto de la Directiva de Servicios en el mercado interior. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, aprueba definitivamente el texto¹².

Pero en este proceso no hay que olvidar que España, con el muy peculiar modelo de organización territorial que supone el Estado de las autonomías, puede encontrarse con problemas y dificultades añadidos como consecuencia de que la Constitución, en su título VIII, diseñó un marco confuso en no pocos aspectos principales, jurídicamente complejo de aplicar siempre y políticamente abierto a más de una dinámica que excede de la mera tensión centro/periferia propia de los Estados descentralizados. Al respecto, la existencia de regulaciones diferenciadoras en razón de su ubicación territorial o pertenencia a una u otra Comunidad Autónoma confiere a los bienes y servicios en el mercado características y, eventualmente, ventajas añadidas que dan lugar de forma encubierta a situaciones de competencia desleal y a la imposición de hecho de barreras en los mercados interiores, rompiendo así su unidad natural y deseable.

El Consejo de Ministros de 12 de junio de 2009 aprobaba la conocida como Ley Ómnibus, que venía a completar la tarea legislativa imprescindible para aplicar la Directiva de Servicios. La Ley modifica otras 47 Leyes, y en torno a su Proyecto existió mucha polémica al constituir un proceso complicado que había que manejar con extrema cautela y sin perder de vista lo que realmente se persigue en la normativa «madre», es decir, en la Directiva de Servicios del Parlamento Europeo y del Consejo. Finalmente fue aprobada en las Cortes como Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Es de destacar, para concluir este apartado, que el comercio minorista como subsector de servicios es tratado de forma separada mediante la Ley 1/2010, de 1 de marzo, que viene a reformar la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, con el fin de adaptarla a la nueva normativa comunitaria. De la correcta y adecuada interpretación de las tres Leyes referidas como aplicación de la Directiva de Servicios de la Unión Europea depende el que dispongamos de una mejor regulación, de menores trabas al desarrollo de la actividad, más competencia, más eficiencia en la asignación de los recursos, mayor competitividad y, por ende, mayor crecimiento a medio y largo plazo y más empleo.

¹² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2009a): pp. 133-160.

Hasta aquí una breve reflexión sobre las reformas que sin demora hay que acometer para complementar y hacer viable la política macroeconómica de demanda. Pero nos toca ahora añadir algunas consideraciones que nos pueden ayudar a perfilar el diagnóstico y la terapéutica o, lo que es lo mismo, el dispositivo de salida de la crisis. Comencemos por resaltar que es muy importante tener en cuenta que la estructura productiva española está excesivamente centrada en la construcción y los servicios de menor valor añadido debido, como dice Guillermo de la Dehesa en su laboratorio de ideas, a que buena parte de nuestra fuerza laboral posee un nivel de educación que se adapta mejor a esos dos sectores de mediana o baja productividad media y porque además están poco abiertos a la competencia exterior. Y, como apuntábamos al hablar de la reforma educativa, cuanto menor sea el nivel medio de educación menor será su capacidad de conocer, innovar, crear, emprender y competir globalmente. Ello, y la lección que sin duda habremos aprendido con la crisis, nos lleva a la necesidad de potenciar y reestructurar nuestra política industrial, fomentando los sectores más intensivos en tecnología y capital humano, contando, como ya veíamos, con la reforma de la educación y la mejora en el ámbito del conocimiento.

No olvidemos que los objetivos prioritarios para la política económica española son, a corto plazo, reducir la tasa de paro y ajustar las cuentas públicas. Para alcanzar el primero tenemos que cambiar cuanto antes el modelo productivo en el que tan «alegremente» nos habíamos instalado, haciendo el esfuerzo necesario para mejorar sensiblemente la evolución de nuestra productividad y de la competitividad, lo que implica, insistimos, llevar a cabo las reformas enunciadas. El ajuste de las cuentas públicas, por su parte, como poníamos de manifiesto con anterioridad, exige actuaciones en el lado de los gastos y/o de los ingresos, a algunas de las cuales ya hemos hecho referencia. Al respecto, el Gobierno ha presentado un Plan de austeridad 2010-2013 con el fin de reconducir el déficit, que en el 2009, como sabemos, ha supuesto el 11,4 por ciento del PIB y que al final del periodo, el 2013, no deberá superar el 3 por ciento, recuperando así la situación de estabilidad presupuestaria en su sentido amplio. En el Plan se asume un recorte de los gastos por un importe de 40.000 millones de euros hasta 2013, y se pretende que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales contribuyan con otros 10.000 millones. Pero ello constituye una tarea muy difícil de llevar a cabo, pues las Administraciones territoriales han incumplido sistemáticamente hasta ahora sus compromisos de control y reducción del déficit presupuestario.

El logro de los dos objetivos prioritarios señalados se hace especialmente difícil debido al enorme endeudamiento de la economía española, que se eleva al 342 por ciento del PIB, tan sólo superado por el Reino Unido y Japón. En efecto, las familias, las empresas y los bancos, tras los años de *boom* financiado con crédito barato y abundante, se endeudaron mucho antes de que llegara la crisis y el déficit público se descontrolara. En torno a la mitad de esa deuda pública y privada está en manos de extranjeros, estimándose esta deuda externa en casi el 170 por ciento del PIB, tras una década de abultados déficit comerciales.

En el proceso de desapalancamiento que tiene que darse, familias y empresas ya han empezado a reducir su gasto, coincidiendo con el momento en el que España encara una subida de impuestos, lo que sin duda complicará la reactivación económica. Sin embargo, los bancos y el sector público se encuentran con no pocos problemas para seguir esa misma senda. Por supuesto, esta deuda que nos atenaza está asociada a una gran modernización de la economía y a grandes inversiones en nuestro país y en el exterior.

Frente al panorama que estamos describiendo, el Gobierno español no cuenta, al menos en el momento de redactar estas líneas, con una política económica propiamente dicha, clara y definida, limitándose a actuaciones puntuales y dispersas, en espera, quizá, de la prometida Ley de Sostenibilidad Económica, cuyo anteproyecto fue presentado el 27 de noviembre de 2009. No obstante, y como algo hay que hacer, se busca un pacto entre las fuerzas políticas, tomando como punto de partida unas propuestas concretas que el 1 de marzo (2010) presentaba la ministra de Economía y Hacienda. Dichas propuestas consisten, fundamentalmente, en los tres puntos siguientes: la creación de 350.000 puestos de trabajo mediante incentivos fiscales a la rehabilitación de viviendas y edificios, aplicando un IVA reducido del 8 por ciento y ampliando el umbral de rentas hasta 33.007 euros para las deducciones del IRPF por obras de mejoras de la vivienda habitual; la concesión por parte del ICO de créditos por un máximo de 200.000 euros a las pequeñas y medianas empresas con total cobertura del riesgo, que serán comercializados por una entidad financiera para cuya elección se convocará un concurso público; la reducción de los gastos del personal del Estado en un 4 por ciento en 2013 respecto al 2010.

Aprovechando la presentación del paquete de medidas anticrisis, el Gobierno propone un escenario de producción energética para el año 2020 en el que se priman las energías renovables, la eólica y la solar, a la vez que de una forma tozuda e infundada reduce el ya es-

caso peso de la energía nuclear como origen de la producción total de energía en España, una posición recalcitrante que nada tiene que ver con la racionalidad económica y con problemas de seguridad, y que no es sino la secuela de trasnochadas composiciones de lugar ideológicas.

En síntesis, y para concluir, las medidas de política económica para salir de la crisis deberían de consistir, a corto plazo, en mejorar la competitividad, potenciando así el papel del sector exterior; reducir el gasto de todas las Administraciones Públicas, pues hay margen para ello; no modificar los impuestos ni al alza ni a la baja, pues ahora no es el momento; llevar a cabo con carácter urgente todas las reformas mencionadas, especialmente la del mercado laboral, y fortalecer el sector industrial con el fin de recuperar su presencia e importancia en la actividad económica. El tiempo, el tiempo como «instante fecundo», tal como lo entendía el genial Paul Valéry, es esencial y no hay lugar para la demora, no debiendo olvidar, finalmente, que... *where there is a will there is a way*.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMUNIA RODRÍGUEZ, Joaquín (2005): «Opinión», *IGAE*, nº 12, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2009): *Presupuestos Generales del Estado 2010: unas cuentas insostenibles*, Madrid.
- ESPADAS MONCALVILLO, Luis (2006): «La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 24, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GAMIR, JOSÉ ALBERTO, y RODRÍGUEZ SAIZ, LUIS (2006): *Política económica*, McGraw-Hill, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2008): «Estabilidad presupuestaria y entidades locales: una visión de conjunto», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 29, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- (2009a): «Transposición de la Directiva de Servicios al Estado de las autonomías», en *Libro Marrón*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- (2009b): «Análisis del informe de fiscalización de la Cour des Comptes sobre las ayudas públicas a las entidades de crédito», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 32, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, y FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (2009): «El sector público», en *Economía Española*, 2ª edición, Director: José Vallés Ferrer, McGraw-Hill, Madrid.

PASCUAL, GARCÍA, José (2005): *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

Procesos de corporatización y decisiones socialmente responsables en el ámbito de las Comunidades Autónomas

José Manuel Prado Lorenzo

Catedrático de Universidad

Doroteo Martín Jiménez

Catedrático de Escuela Universitaria

Isabel María García Sánchez

Profesora titular de Universidad

Universidad de Salamanca

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo evidenciar los fines perseguidos con los procesos de corporatización del sector público autonómico.

Considerando el tamaño de la Comunidad Autónoma y su nivel de renta, los resultados obtenidos evidencian que los gobiernos crean figuras como las empresas mercantiles de titularidad pública con el fin de incrementar el gasto público mediante el cobro del coste del servicio prestado a los usuarios y la asunción de importantes niveles de deuda por estas compañías, cuyo gasto financiero es diferido a generaciones futuras.

INTRODUCCIÓN

Hasta épocas relativamente recientes, el sector público ha estado envuelto en un profundo debate sobre la eficiencia y la eficacia de su actuación. En este sentido, en las últimas décadas, y bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, las Administraciones han puesto en marcha una serie de cambios intencionales en las estructuras y pro-

cesos de las organizaciones del sector público con el fin genérico de que funcionen mejor en algún sentido (Pollit y Bouckaert, 2000), o con un objetivo más amplio y preciso que, de acuerdo con García Sánchez (2007), consistiría en la consecución de una Administración eficaz y eficiente, es decir, una Administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García Sánchez, 2007).

Todos estos cambios suponen una transformación de las Administraciones Públicas en la que se da una especial relevancia a los resultados, la gestión individual y los incentivos del mercado, incluyendo, cuando es posible, la privatización y la corporatización (Prado *et al.*, 2009).

Teóricamente, estos procesos de privatización y corporatización exigen la creación de entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario, en las que predomine la cultura empresarial (Aberbach y Rockman, 1999) al evitar las rigideces habituales de un sistema sometido al Derecho administrativo común.

Sin embargo, no se puede obviar que la creación de estas figuras mercantiles puede estar enmascarando comportamientos socialmente irresponsables o no éticos. En este sentido, diversos autores –Bennett y DiLorenzo (1982, 1984), Blewett (1984), Marlow y Joulfaian (1989), Bunch (1991), Escudero Fernández (2002) y Prado *et al.* (2009)– han evidenciado que los gobiernos responden a las limitaciones presupuestarias mediante la creación de empresas y organismos independientes a las que trasladan parte de sus gastos y deudas, lo que a su vez lleva anexo un grado importante de libertad para los gestores públicos (Clos, 1995; Arnau y Guerrero, 1995; Valdés, 1995; Torres y Pina, 1999; Santos, 1999).

Por otra parte, existen voces que critican las prácticas de corporatización, ya que se ven como un primer paso en el proceso de comercialización de los servicios públicos, es decir, ofertar servicios públicos al ciudadano a cambio del pago de un precio equivalente a su coste real (Bozec and Breton, 2003). Este objetivo se perseguiría especialmente en aquellas Administraciones con elevadas cargas impositivas, ya que estas figuras autónomas les permitirían incrementar los ingresos públicos sin modificar la presión fiscal teórica que sufren los ciudadanos.

Parece, pues, necesario llevar a cabo estudios que permitan evidenciar si detrás de estos procesos de corporatización se enmascaran

actuaciones poco asumibles de los gobernantes públicos, con incidencia en aspectos tan relevantes en la actualidad como la sostenibilidad.

Asumiendo los postulados de la teoría de la legitimidad, la sociedad es propietaria última de los recursos que utilizan tanto las compañías como el sector público en sus procesos de fabricación de bienes y prestación de servicios (Mathews, 1993, p. 26). Por ello, debe conocer el impacto económico, social y medioambiental de la actuación pública o privada con el fin de mantener esta cesión de recursos o sancionar una inadecuada actuación, revocando el apoyo otorgado. Esto es especialmente necesario en el sector público, en el que los ciudadanos pagan impuestos y tasas públicas de manera coercitiva y sin posibilidad de elección.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, para el ámbito público de las Comunidades Autónomas españolas, la relación que existe entre la presión fiscal, el nivel de endeudamiento y el nivel de corporatización mercantil. La primera de las variables representada mediante la ratio ingresos fiscales públicos y el Producto Interior Bruto; el nivel de endeudamiento medido mediante el porcentaje que representa la deuda de la Comunidad Autónoma respecto a su Producto Interior Bruto, y *el nivel de corporatización mercantil* identificado mediante el número de sociedades de titularidad pública y su nivel de endeudamiento.

La elección del conjunto de las Comunidades Autónomas como población a estudiar estaría justificada por ser éstas las entidades públicas que menor grado de autonomía fiscal poseen (Monasterio, 2000), motivo por el que en ellas el proceso de corporatización sería más importante.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la utilización de la figura de las sociedades mercantiles como mecanismo que favorece la autonomía política y permite obtener beneficios electorales. Estos beneficios se derivan de la existencia de un incremento del gasto público financiado mediante deuda pública no garantizada, lo que favorece la ilusión fiscal del votante. Al mismo tiempo se incrementa el importe pagado por los usuarios de los servicios públicos sin que se produzca un incremento de la presión fiscal.

Tales resultados permiten afirmar que la creación de empresas mercantiles de titularidad pública obedece con frecuencia a decisiones no éticas de los gobernantes, los cuales recurren a incrementar el gasto público mediante la repercusión de los costes de prestación del servicio y los intereses de la deuda a los usuarios del mismo y a futuras generaciones de votantes, poniendo en peligro la equidad intergeneracional.

1. EL PROCESO DE CORPORATIZACIÓN DEL ÁMBITO PÚBLICO

La corporatización de las organizaciones públicas implica la creación de nuevas organizaciones con personalidad jurídica propia, con autoridad y responsabilidad autónoma, y sujetas, generalmente, al Derecho privado. Este proceso puede llevarse a cabo mediante la constitución de sociedades mercantiles (Bozec y Breton, 2003) o mediante la creación de organismos autónomos. La primera figura suele ser la más habitual, ya que permite reducir, o incluso eliminar, la incidencia del entorno sobre ellas, así como el efecto derivado de las normas que rigen el comportamiento de los entes públicos a favor de la adopción de principios y prácticas del sector privado (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Esta nueva fórmula de reinención de gobierno (Osborne y Gaebler, 1992) debe conllevar incrementos en la eficiencia de la actuación pública como consecuencia de la incorporación de mecanismos de gestión empresarial vinculados al mercado, especialmente desde ideologías políticas cuyos fundamentos económicos se centran en la defensa del capitalismo y la competencia. Aspectos como los incentivos a la maximización del beneficio (Van de Ven, 1998), el aumento del valor de la empresa o la retribución de los gestores vinculada a la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos serían determinantes para el aumento de la eficiencia.

Por otra parte, de acuerdo con los partidarios de la teoría de la elección pública, la desagregación de una organización de elevado tamaño en unidades más pequeñas permite ser más eficiente en la consecución de los objetivos de la misma (Boyne, 1996) al reducirse los problemas de coordinación y control (Tullock, 1965), disminuir los comportamientos burocráticos (Niskanen, 1971) y reconocer más fácilmente las necesidades, a la vez que se producen los servicios con mayor rapidez (Downs, 1967).

Sin embargo, hay autores que afirman que los procesos de corporatización han ido adquiriendo especial importancia debido a que el aumento de los recursos públicos no siempre ha sido parejo al de las competencias asumidas (Molinari y Tyer, 2003; Utrilla de la Hoz, A., 2007). Ello trae como consecuencia que los entes públicos atraviesen una situación económica delicada, pues la presión fiscal, el nivel de gasto y el endeudamiento están situados en su límite superior (Dominguez Calvo, 1997, p. 73, y García Alegre, 2000, p. 13). Esta circunstancia exige que se busquen nuevas fórmulas que les permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos, manteniendo el volumen y la calidad de los servicios prestados.

Pero, como ya se ha indicado, estas figuras mercantiles pueden estar enmascarando objetivos políticos no sostenibles. En este sentido, diversos autores –Bennett y DiLorenzo (1982, 1984), Blewett (1984), Marlow y Joulfaian (1989), Bunch (1991), Escudero Fernández (2002) y Prado *et al.* (2009)– han evidenciado que los gobiernos responden a las limitaciones presupuestarias mediante la creación de empresas y organismos independientes a los que trasladan parte de sus gastos y deudas, lo que a su vez lleva anexo un grado importante de libertad para los gestores públicos (Clos, 1995; Arnau y Guerrero, 1995; Valdés, 1995; Torres y Pina, 1999; Santos, 1999).

Existen voces que critican los procesos de corporatización seguidos por las Administraciones Públicas por considerarlos simplemente como el inicio de un proceso evidente de comercialización de los servicios públicos, es decir, ofertar servicios públicos al ciudadano a cambio del pago de un precio equivalente a su coste real (Bozec and Breton, 2003). Estas figuras autónomas permitirían incrementar los ingresos públicos sin modificar la presión fiscal teórica que sufren los ciudadanos, lo que las convertiría en un mecanismo especialmente importante para las Administraciones con elevadas cargas impositivas.

2. ENDEUDAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

La teoría de la ilusión fiscal defiende que los gobernantes políticos actúan de manera oportunista con el fin de incrementar el apoyo que los ciudadanos les muestran a través de las urnas. Este comportamiento se concreta en aumentar el nivel de gasto público sin incrementar la presión fiscal de los ciudadanos actuales, es decir, se realiza sobre la base de aumentar el nivel de endeudamiento y/o las tasas o precios públicos que pagan los usuarios de servicios concretos. Aplicando estos criterios, las empresas públicas pueden convertirse en el mecanismo adecuado para eludir los límites al endeudamiento o evitar un incremento directo de los tributos pagados por los ciudadanos.

2.1. Ilusión fiscal y federalismo fiscal como fundamento teórico del endeudamiento y sus formas de manifestación

El fundamento teórico de la ilusión fiscal se centraría en la existencia de información asimétrica entre los votantes y el gobierno. Esta asimetría generaría una infravaloración por parte de los votantes del precio impositivo a pagar por los bienes y servicios públicos.

Concretamente, financiando el gasto público mediante deuda se concentran los beneficios del gasto en la actual generación, ciudadanos-votantes que pueden influenciar el resultado de las próximas elecciones, mientras las cargas impositivas se trasladan hacia las generaciones futuras, que carecen de representación en la legislatura actual.

Por el contrario, el establecimiento de limitaciones al endeudamiento de las Administraciones Públicas es el planteamiento de la teoría del federalismo fiscal. El objetivo perseguido sería lograr la equidad intergeneracional, manteniendo los objetivos de equilibrio financiero y macroeconómico a largo plazo y limitando la emisión de deuda como mecanismo de ilusión fiscal (Bosch y Suárez Pandiello, 1994).

Con más frecuencia de la debida, los gobiernos de los distintos ámbitos territoriales intentan eludir las limitaciones al endeudamiento. Un ejemplo lo podemos encontrar recientemente en la actuación de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, nuestras Comunidades Autónomas y la práctica generalidad de nuestros ayuntamientos, utilizando para ello prácticas como el *underground government*.

El *underground government* implica trasladar los gastos y su cobertura financiera a ámbitos externos al presupuesto, ya sea a otros organismos de titularidad pública o a sociedades mercantiles. Estas sociedades serían financieramente independientes, aunque la realidad es bien distinta, ya que la mayoría están fuertemente subsidiadas por los gobiernos del ámbito del que dependen. Estos subsidios constituyen en la práctica, como destacan numerosos autores (Bunch, 1991; Bennett y DiLorenzo, 1984; Escudero Fernández, 2002), una obligación futura opaca para los contribuyentes.

La tendencia de las Administraciones Públicas a trasladar parte de su endeudamiento del presupuesto a figuras corporativas externas ya ha sido puesta de manifiesto en los trabajos de autores como Sánchez (1995), Monasterio (1996), Ezquiaga (1996), Arnau (1997) o Monasterio *et al.* (1999), sin que hasta el momento se haya profundizado empíricamente en las razones y las consecuencias de esta relación.

La incidencia que tiene la utilización de las sociedades mercantiles y los organismos autónomos en el nivel de endeudamiento a medio y largo plazo y las operaciones de tesorería del ámbito público local ha sido estudiada por autores como Escudero Fernández (2002). El trabajo de este autor, con unos resultados bastante limitados, pone de manifiesto que la descentralización mediante la utilización de socie-

dades mercantiles incide en que el endeudamiento por habitante sea más elevado en los municipios con mayor tamaño.

Prado *et al.* (2009) observan que los líderes políticos autonómicos, con el fin de incrementar el gasto público que derive en la obtención de beneficios electorales, acuden a la creación de sociedades mercantiles como mecanismo que les permite captar financiación ajena para prestar un mayor volumen de servicios públicos. Esta forma indirecta de financiación hace que los ciudadanos, en su calidad de votantes, capten un aumento/mejora en los servicios sin que detecten un aumento directo de la presión fiscal.

Sobre la base de los argumentos teóricos y empíricos previos relativos a la relación existente entre el nivel de endeudamiento y el grado de corporatización mercantil, se puede enunciar la primera hipótesis de trabajo:

H₁: El nivel de endeudamiento de las Administraciones autonómicas está relacionado con su nivel de corporatización mercantil.

2.2. El proceso de corporatización como mecanismo orientado al incremento del ingreso público sin modificar la presión fiscal directa

La comercialización de servicios públicos en ocasiones se utiliza como sinónimo del término corporatización –i. e. Gordon (1981) y Laux y Molot (1988)– debido a que conlleva, en general, la creación de entes autónomos que prestan determinados servicios públicos con el fin de reducir los problemas burocráticos típicos del sector público.

De manera más concreta, la comercialización de servicios públicos debe estar orientada a la introducción de mecanismos y herramientas de gestión propios del ámbito privado con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia con que se prestan los mismos (Braddon y Fuster, 1996), así como mecanismos de competencia que favorezcan la elección por parte de los ciudadanos. En este sentido, parece que la única técnica privada desarrollada se reduce a la creación de empresas mercantiles y la aplicación de sistemas de costes que permiten determinar el coste total real de los servicios públicos objeto de la corporatización con el fin posterior de que el usuario tenga que pagarlo en su totalidad (O’Fairchealaigh *et al.*, 1999; Brown *et al.*, 2000).

En relación con la evidencia empírica previa, Rubin (1988) y Molinari y Tyer (2003) observan que la presencia de sociedades mercantiles en el ámbito público está asociada a la prestación de servicios básicamente financiados a partir de las tasas y precios públicos cobra-

dos a los usuarios. Incluso algunos autores observan, como es el caso de Australia (Josserand *et al.*, 2006), que existe un paso posterior que supondría la privatización total de la agencia, organismo o empresa pública autónoma.

En la actualidad existe un importante debate sobre la ética de este tipo de prácticas comerciales de servicios públicos cuando no existen mercados contestables reales (Johnson, 1995; Moss, 1997). Así, diversos autores argumentan que la creación de sociedades mercantiles aparece como una fuente de ingresos atractiva, ya que favorecen la recuperación total o parcial del coste del servicio prestado al cobrar directamente al usuario del mismo un precio sin que ello suponga un incremento de la presión fiscal (Rubin, 1988; Tyer, 1989; Molinari and Tyer, 2003). Esta utilización podría generar, en principio, una situación de ilusión fiscal debido a que se produce un incremento del gasto público no vinculado a una subida de impuestos.

En este sentido, los municipios y Administraciones autonómicas con una presión fiscal más elevada serán más propensos a crear sociedades mercantiles que presten servicios públicos con el fin de generar ingresos adicionales a los recaudados a través de impuestos directos. Así, se enuncia la segunda hipótesis del trabajo:

H₂: El nivel de presión fiscal de las Administraciones autonómicas está relacionado con su nivel de corporatización mercantil.

3. METODOLOGÍA

3.1. Población

La población objeto de estudio utilizada en el presente trabajo ha sido la integrada por las diecisiete Comunidades Autónomas existentes en el territorio español. La elección de esta población estaría justificada, tal como hemos puesto de manifiesto en algún trabajo previo, por ser las Comunidades Autónomas las entidades públicas que menor grado de autonomía fiscal poseen (Monasterio, 2000). Esta situación, de acuerdo con el paradigma de la teoría de la ilusión fiscal, podría generar una clara inclinación a aumentar el proceso de corporatización.

En cuanto al periodo temporal a analizar, se ha optado por tomar como referencia el periodo de diez años comprendido entre los ejercicios económicos de 1997 y 2006.

La información requerida por el análisis propuesto ha exigido la generación de una base de datos específica, cuyos datos se han ob-

tenido de distintas publicaciones estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, la Intervención General de la Administración del Estado, la Dirección General de Cooperación Autonómica y el Banco de España.

3.2. Variables

En este trabajo se sigue la línea de investigación propuesta en Prado *et al.* (2009), uno de los pocos trabajos orientado al ámbito autonómico, ya que la mayoría de la literatura previa encontrada estudia el proceso de corporatización en las Corporaciones Locales.

Para tratar de medir el nivel de corporatización de las Comunidades Autónomas se han seleccionado como variables dependientes el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica y su nivel de endeudamiento. Su definición sería:

NUMEROSOCMER: Variable que representa el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica.

ENDEUDSOCMER: Variable que representa el endeudamiento total que tienen las sociedades mercantiles de titularidad autonómica en miles de euros escalado por el Producto Interior Bruto autonómico.

Las variables independientes se corresponden con el nivel de endeudamiento y la presión fiscal de la Comunidad Autónoma. Se definirían en la siguiente forma:

ENDEUDAMICOA: Variable numérica que refleja el porcentaje que representa la deuda de la Comunidad Autónoma respecto a su Producto Interior Bruto.

PREFISCALCOA: Variable numérica que se obtiene relacionando por cociente de los ingresos fiscales coactivos y el Producto Interior Bruto de la Comunidad Autónoma.

Con el fin de evitar resultados sesgados se han introducido las siguientes variables de control:

POBLACIONCOA: Variable numérica que representa a la población total de la Comunidad Autónoma.

PROINTBRUCOA: Representa el Producto Interior Bruto de la Comunidad Autónoma.

Con la variable POBLACIONCOA se trata de representar el tamaño de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con Farnham (1985), esta variable tendría una influencia directa en el proceso de corporatización de las Administraciones Públicas.

Con la variable PROINTBRUCOA, representativa del Producto Interior Bruto, se persigue la representación del nivel de vida de los habitantes de las distintas Comunidades Autónomas. En principio mostraría una relación inversa con las variables dependientes, ya que las Comunidades con un menor nivel de renta preferirán que sus ciudadanos paguen menos impuestos y serán más propensas a utilizar mecanismos que favorezcan el endeudamiento (Farnham, 1985). No obstante, también sería asumible el razonamiento de Kiewiet y Szakaly (1996), los cuales argumentan que las regiones cuyos residentes tienen altos niveles de renta poseen una mayor capacidad para endeudarse, si bien es cierto que disponer de mayor capacidad no implica su utilización.

3.3. Técnica de análisis

El procedimiento propuesto para contrastar las hipótesis enunciadas ha sido la estimación de modelos econométricos de dependencia, centrados en explicar el comportamiento de la variable dependiente a partir de un conjunto de factores explicativos o variables independientes.

El carácter numérico de la variable dependiente propuesta hace que el modelo de dependencia propuesto se concrete en la estimación de una regresión lineal cuya expresión matemática se refleja en los siguientes modelos:

$$\begin{aligned} \text{NUMEROSOCMER}_i &= \beta_0 + \beta_1 \text{ENDEUDAMICOA}_i + \\ &+ \beta_2 \text{PREFISCALCOA}_i + \beta_3 \text{POBLACIONCOA}_i + \\ &+ \beta_4 \text{PROINTBRUCOA}_i + \varepsilon \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{ENDEUDSOCMER}_i &= \beta_0 + \beta_1 \text{ENDEUDAMICOA}_i + \\ &+ \beta_2 \text{PREFISCALCOA}_i + \beta_3 \text{POBLACIONCOA}_i + \\ &+ \beta_4 \text{PROINTBRUCOA}_i + \varepsilon \end{aligned} \quad (2)$$

4. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para la estimación de los modelos de dependencia planteados se calcularon previamente los estadísticos descriptivos y las correlaciones entre las variables propuestas, siendo los resultados obtenidos los que se presentan en las Tablas 1 y 2. En ellos se observa una fuerte correlación entre las variables dependientes y las variables independientes PROINTBRUCOA (0,675 y 0,724), POBLACIONCOA (0,610 y 0,582) y ENDEUDAMICOA (0,418 y 0,446). Por su parte, la variable PREFISCALCOA carece de relación estadísticamente significativa con cualquier otra.

TABLA 1.
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Variables	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típica
NUMEROSOCMER	1,00	110,00	32,04	23,85
ENDEUDSOCMER	0,00	4.102,00	278,22	593,34
ENDEUDAMICOA	1,50	11,60	5,24	2,28
PREFISCALCOA	4,40	28,00	14,3978	4,85387
POBLACIONCOA	263.644,00	7.975.672,00	2.450.110,94	2.142.462,42
PROINTBRUCOA	3.855.528,00	183.821.106,00	42.064.773,18	41.537.239,43

TABLA 2.
CORRELACIONES

Variables	NÚMERO-SOCMER	ENDEUD-SOCMER	ENDEUDA-MICOA	PREFISCAL-COA	POBLACIÓN-COA	PROINT-BRUCOA
NUMEROSOCMER						
ENDEUDSOCMER	0,569					
ENDEUDAMICOA	0,418	0,446				
PREFISCALCOA	-0,011	-0,011	0,123			
POBLACIONCOA	0,610	0,582	0,597	-0,055		
PROINTBRUCOA	0,675	0,724	0,487	-0,188	0,920	

Las Tablas 3 y 4 muestran de forma sintética los resultados procedentes de la estimación de los modelos de regresión propuestos.

Los datos recogidos en la Tabla 3 muestran que el modelo de dependencia propuesto para determinar los factores explicativos del nivel de corporatización de las Comunidades Autónomas españolas, expresado en términos de número de sociedades mercantiles existentes en cada una de ellas, tiene una capacidad explicativa del 49,50 por ciento para un nivel de confianza del 99 por ciento ($p\text{-value} < 0,01$).

De las dos variables independientes propuestas sólo resulta estadísticamente significativa, para un nivel de confianza del 95 por ciento ($0,01 < p\text{-value} < 0,05$), la variable representativa del nivel de presión fiscal. Respecto a las variables de control, sólo se observa un efecto significativo para PROINTBRUCOA ($p\text{-value} < 0,01$).

El análisis individualizado del comportamiento de las distintas variables independientes estudiadas permite realizar las siguientes consideraciones:

– La variable independiente ENDEUDAMICOA tiene, desde el punto de vista econométrico, una incidencia directa no significativa en el grado de corporatización mercantil de las Comunidades Autónomas españolas, resultados que nos llevan a rechazar la hipótesis H_1 .

– La variable independiente PREFISCALCOA tiene un efecto positivo, estadísticamente significativo, en el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica. Esta relación permite aceptar la hipótesis H_2 . Por tanto, la relación observada parece sugerir la utilización de las empresas públicas autonómicas como vía para incrementar los ingresos públicos sin elevar la presión fiscal que sufren los ciudadanos.

– La variable de control PROINTBRUCOA tiene también un efecto positivo en el número de sociedades mercantiles públicas en el ámbito regional. Este resultado permite sustentar las afirmaciones de Kiewiet y Szakaly (1996) frente a las de Farnham (1985), relativas a que las regiones con mayor nivel de vida poseen y utilizan su mayor capacidad para endeudarse.

No obstante, no debe perderse de vista que otros autores defienden que el efecto de esta variable podría derivarse de la influencia de una elasticidad-renta positiva para la demanda de bienes de capital.

– La variable de control POBLACIONCOA tiene un efecto negativo en el grado de corporatización autonómico, si bien no pueden considerarse estadísticamente significativa.

TABLA 3.
EFFECTO DE LA PRESIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO
EN EL NIVEL DE CORPORATIZACIÓN

Variables	β (estandarizado)	Error típico	t
ENDEUDAMICOA	0,041	0,870	0,832
PREFISCALCOA	0,138	0,342	2,040**
POBLACIONCOA	-0,199	0,000	-1,034
PROINTBRUCOA	0,881	0,000	4,765***
$R^2 = 0,4950$ $F = 32,112***$			

En negrita los valores significativos.

** *p-value* < 0,05 *** *p-value* < 0,01.

La Tabla 4 pone de manifiesto que el modelo de dependencia propuesto para determinar los factores explicativos del nivel de endeudamiento trasladado a las sociedades mercantiles públicas tiene

una capacidad explicativa del 26 por ciento para un nivel de confianza del 99 por ciento ($p\text{-value} < 0,01$).

Como puede observarse, únicamente la variable ENDEUDAMICOA resulta estadísticamente significativa para un nivel de confianza del 99 por ciento. Respecto a las variables de control, tanto PROINTBRUCOA como POBLACIONCOA tienen un efecto significativo para un nivel de confianza del 99 por ciento ($p\text{-value} < 0,01$).

TABLA 4.
EFFECTO DE LA PRESIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO DE SUS SOCIEDADES MERCANTILES

Variables	β (estandarizado)	Error típico	t
ENDEUDAMICOA	0,283	0,025	2,932***
PREFISCALCOA	0,091	0,010	1,105
POBLACIONCOA	-0,666	0,000	-2,851***
PROINTBRUCOA	0,922	0,000	4,120***
$R^2 = 0,26$ $F = 11,527$ ***			

En negrita los valores significativos.

*** $p\text{-value} < 0,01$.

El análisis individualizado del comportamiento de las variables analizadas permite realizar las siguientes afirmaciones:

– La variable ENDEUDAMICOA tiene incidencia directa y estadísticamente significativa en el grado de endeudamiento de las empresas de titularidad de las Comunidades Autónomas españolas, resultados que permiten aceptar el cumplimiento de la hipótesis H_1 .

Estos resultados coinciden con los obtenidos por Bunch (1991), Bennett y DiLorenzo (1984) y Prado *et al.* (2009) y permiten confirmar que la existencia de límites al endeudamiento legalmente establecidos tiende a conducir a las Administraciones Públicas del ámbito autonómico a crear sociedades mercantiles para eludirlos.

– La variable PREFISCALCOA tiene un efecto negativo, estadísticamente no significativo en el volumen de deuda de las sociedades mercantiles de titularidad autonómica, motivo por el que se rechaza la hipótesis H_2 .

– Por el contrario, la variable de control PROINTBRUCOA tiene un efecto positivo en el endeudamiento de las empresas públicas

autonómicas. Esto no hace más que confirmar las afirmaciones de Kiewiet y Szakaly (1996) sobre la relación existente entre el nivel de vida y la capacidad para endeudarse.

– La variable POBLACIONCOA, a diferencia de lo esperado, presenta una relación inversa con la variable dependiente ENDEUDSOCMER, permitiendo esta relación afirmar que las autonomías de menor población son las que presentan una mayor tendencia a emitir deuda extrapresupuestaria a través de sus sociedades mercantiles.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la estimación de los modelos permiten realizar las siguientes reflexiones:

– El tamaño poblacional es un factor fundamental para determinar el volumen de ingresos que una Comunidad Autónoma obtiene ya sea a través de impuestos directos o mediante las transferencias estatales que recibe. Por ello, las regiones menos pobladas necesitan en mayor medida obtener fondos adicionales que les permitan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos sin necesidad de incrementar la presión fiscal que éstos sufren, recurriendo especialmente al incremento del endeudamiento a través de figuras como las sociedades mercantiles.

– Las Comunidades Autónomas con mayores niveles de vida recurren a la formación de un mayor número de empresas mercantiles endeudadas como mecanismo generador de ilusión fiscal en los ciudadanos.

– El número de empresas autonómicas creadas está fuertemente correlacionado con el nivel de presión fiscal de cada autonomía. Tales resultados sugieren que estos entes son principalmente creados para recuperar el coste de prestar determinados servicios públicos mediante el precio que deben pagar sus usuarios, versión no ética de las prácticas de comercialización destinadas teóricamente a incrementar la eficiencia, la eficacia y el poder de elección de los ciudadanos.

– Por otra parte, debido a los límites al endeudamiento público establecidos, los líderes políticos, con el fin de incrementar el gasto público que derive en la obtención de beneficios electorales, acuden a endeudarse a través de las sociedades mercantiles creadas. El efecto del endeudamiento puede resultar reforzado si se considera la posi-

bilidad de aplicar una política de sustitución de la deuda, basada en la emisión continuada de nueva deuda que garantiza el servicio de la ya existente, de manera que las futuras cargas impositivas vinculadas a la deuda se difieren en el tiempo de forma permanente, creando unas expectativas racionales en el ciudadano que le inducen a considerar la inexistencia de cargas tributarias derivadas del endeudamiento público (Corona, 1987).

Por tanto, los resultados demuestran que estas compañías son utilizadas como mecanismo para incrementar los ingresos públicos sin incrementar los tributos que deben pagar todos los ciudadanos, y como figura que les permite eludir los límites al endeudamiento presupuestario. De esta forma captan financiación ajena para prestar un mayor volumen de servicios públicos sin que el ciudadano-votante-contribuyente detecte un incremento directo de la presión fiscal.

CONCLUSIONES

La corporatización del sector público es defendida por los teóricos de la Nueva Gestión Pública como mecanismo incentivador de la economía, eficacia, eficiencia y calidad con que se prestan los servicios públicos debido a la asunción de criterios de gestión privados y la desaparición de las rigideces que la legislación administrativa impone a los entes públicos.

El comportamiento oportunista por parte de los políticos en el gobierno permite que estas figuras corporativas pueden ser utilizadas para sobrepasar los límites al endeudamiento presupuestario, permitiéndoles financiar de manera continuada el gasto público sin que los votantes-contribuyentes sufran una mayor presión fiscal y poner en práctica los procesos de comercialización de servicios públicos centrados en recuperar, a través de un precio que deben pagar los usuarios, el coste de prestar el servicio.

El presente trabajo evidencia las afirmaciones realizadas en el párrafo previo para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, poniendo de manifiesto la incidencia de variables como la presión fiscal y el endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el número de sociedades mercantiles de titularidad pública creadas y en su nivel de endeudamiento, todo ello teniendo presente el tamaño de la Comunidad Autónoma y su nivel de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel, y BERT ROCKMAN (1999): «Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Política Pública*, nº 15, mayo-agosto, pp. 3-17, Madrid, INAP.
- ABRAMS, B. A., y DOUGAN, W. R. (1986): «The effects of consitutional restraints on governmental spending», *Public Choice*, 49, pp. 101-116.
- ARNAU, V. J. (1997): «Las operaciones de crédito en las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, XXVII (81), pp. 631-731.
- ARNAU, V. J., y GUERRERO, A. (1995): «Las empresas del sector público local del Ayuntamiento de Madrid», *Presupuesto y Gasto Público*, 16, pp. 165-184.
- BABER, W., y SEN, P. (1986): «The political process and the use of debt financing by state governments», *Public Choice*, 48, pp. 201-215.
- BENNETT, J. T., y DiLORENZO, T. J. (1982): «Off-budget activities of local government: The bane of the Tax Revolt», *Public Choice*, 39, pp. 333-342.
- (1984): «Off-budget activities of local government: Reply», *Public Choice*, 42, pp. 213-215.
- BLEWET, R. A. (1984): «Off-budget activities of local government: Comment», *Public Choice*, 42, pp. 205-211.
- BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1994): *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*. Centro de Estudios sobre Economía Pública, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- BOYNE, G. A. (1996): «Scale, Performance and the New Public Management: An emirical analysis of local authority services», *Journal of Management Studies*, 33 (6), pp. 809-826.
- BOZEC, R., y BRETON, G. (2003): «The impact of the corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises», *The International Journal of Public Sector Management*, 16 (1), pp. 27-47.
- BRADDON, D., y FOSTER, D. (1996): *Privatisation: Social Science Themes and Perspectives*, Dartmouth Publishing, Aldershot.
- BROWN, K.; RYAN, N., y PARKER, R. (2000): «New Modes of Service Delivery in the Public Sector: Commercialising Government Services», *International Journal of Public Sector Management*, 13 (2), páginas 206-221.

- BUNCH, B. S. (1991): «The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities», *Public Choice*, 68, pp. 57-69.
- CLOS, J. (1995): «La empresa pública local: la experiencia de Barcelona», *Presupuesto y Gasto Público*, 16, pp. 159-164.
- CORONA, J. F. (1987): «La ilusión de la deuda pública», *Papeles de Economía Española*, 33, pp. 349-350.
- DOMÍNGUEZ CALVO, M. J. (1997): «Las Administraciones locales ante el reto de la Unión Monetaria Europea. Una nueva situación para los sistemas de información contable», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 7 (1), pp. 69-85.
- DOWNES, A. (1967): *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- ESCUADERO FERNÁNDEZ, P. (2002): *Descentralización de servicios y endeudamiento. El caso de los ayuntamientos catalanes*. Trabajo de Investigación, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ESTÉVEZ, E. (1992): «El crédito local: régimen comparado», *Presupuesto y Gasto Público*, 7, pp. 85-102.
- EZQUIAGA, I. (1996): «Tendencias de la financiación de las Administraciones territoriales», *Economistas*, 69, pp. 228-240.
- FARNHAM, P. G. (1985): «Re-examining local debts limits: A disaggregated analysis», *Southern Economic Journal*, 51 (4), pp. 1186-1201.
- GARCÍA ALEGRE, E. (2000): «La determinación de los costes de los servicios públicos locales», *Auditoría Pública*, 20, pp. 13-22.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007): «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, 47 (2), pp. 37-64.
- GORDON, M. (1981): *Government in business*, C. D. Howe Institute, Montréal.
- GUTHRIE, J. (1993): «Australian public enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes», *Financial Accountability and Management*, 9 (2), pp. 101-114.
- HOOD, C. (1991): «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- JAMES, W. (2005): «The impact of corporatization and national competition policy», *Leadership & Organization Development Journal*, 26 (3/4), pp. 289-309.
- JOHNSON, N. (1995): *Private Markets in Health and Welfare: An International Perspective*, Berg, Oxford.

- JOSSERAND, E.; TEU, S., y CLEGG, S. (2006): «From Bureaucratic to post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition», *Journal of Organizational Change Management*, 19 (1), pp. 54-64.
- KIEWIET, R., y SZAKALY, K. (1996): «Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness», *Journal of Law, Economics and Organization*, 12 (1), pp. 62-97.
- LAUX, J. K., y MOLOT, M. A. (1988): *State Capitalism, Public enterprise in Canada*, Cornell University, Ithaca, NY.
- LEVY, David, y FEIGENBAUM, Susan (1987): *Death, Democracy and Debt*. In *Deficits*, edited by J. M. Buchanan, C. K. Rowley, and R. D. Tollison, 236-62. London: Basil Blackwell.
- MARLOW, M. L., y JOULFAIAN, D. (1989): «The determinants of off-budget activity of state and local governments», *Public Choice*, 63, pp. 113-123.
- MATHEWS, M. R. (1993): *Socially Responsible Accounting*, Chapman Hall, London.
- MISIOLEK, W. S., y ELDER, H. W. (1988): «Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments», *Public Choice*, 57, pp. 233-245.
- MOLINARI, J., y TYER, Ch. (2003): «Local government enterprise fund activity: Trends and implications», *Public Administration Quarterly*, 27 (3/4), pp. 369-391.
- MONASTERIO, C. (1996): «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia empírica para el caso español», *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 275-285.
- (2000): «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», *Papeles de Economía Española*, 83, pp. 25-36.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993): *El endeudamiento autonómico: teoría y evidencia empírica*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento de crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- MOSS, I. (1997): «Does Entrepreneurial Government Reduce the Scope for Security of the Public Services?», *Australian Journal of Public Administration*, 56 (3), pp. 3-10.

- NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- O'FAIRCHEALAIH, C.; WANA, J., y WELLER, P. (1999): *Public Sector Management in Australia, New Challenges, New Directions*, Macmillan, Melbourne.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- POLLITT, L., y BOUCKAERT, L. (2000): *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- PRADO, J. M.; MARTÍN, D., y GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. (2009): «Endeudamiento e ideología política como factores determinantes de la creación de empresas públicas autonómicas», *Análisis Local*, 83, pp. 27-36.
- RUBIN, I. S. (1988): «Municipal enterprises: exploring budgetary and political implications», *Public Administration Review*, 48 (1), pp. 542-550.
- SANTOS, J. F. (1999): «Justificación de la consolidación y delimitación del perímetro del grupo», *Auditoría Pública*, 18, pp. 39-48.
- SÁNCHEZ, F. I. (1995): «El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas», *Hacienda Pública Española*, pp. 134, 191-212.
- TORRES, L., y PINA, V. (1999): «El control público local en el contexto del new public management», *Auditoría Pública*, 19, pp. 53-59.
- TULLOCK, G. (1965): *The politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington DC.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2007): *El sector público empresarial autónomo y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- VÁLDES, J. L. (1995): «Las sociedades mercantiles de las Corporaciones locales: un modelo de fiscalización», *Auditoría Pública*, 3, páginas 72-79.
- VAN DE VEN, A. T. L. (1998): «Structural adjustment and state-owned companies in The Netherlands», *Public Administration and Development*, 18, pp. 257-263.

Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial

Francisco López Menudo

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

1. PLANTEAMIENTO

El título que hemos dado a estas reflexiones pretende expresar con la mayor precisión posible la cuestión a la que queremos referirnos en esta ocasión, concreción especialmente necesaria teniendo en cuenta los numerosos temas implicados cuando se habla de Estatutos de Autonomía o de derechos estatutarios, que son, junto a los principios, los que dan contenido a las Cartas o tablas de derechos –mayoritariamente «sociales»– que aparecen en los Estatutos de Autonomía de la nueva hornada. Por consiguiente, hay que advertir de entrada que no son objeto de estas reflexiones los derechos prestacionales en sí y ni siquiera lo que simplemente guarde relación entre derechos sociales y Estado autonómico. Sólo nos proponemos tratar de la tensión igualdad-diversidad en esta materia.

Es más, en aras de la mayor claridad sobre el objeto de estudio pretendido es oportuno dejar de lado incluso algunos aspectos muy importantes que sobre estos derechos han sido abordados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, recaída en el Recurso de inconstitucionalidad sobre el Estatuto valenciano. Señaladamente, va a quedar marginado lo relacionado con el contenido posible de los Estatutos, o sea, la importante cuestión de si cabe o no introducir en ellos tablas de derechos, o dicho de otro modo, la interpretación que quepa dar al artículo 147.2 de la CE; si una interpretación estricta que admita sólo los contenidos expresa-

mente nominados en dicho artículo, o una interpretación amplia que lleve a admitir cualquier contenido relevante –la proclamación de derechos, señaladamente– para la proyección del Estatuto y el impulso de la autonomía, con el solo límite de que no infrinja la Constitución. Asimismo quedará sorteado el tratamiento del problema de la congelación o petrificación de los derechos que conlleva su inserción en los Estatutos y sus problemas inherentes para el pluralismo político, punto este especialmente controvertido¹. Otro gran aspecto que habrá de quedar al margen se refiere a la relación que guardan las tablas de derechos incorporadas a los Estatutos con los derechos fundamentales de la CE: si todo lo más que pueden hacer los Estatutos con plena eficacia jurídica es reproducir o calcar al pie de la letra los derechos fundamentales –como sostiene la STC 247/2007–, o si cabe que modulen o especifiquen tales derechos, como han venido haciéndolo con toda naturalidad durante los últimos treinta años las leyes ordinarias dictadas por los Parlamentos autonómicos. Por último, tampoco habremos de abordar la cuestión que quizás haya llamado una atención mayor en esta encrucijada, referida al valor jurídico de los enunciados estatutarios en materia social, esto es, si los derechos proclamados por los Estatutos son auténticos derechos públicos subjetivos o si son meros principios o mandatos dirigidos al legislador autonómico, como así lo quiere y ha resuelto la STC 247/2007.

Ahora bien, esta última cuestión, aparentemente distinta y aledaña al tema que nos va a ocupar desde ahora tiene en realidad una importancia decisiva para éste, puesto que de aquélla depende que el debate «igualdad *versus* diversidad» tenga sentido, o no sea más que una especulación teórica hecha en el vacío y sin ninguna eficacia

¹ Es obligado citar a los autores que polemizaron tempranamente sobre esta cuestión. Así, FERRERES COMELLA, V., «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en obra colectiva del mismo título, CEPC, Madrid, 2006, pp. 17 y 22; Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN, L. M., «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, pp. 71-72; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M., «Sí, pueden: declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 79, 2007, p. 39. Abordan el problema los respectivos votos particulares de los magistrados DELGADO BARRIO y RODRÍGUEZ ZAPATA a la STC 247/2007. El de este último, refiriéndose a los Estatutos, dice de éstos: «Ese carácter de fuente de contenido legítimo, ambiguo e impreciso y de pétrea fuerza de resistencia, en cuanto a su posibilidad de reforma, produce unos efectos indeseables en nuestro sistema de fuentes que, hacia arriba, deconstruye las competencias constitucionales del Estado y, hacia abajo, limita en forma grave el funcionamiento democrático de las Comunidades Autónomas. En efecto, cada vez que una mayoría ocasional de partidos autonómicos logre el plázet de la Cortes Generales podrá petrificar en una reforma del respectivo Estatuto derechos, principios, mandatos o directrices que vinculen a mayorías democráticas futuras.»

práctica. En efecto, si a los enunciados estatutarios o legales que proclaman derechos se les reconoce el valor de los auténticos derechos públicos subjetivos el problema posible de la desigualdad entre Estatutos adquiere toda su fuerza; pero si tales enunciados no se reputan más que como normas programáticas sin eficacia directa, el problema pierde tensión, se desinfla, o sea, deja de ser un problema.

2. LAS DIFERENCIAS DE TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL NIVEL AUTONÓMICO

Antes que nada es obligado inventariar, aunque sea sucintamente, las diferencias existentes que permitan hablar de diversidad entre Estatutos en el tratamiento de los derechos sociales, sin prejuzgar si esa diversidad es lícita o no. Veamos, por tanto, los puros hechos, dichos del modo más sintético.

2.1. Diferencias de la legislación autonómica sobre derechos sociales

Puede afirmarse que en términos globales la tendencia hacia la tutela de los derechos sociales ha sido tónica común en los territorios, sin que se aprecien diferencias sensibles entre ellos. Ninguna Comunidad Autónoma podría ser acusada de renuente o de negligente en el impulso del Estado social. Si se observa atentamente la legislación autonómica aparecida no cabe decir otra cosa. Lógicamente, ello no implica decir que dicho impulso haya sido idéntico en todos los territorios, ni en número ni en la profundidad de contenido de las normas dictadas sobre tan amplia materia.

En efecto, existen en conjunto más de tres centenares de leyes autonómicas en vigor, de carácter sustantivo, producidas desde el inicio del sistema; ello sin contar las numerosas normas reglamentarias ni las demás leyes singulares limitadas a crear centros o servicios de atención social. Por citar un dato orientativo puede decirse que se encuentran a la cabeza, en cuanto a número de leyes sociales aprobadas, las Comunidades Autónomas de Madrid, Valenciana y Cataluña, rebasando sobradamente cada una de ellas la veintena de disposiciones con rango de Ley. Por tanto, hay que dejar sentado que existe desigualdad entre Comunidades Autónomas en cuanto a la cantidad de leyes que se ocupan de la materia, o sea, que la densidad normativa es distinta en cada territorio

También hay desigualdad cualitativa, entendiendo por tal las diferencias existentes en cuanto a la calificación que las respectivas

leyes autonómicas dan a las prestaciones sociales que regulan, declarándolas o no como derechos subjetivos. Por tanto, puede decirse que también existen diferencias de grado entre Comunidades Autónomas en cuanto a su actitud protectora o «generosidad» hacia los sujetos beneficiarios. Y ya dentro del ámbito de las prestaciones reconocidas como verdaderos derechos subjetivos, por así declararlo expresamente las leyes correspondientes –y no como meras normas de acción o de organización de los servicios–, también existen desigualdades desde otro punto de vista, esto es, el de la firmeza de esos derechos o de su precariedad; en otras palabras, si se trata de derechos subjetivos perfectos o, por el contrario, de derechos debilitados o claudicantes. Pues bien, hay que decir que es muy desigual el uso de la cláusula «*en función de los recursos disponibles*» –símbolo mismo de la precariedad– con la que a veces esas leyes sociales matizan o condicionan los «derechos» que ellas mismas proclaman. Puede afirmarse que esa cláusula está prácticamente ausente en la legislación de algunas Comunidades Autónomas, mientras que otras han hecho un uso de ella no precisamente escaso.

2.2. Diferencias observables entre los Estatutos de Autonomía de la nueva hornada

Una vez detectadas, aunque muy a grandes rasgos, las diferencias que ofrecen las leyes autonómicas, es importante registrar las desigualdades entre sí que ponen de manifiesto los recientes Estatutos. Constituyen nuestro banco de pruebas los seis Estatutos de la nueva hornada² más el Proyecto de Reforma del de Castilla-La Mancha; contienen en su conjunto más de cuatrocientos enunciados, de los que más de la mitad se formulan como derechos subjetivos y el resto como principios rectores, que son las dos categorías que prácticamente absorben el contenido dogmático de los nuevos Estatutos. Excluimos de este cómputo la Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura³ al no contener tabla de derechos, aunque sí una relación importante de principios rectores.

Se aprecian diferencias entre Estatutos en algunos aspectos significativos. En síntesis son las siguientes:

² Leyes Orgánicas 1/2006, de 10 de abril, Estatuto Comunidad Valenciana; 6/2006, de 19 de julio, Cataluña; 1/2007, de 28 de febrero, Islas Baleares; 2/2007, de 19 de marzo, Andalucía; 5/2007, de 20 de abril, Aragón; 14/2007, de 30 de noviembre, Castilla y León.

³ BOCG, Congreso de los Diputados, nº 199-1 de octubre, Serie B, Propositiones de Ley.

a) Diferencias en la estructura de su parte dogmática

Hay que entender por una buena ordenación o estructura de la parte dogmática de un Estatuto aquella en que los enunciados referidos a los derechos, deberes y principios están debidamente separados atendiendo a su propia naturaleza, cuentan con un precepto que explicita el valor de cada una de las categorías que componen la Carta y una cláusula de cierre expresiva de las garantías que corresponden a dichas categorías. Teniendo en cuenta estos criterios puede afirmarse que algunos Estatutos ofrecen una excelente sistemática, mientras que otros dejan mucho que desear, sin que esta distinción pueda considerarse intrascendente, pues no se trata de una mera cuestión estética o formal, sino de gran repercusión en el fondo. Pues bien, con toda resolución puede decirse que es modélico en este aspecto el Estatuto de Castilla y León, y que también ofrecen una buena sistemática los de Cataluña y Andalucía, virtud que no es predicable del resto de los Estatutos.

b) Diferencias en los contenidos

En este aspecto existe la mayor heterogeneidad. Pese al reducido número de estatutos objeto de comparación no es posible encontrar ningún hilo conductor común. No son homogéneos desde el punto de vista de la cantidad de derechos o principios proclamados, es decir, de la densidad de «sustancia dogmática», como tampoco lo son en cuanto a la intensidad o profundidad de lo que se proclama, ni en el equilibrio entre derechos subjetivos y principios rectores.

Un inventario de las distintas materias que conforman la parte dogmática de estos Estatutos (igualdad, participación, muerte digna, sanidad, menores, drogodependencia, asistencia social...) avalaría la afirmación anterior. Pero no es ocasión y ni siquiera es preciso descender ahora a las comparaciones ni a las particularidades entre Estatutos. A los efectos aquí perseguidos importa más decir que en lo que atañe a los derechos subjetivos incluidos en los Estatutos, casi la mitad de ellos tienen relación con los derechos fundamentales de la CE, es decir, con los contenidos en la Sección Primera, Capítulo II, Título I, y que el resto de tales derechos son el resultado de la conversión de principios rectores constitucionales contenidos en el Capítulo III de dicho Título, es decir, de la transformación de principios en derechos, operación esta intachable desde el punto de vista constitucional. En cuanto a los Principios rectores estatutarios, prácticamente la mitad de ellos son reiteraciones o, mejor dicho, traslaciones de los Principios rectores constitucionales (Capítulo III, Título I, de la CE), y la otra mitad se la reparten prácticamente por igual princi-

pios que conectan con los derechos del Capítulo II, Título I, de la CE y principios de nuevo cuño creados por el legislador estatuyente.

c) *Diversidad en la regulación de las garantías*

Una diversidad ostensible entre los Estatutos radica en su diferente tratamiento de las cláusulas de cierre o garantías de sus respectivas «Cartas de Derechos». En este sentido es muy destacable el Estatuto de Cataluña, con su serie de instrumentos garantizadores de los derechos contemplados en su Título I⁴, y en análogo nivel se encuentran los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León.

Estas cláusulas de garantía aportan, por si hubiera alguna duda, un reforzamiento explícito de la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios y de su justiciabilidad, precisión siempre oportuna que, sin embargo, no existe en los Estatutos distintos de los anteriormente mencionados, lo cual resulta llamativo por no decir chocante.

Del mismo modo se están produciendo notables diferencias en cuanto a los desarrollos normativos de los nuevos Estatutos de Autonomía. En términos generales cabe decir que dicho desarrollo está siendo escaso y que, hoy por hoy, existe mucha distancia entre las declaraciones y promesas que éstos contienen y lo que ha deparado la práctica desde la entrada en vigor de aquéllos. Hay que decir que, tras la eclosión espectacular de los derechos sociales en su calidad de banderas del movimiento de reformas estatutarias, la situación se ha desplomado, sin duda por el influjo de la Sentencia 247/2007 del Estatuto valenciano, pero, sobre todo, por el impacto de la crisis económica, que ya se puso de manifiesto antes incluso de que recayera dicha Sentencia. En esta penosa etapa de incertidumbres, el desarrollo estatutario puede considerarse satisfactorio en Cataluña, por la variedad e intensidad de las leyes que han sido aprobadas por su Parlamento⁵, seguida a bastante distancia por la Comunidad Va-

⁴ Artículos 37 y 38 y concordantes del Estatuto. En síntesis, se trata de la vinculación directa de los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III a todos los poderes públicos de Cataluña, derechos que, además, «deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad» (art. 37.1); «reserva de ley para su regulación esencial» (art. 37.3); «tutela –dictamen vinculante– por el Consejo de Garantías Estatutarias» (art. 38.1); «recurso contra los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos mencionados ante el TSJ de Cataluña» (art. 38.2); «defensa por el Síndic de Greuges» (art. 78).

⁵ Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico de Cataluña; Ley 11/2007, de 11 de octubre de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda; Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista; Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña; Ley 16/2009, de 22 de julio, sobre centros de culto.

lenciana⁶, Islas Baleares⁷ y Aragón⁸, quedando relegadas Andalucía y las dos Castillas, con una producción legislativa prácticamente inexistente.

Éste es, dicho en síntesis, el presupuesto de hecho de la cuestión que abordamos aquí, el panorama fáctico sobre el que hay que situar la atención «igualdad *versus* diversidad»; una tensión que no ha existido prácticamente en los treinta años de vida del sistema en cuanto se refiere a la legislación ordinaria autonómica. Se quiere decir que el propio devenir del proceso normativo autonómico se ha ido encargando de crear diversidad de un modo natural y de demostrar empíricamente –sin necesidad, por tanto, de hacer grandes planteamientos dogmáticos– que la diversidad es inherente a la autonomía política.

En suma, sería prácticamente imposible hacer un inventario exhaustivo de los derechos y deberes ya creados por las leyes ordinarias autonómicas, ya que éstos se contarían por miles, pues no hay que olvidar que los grandes enunciados que se formulan como derechos se diversifican luego en derechos más específicos y éstos a su vez en otros más concretos, produciéndose así una creación de derechos en racimo que en algunos sectores especialmente sensibles –salud, asistencia social, protección de menores...– alcanza dimensiones considerables. Por ello sería hasta ridículo polemizar a estas alturas sobre la diversidad que ha ido generando la producción normativa de cada Comunidad Autónoma y sobre su licitud. Sin embargo, esa tensión subyacente, aunque nunca aparecida de forma especialmente conflictiva, ha aflorado e incluso se ha tornado virulenta cuando esa misma diversidad se ha asentado en los Estatutos. Como hemos advertido, diversos argumentos son los que sustentan la discusión doctrinal en este plano estatutario, y los más principales han quedado reseñados al principio, pero, como también hemos dicho, nos ceñimos aquí solamente al argumento de la igualdad de los ciudadanos, es decir, al juego de los artículos 131 y 141 CE.

3. EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 139.1 DE LA CE

Analicemos ahora, desde la sola perspectiva del artículo 139.1 de la CE, las posturas a favor y en contra de la igualdad de trato de

⁶ Ley 1/2007, de 5 de febrero, de Empresas de Inserción Social de la Comunidad Valenciana; Ley 9/2007, de 12 de marzo, de renta garantizada de ciudadanía de la Comunidad Valenciana; Ley 6/2008, de 2 de junio, de Aseguramiento Sanitario de la Comunidad Valenciana.

⁷ Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears.

⁸ Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

todos los españoles en el plano estatutario que estamos considerando. En suma es preciso despejar la incógnita de si este precepto constitucional permite o no que en los Estatutos figuren tablas de derechos. Antes que nada es obligado fijarse en el tenor literal del precepto en cuestión: «*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*»

Sobre el sentido del precepto existen dos posiciones antagónicas. Desde la primera de ellas, un sector doctrinal, ya minoritario, ha defendido la interpretación puramente literal del precepto, postulando por ello la tesis de la igualdad interterritorial, mientras que el sector opuesto niega un tal alcance a dicha norma bajo el argumento de que entonces sería prácticamente imposible de encajarla en el esquema de un Estado compuesto. Pero la contundencia con la que se expresa el precepto, al menos en el plano puramente gramatical, lo envuelve en una nebulosa que parece incapaz de disiparse, como lo demuestra el hecho de que los propios autores contrarios a la interpretación de la norma en clave literal o uniformista reconocen la equívocidad de ésta. Así, señala Pemán Gavín, que sus términos son ciertamente oscuros, porque parecen imponer una estricta uniformidad territorial del *status* jurídico de los españoles en todos sus aspectos, ya que no hace matización alguna⁹. En esta misma clave, incluso la STC 37/1981, de 16 de noviembre, a la que se le atribuye por la generalidad de la doctrina el haber sido la pionera de una interpretación de la norma abierta a la diversidad interterritorial, lo que respalda, si nos atenemos al valor de las palabras, un criterio de igualdad, aunque moderado, al decir que dicho precepto «*no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones.*» Leída rectamente, tal declaración da pie para entender, *a contrario*, que no se descarta la uniformidad, siempre que ésta no sea «rigurosa y monolítica».

Obviamente, abogó por la interpretación literal del artículo 139.1 de la CE el Gobierno de Aragón en su recurso contra el artículo 17.1

⁹ *Igualdad de los ciudadanos...*, cit. p. 138. Así lo ha advertido un sector doctrinal numeroso, entre otros, DE OTTO, I., «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, 10, 1984; BAÑO LEÓN, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, 1988, pp. 192-193; CARRO, J. L., «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1^a de la Constitución», *REDL* 1, 1981; LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Comentario al artículo 139...» en *Comentarios a la Constitución...*, cit. pp. 475 y ss.; ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, páginas 359-360.

del Estatuto valenciano, defendiendo así que «*el régimen de derechos y libertades de los españoles en el conjunto del territorio nacional debe ser común*». Y lo mismo hizo el recurso del Grupo Popular contra el Estatuto de Cataluña. También en esta línea uniformadora se inscriben los votos particulares de algunos magistrados en la tan citada STC 247/2007, al sostener, dicho sea en síntesis, que: *a)* el artículo 139.1 de la CE dice lo que dice, y no otra cosa; *b)* este precepto debe ejercer un papel complementario –de refuerzo– de los artículos 81.1 y 149.1 de la CE; *c)* el artículo 139.1 proclama la igualdad de derechos, y como el Estatuto es desigualdad ello quiere decir que el Estatuto no es cauce adecuado para la proclamación de derechos; *d)* que los nuevos Estatutos, con sus tablas de derechos, constituyen un hecho nuevo y, por tanto, un nuevo escenario en el que es obligado atribuir al artículo 139.1 una dimensión extra autonómica, es decir, una función de igualación interterritorial. En suma, que no puede desproveerse al artículo 139.1 de la CE de su función garante de la unidad y la igualdad.

Por otra parte, se argumenta que habida cuenta que los Estatutos son leyes de las Cortes Generales no es admisible que éstas puedan dar derechos distintos a unos y otros españoles. En consecuencia, para esta línea interpretativa el artículo 139.1 debe tener necesariamente una proyección interterritorial cuando el órgano emisor de la norma es el Parlamento del Estado. La conclusión de todo ello es la inadmisibilidad de que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo legislador.

Contrariamente, las tesis defensoras de la diversidad posible se basan en las siguientes consideraciones. Lo primero que se arguye es que el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley, *ex* artículo 14 de la CE, tiene que hacerse necesariamente compatible con la diversidad normativa que es consustancial al sistema. Así lo deja dicho, aunque de pasada, la STC 247/2007 en su FJ 4.c). En segundo lugar se argumenta que la interpretación actual del artículo 139.1 tiene su origen en la doctrina sentada por la Sentencia constitucional 173/1998, en el sentido de que el principio de igualdad al que el artículo se refiere no implica homogeneidad en todo el territorio del Estado, sino que esa uniformidad se proyecta sólo *ad intra* de cada ordenamiento autonómico, en línea con la solución presente en los artículos 17 de la Constitución de la II República española y el 33.1 de la Ley Fundamental de Bonn. Y ésta es la tesis que realmente sigue la STC 247/2007¹⁰, aunque no sin jugar

¹⁰ Así, concluye el Fto. Jur. 13: «*Es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a*

con las palabras y las ideas, introduciendo equívocos abundantes, como el de la «unidad sustancial»¹¹, y otras invocaciones retóricas a la unidad y la igualdad nada clarificadoras, que más bien parecen hechas de cara a la galería. En efecto, aun dentro del marco del artículo 139.1 no se priva el Tribunal de hablar de «un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional», «elemento unificador», «patrimonio común de los

dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas. Por ello, como indicábamos en el FJ 4, el artículo 14 de la CE sólo opera a partir de estas consideraciones y nunca haciendo abstracción de las mismas.» Conclusión esta que reafirma en el FJ siguiente –14– con el que pone colofón al tema: «En suma, de todo lo dicho se desprende que el artículo 139.1 CE (“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado”), encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas en el que se suman el criterio de igualdad sustancial en cuanto a los derechos constitucionales y el criterio de igualdad que se deriva de la intervención legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.»

¹¹ Esta expresión aparece en el FJ 13 al decir que «aquella [la Constitución] establece un principio de igualdad sustancial que no puede confundirse con un principio de uniformidad». Según se desprende del propio FJ, esta unidad sustancial es la que resulta del hecho de que todos los derechos del Cap. II, Tít. I vinculan a todos los poderes públicos en la forma en que vienen enunciados en el propio texto constitucional, lo que se refuerza en el caso de los regulados en la Sección Primera, ya que éstos requieren Ley Orgánica. Pero una vez dicho esto, la Sentencia, en un pasaje posterior del mismo FJ, también predica esta «unidad sustancial» del artículo 139.1 diciendo que éste no contempla una «uniformidad absoluta», sino una unidad sustancial. A continuación señala que esta «unidad sustancial» –no se dice en qué consiste– «es susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada». Tampoco aclara que sean esas «modulaciones diferenciadas»..., de todo lo cual resulta que la Sentencia monta el razonamiento sobre una premisa mayor –la unidad– que hipotéticamente sería luego susceptible de ser excepcionada. Pero en verdad esa premisa mayor es una ficción, no existe, es una creación de la Sentencia, pues ninguna consecuencia ni efecto atribuye a esa pretendida unidad sustancial que pregona. Estamos en el terreno de la pura retórica. Realmente, aquí lo único visible y tangible es la diversidad, no la unidad. En verdad lo que la Sentencia sustenta es que la igualdad sólo es la referible a las «posiciones jurídicas fundamentales» en cuanto al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, citando al respecto la STC 37/1987, FJ 10. Por tanto, los dos pilares llamados a sostener esta igualdad «básica» se contienen en el artículo 149.1, como proclama expresamente la Sentencia en su FJ 14; artículo este que «tiene dos proyecciones diferentes»: de un lado, la regla 1ª («condiciones básicas que garanticen la igualdad...»), y de otro, las competencias exclusivas, legislativas..., que corresponden al Estado, según el mismo artículo. Concluyendo la Sentencia: «Así pues, una vez garantizadas, de un lado, las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales (artículos 81.1 y 149.1.1 de la CE) y, de otro, la señalada igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal (artículo 149.1 de la CE), nuestra Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia.» Es evidente cómo a la postre el artículo 139.1 queda excluido del ámbito restringido de la igualdad que la STC 247/2007 defiende, esto es, el circunscrito a las «posiciones jurídicas fundamentales».

ciudadanos...», etc.¹². Y utiliza –cómo no– la ya antigua muletilla de que dicho precepto no impone una «*rigurosa y monolítica uniformidad*», como si admitiera, como antes se dijo, que la uniformidad es legítima siempre que no llegue hasta el extremo de ser monolítica y rigurosa. En suma, juegos de palabras que enturbian mucho la claridad que deben tener estos conceptos, resultando llamativo que al hilo de tal discurso la Sentencia vaya recordando al propio tiempo, de modo contradictorio, otros pronunciamientos anteriores del Tribunal que respaldan la intraterritorialidad del artículo 139.1 de la CE, o sea, su carencia de efectos de cara a la igualdad entre territorios. Por cierto, todos esos pronunciamientos vienen referidos a leyes autonómicas ordinarias, y no a Estatutos¹³.

Frente al argumento de que un mismo legislador –las Cortes en este caso– no debe crear diferenciaciones no razonables o arbitrarias¹⁴ se oponen por la doctrina algunos contraargumentos que en síntesis son los siguientes: a) La Ley aprobatoria del Estatuto no es una ley estatal cualquiera, sino el acto que aprueba la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma y, por tanto, debe ser consecuente con la diversidad que ello implica¹⁵; b) Hablar del Estado –afirma Cámara Villar– como «*el mismo legislador que aprueba todos los Estatutos*» sólo cabe en abstracto, pero no en relación con cada Estatuto en concreto, dada la significación de esta norma en la articulación del pluralismo territorial y su carácter paccionado¹⁶; c) Es per-

¹² Es de resaltar que la Sentencia comentada, en su FJ 4.c), trae a colación una Sentencia anterior –122/1988, FJ 5– en la que se dice que los artículos 139.1, 149.1.1ª y 149.1.18ª, aseguran, con técnicas diversas, «*una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía*». La alusión al artículo 139.1 en el contexto de tal declaración pone de relieve el uso poco riguroso de los conceptos al que hacemos referencia en el texto.

¹³ Así, la STC 137/1981, de 16 de noviembre (FJ 4); 76/1983, FJ 2 (Fto. 4). También cita –en el FJ 13– las SSTC 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2; 225/1993, de 8 de julio, FFJJ 3, 5 y 6; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19; 14/1998, de 22 de enero, FJ 5, y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 26.

¹⁴ Esta regla trae causa del artículo 14 CE, como recuerda la STC 247/2007 en su FJ 4-c).

¹⁵ Así lo sostiene Marc Carrillo, quien además resalta que el Estatuto es fruto de la concurrencia de dos voluntades legislativas en un proceso de carácter paccionado. «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 80, 2007, p. 51.

¹⁶ «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 85, 2009, p. 284.

fectamente normal –se dice también– que las Cortes Generales varíen su postura en función del interlocutor con el que mantenga su diálogo normativo¹⁷.

A la vista de todo lo expuesto, las conclusiones más seguras que pueden sentarse sobre el alcance del artículo 139.1 CE son, dicho sea en síntesis, las siguientes: 1ª Dicha norma no contiene un título competencial, sino un principio impulsor de la igualdad en abstracto; 2ª En concreto, esa igualdad debe garantizarla el legislador autonómico en su ámbito interno, y el Estado en la dimensión interterritorial cuando dicta sus leyes. Y aquí precisamente hay que inscribir la encendida controversia acerca de si los Estatutos –que por imperativo constitucional debe aprobar el Estado– son pura y simplemente «leyes del Estado» o no. Es indudable que una respuesta categórica a esta peliaguda cuestión, en un sentido u otro, despejaría de una vez por todas cuál sea la función del Estado, cuando aprueba un Estatuto, de cara a la igualdad entre territorios.

En suma, puede decirse que el artículo 139.1 de la CE tiene una eficacia bifronte en el sentido señalado. Pero hay que advertir que la STC 247/2007 no llega a hacer una declaración de este corte, dejando en definitiva la garantía de la igualdad interterritorial exclusivamente a cargo del artículo 149.1 de la CE. Una salida que resulta sumamente arriesgada a la vista, como veremos a continuación, del menguado alcance material que la propia Sentencia reconoce a este último precepto. Por tanto, una interpretación extrema del artículo 139.1 como la que se viene sosteniendo, en el sentido de que su proyección es exclusivamente intraterritorial, deja al Estado sin una de las dos herramientas jurídicas –artículos 139.1. y 149.1.1ª– que estamos considerando. Por ello no parece deseable la idea de que hubiera sido preferible una interpretación intermedia del 139.1, más equilibrada, consonante con el hecho de que no estamos aquí ante meras leyes de creación autonómica, sino ante Estatutos, de los que el Estado también es protagonista, lo que justificaría que por vía de la aprobación de los Estatutos pudiera el Estado velar por una cierta uniformidad extraautonómica, siquiera con carácter mínimo, allí donde ello resultase necesario. Pero como queda dicho todo queda a expensas de lo que pueda hacer el Estado con el poder que le concede el artículo 149.1.1ª.

¹⁷ En este sentido, CABELLOS ESPÍERREZ, «La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 7, octubre de 2008, p. 140.

4. EL ARTÍCULO 149.1.1.^a DE LA CE Y LA IGUALDAD INTERTERRITORIAL

Recordemos que el artículo 149.1.1^a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Algún sector doctrinal ha considerado que este precepto restringe de manera importante la diversidad en materia de derechos. En este sentido, los recursos de inconstitucionalidad presentados contra los Estatutos valenciano y catalán llegan a decir precisamente que el artículo 149.1.1^a impide que los Estatutos contengan declaraciones genéricas de derechos, deberes y libertades¹⁸.

Es obligado relativizar la contundencia de la anterior afirmación si recordamos los rasgos definitorios más acusados que se predicán sobre el alcance del artículo 149.1.1^a CE, si bien hayamos de hacerlo muy resumidamente dados los numerosos perfiles que ofrece este precepto y la copiosa doctrina que ha recaído sobre él¹⁹. Lo primero que ha de resaltarse es que dicha norma no constituye en sí misma un límite frente a los enunciados legales y estatutarios, sencillamente porque carece de contenido sustancial, es decir, que no se trata de una regla material, sino de un instrumento eventualmente utilizable por el Estado para lograr cierta igualación en determinados ámbitos del ordenamiento jurídico; en suma, se trata de un límite potencial o virtual, no actual. De esto se sigue que ante una supuesta extralimitación estatutaria no cabría esgrimir en su contra el hecho mismo de la existencia del artículo 149.1.1^a²⁰, aunque a nuestro juicio debieran

¹⁸ Y para ello invocan las SSTC 25/1981, de 14 de julio; 61/1982, de 22 de febrero; 32/1983, de 28 de abril; 76/1983, de 5 de agosto; 49/1984, de 5 de abril.

¹⁹ Entre otros, PEMÁN GAVÍN, J. M., *Igualdad de los ciudadanos...*, cit.; BAÑO LEÓN, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de unificación de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988; LÓPEZ GUERRA, L., «La doctrina del Tribunal Constitucional...», en *La función del artículo 149.1.1^a CE...* cit.; TUDELA ARANDA, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas-IVAP, Madrid, 1994; AJA, E., «El artículo 149.1.1^a de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en VV. AA., *La función del artículo 149.1.1^a de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992; BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1^a CE*, IEA, Barcelona, 2004; CABELLOS ESPÍRREZ, M. A., «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del artículo 149.1.1^a CE», en *Estado compuesto y derechos...*, cit.; más recientemente en «La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano», cit., pp. 113 y ss.

²⁰ Esto lo sostiene la STC 247/2007, en su FJ 17, al decir que «no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del artículo 149.1.1 de la CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la “condición básica” del ejercicio

introducirse algunas correcciones a esta regla. Por tanto, ha de reconocerse, guste o no, que hace ya tiempo que dicho precepto dejó de ser una cláusula impeditiva *per sé* de las «*divergencias irrazonables y desproporcionadas*», como proclamara la primitiva STC 48/2008, FJ 25. Como queda dicho, lo que contiene este precepto es la atribución de un poder al legislador estatal para que pueda dictar reglas básicas con el fin preciso de conseguir una igualdad de todos los españoles en las posiciones jurídicas fundamentales.

Como es sabido, se trata del establecimiento de «condiciones básicas»²¹ (o dicho de otras formas también al uso: «facultades elementales», «límites esenciales», «deberes fundamentales»...); por consiguiente, no se trata de las clásicas «bases» ni de la «legislación básica» con vocación reguladora de toda una materia²² a las que se

del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita de las SSTC 61/1997, FJ 7, y 109/2003, FJ 17). Esto, que puede aceptarse *prima facie* sin especial reserva, no obstante merece reflexión, pues no parece asumible sin más que el legislador autonómico pueda dar a sus normas cualquier contenido y extensión, desplazando al Estado la carga de tener que utilizar la vía del artículo 149.1.1ª, siempre lenta y políticamente penosa, para corregir las desviaciones en asuntos esenciales. Parece razonable sostener que el legislador autonómico y estatutario debe legislar con la continencia necesaria para no invadir lo que *a priori* pueda calificarse sin esfuerzo como una «condición básica del ejercicio de los derechos», aunque el Estado no haya procedido a definirla y regularla. En suma, en los casos en que el Estado no haya hecho uso del 149.1.1ª no por ello la legislación autonómica podría legítimamente ocupar ese vacío en todo caso. Ahora bien, lo dicho no es incompatible con decir que habrá supuestos en que será imprescindible la ley estatal para definir el espacio que deba acotarse, es decir, lo que deba entenderse por «condición básica».

²¹ Así lo enfatiza la Sentencia 247/2007 en su FJ 17: «En puridad el artículo 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de «*las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*». El Estado ha de limitarse, por tanto, a «*las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad. Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas...*».

²² Así lo reafirma la STC 247/2007 en su FT 17: «*La competencia ex artículo 149.1.1ª de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo*»; «*el artículo 149.1.1ª de la CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex artículo 149.1.1ª de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo*».

refieren los enunciados de competencias estatales relacionados en el artículo 149.1 de la CE. Y algo muy importante. Su radio de acción no alcanza a cualquier derecho, sino sólo a los «derechos constitucionales». El problema radica en que el TC no acaba de definir que sean estos derechos constitucionales²³, o sea, cuáles son o dónde se encuentren, cosa esta que de continuo se da por sobreentendida, si bien puede inducirse de sus pronunciamientos que el mecanismo del artículo 149.1.1^a no alcanza a los Principios rectores ni, por tanto, al desarrollo del Estado social. Y justamente aquí radica el *quid* de casi toda la cuestión; en suma, si sólo están comprendidos los del Capítulo II, o si son más que éstos. La STC 247/2007 no ha arrojado ninguna luz sobre esto, sino más bien todo lo contrario, como veremos seguidamente.

Será difícil no estar de acuerdo, salvo que lo que se pretenda sea negar el sistema mismo, en que hay que compatibilizar la diversidad que es consustancial al sistema autonómico con un cierto poder unificador del Estado, siquiera mínimo pero suficiente, aunque la mayor o menor dimensión de este poder sea cuestión opinable, ligada a la concepción que cada cual tenga del modelo del Estado de las autonomías.

Es pacífico que esa función igualatoria la puede realizar el Estado a través de las siguientes vías ordinarias: *a)* el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas en sus aspectos esenciales, competencia que le viene atribuida por el artículo 81.1 de la CE; *b)* el ejercicio de sus competencias exclusivas y compartidas de carácter sectorial contempladas en la larga lista del artículo 149.1 de la CE; *c)* la puesta en acción del principio de igualdad ínsito en el artículo 139.1 de la CE, no como título competencial, según indicamos anteriormente, sino como principio inspirador de su legislación propia; *d)* la regla de la igualdad del artículo 149.1.1^a, llamada a lograr una igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Dado que no es posible interpretar el precepto últimamente citado en clave expansiva, habida cuenta que éste ha de procurar sólo una «igualdad básica», es preciso determinar sus dos límites fundamentales, o sea, su intensidad posible y su extensión material.

En cuanto a la *intensidad* o poder de unificación que el Estado puede desplegar sobre un asunto concreto, hay que partir de la base de que se trata de un título competencial utilizable solamente cuando

²³ Se ocupan de esta cuestión las SSTC 61/1997 (FJ 7.b), 239/2002 (FJ 10) y 228/2003 (FJ 10).

resulte estrictamente necesario; además, debe tratarse de una igualación de mínimos que, por ende, no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas sectoriales, debiendo permitir a las Comunidades Autónomas desarrollar sus políticas propias a partir de dichos mínimos. Cumpliendo tales condiciones nadie podría negar que este título estatal de intervención queda legitimado con una pieza necesaria e indiscutible de todo el sistema.

En cuanto a su *extensión*, es decir, los ámbitos materiales en los que puede incidir dicho instrumento, la expresión «derechos constitucionales» contenida en el precepto constitucional es notablemente equívoca dada su amplitud y la posibilidad de ser interpretada ora de forma extensiva o bien restringidamente, cuestión esta que tiene una trascendencia que no es necesario resaltar. En efecto, dicha expresión comprende, sin duda, no sólo los derechos fundamentales y libertades públicas, sino todos los derechos del Capítulo II del Título I de la CE. Esto parece seguro y se encuentra además avalado por las propias leyes estatales que han hecho uso del artículo 149.1.1ª y por la jurisprudencia constitucional recaída al respecto. Unas veces el legislador estatal ha hecho uso de dicho precepto para el logro de la igualdad misma, es decir, de una igual pura y neta, sin adjetivaciones (pueden citarse al respecto normas tales como la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad; Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad de mujeres y hombres; Ley 27/2007, de 20 de octubre, de Signos; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia²⁴), y otras veces aparece conectado a algún sector material concreto, precisado en todo o en parte, según la apreciación del Estado, de una cierta uniformidad que garantice la igualdad (tal es el caso de la Ley 2/2008, de 20 de junio, del Suelo, o de algunos preceptos –sobre calificación de películas y obras audiovisuales y su publicidad– de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine).

Pero la cuestión verdaderamente principal que aquí debemos plantearnos es la de si los Principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, Título I de la CE constituyen un ámbito material susceptible de ser afectado por el artículo 149.1.1ª, y ello porque en ese Capítulo se encuentra principalmente la sustancia de la que nutren mayormente las recientes tablas de derechos y princi-

²⁴ Abstracción hecha de los problemas que esta Ley plantea por su clara fricción que tiene con las competencias autonómicas sobre asistencia social *ex* artículo 148.1.20ª de la CE. Sobre el particular, *vid.* señaladamente MONTILLA MARTOS, J. A., «El debate competencial en torno a la Ley de Dependencia», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2006*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2007, pp. 853 y ss.

pios contenidas en los Estatutos. Pues bien, no es fácil la respuesta, porque entramos en el reino de la confusión y de la oscuridad, ya que la ausencia de pronunciamientos jurisprudenciales al respecto es muy notable.

Prima facie, podría decirse que las materias a que se refiere el Capítulo III constituyen un ámbito vedado al artículo 149.1.1^a por la sencilla razón de que dicho Capítulo no contempla derechos, sino principios, y sobre todo porque es doctrina constitucional –STC 61/1997– que el artículo 149.1.1^a sólo presta cobertura a:

«Aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos..., quedarían desbordados el ámbito y el sentido del artículo 149.1.1^a, que no puede operar como un título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.»

Sin embargo, pese a tales impedimentos de principio, la experiencia demuestra que numerosas leyes estatales, invocando el artículo 149.1.1^a de la CE, han incidido sobre materias recogidas en el Capítulo III; así, en materia de medio ambiente, consumidores, salud, vivienda, asistencia sanitaria; o respecto de medidas de apoyo a explotaciones agrarias por causa de la sequía, o relacionadas con los daños ocasionados por el «Prestige», o por el síndrome de las «vacas locas», etc. De toda esta experiencia se concluye que, en la práctica, la invocación al principio de igualdad como título legitimador *ex artículo* 149.1.1^a es susceptible de alcanzar a cualquier sector, es decir, que se erige en un título universal capaz de cubrir prácticamente cualquier materia, pues difícil será que el tema de que se trate no guarde alguna relación con los contenidos del Título I de la CE, considerado éste en su integridad. Plásticamente podría decirse que cuando el Estado pone un pie en el principio de igualdad parece capaz de poner el otro pie en cualquier sitio, dentro o fuera del Capítulo III del Título I de la CE. Y si esto es así, la conclusión es que gran parte de las tablas de derechos y principios contenidos en los Estatutos podrían caer dentro del radio de acción posible del artículo 149.1.1^a, ya que éstos están repletos de derechos, libertades y principios constitucionales, como señalamos anteriormente.

Pese a la realidad señalada, la STC 247/2007 cierra filas en este punto –a favor de las Comunidades Autónomas– y paladinamente niega esa realidad que hemos descrito al proclamar que *«el artículo 149.1.1^a no se proyecta sobre los derechos, principios o directrices estatutarios en sentido estricto, es decir, sobre los preceptos estatutarios de tal carácter*

que no reproduzcan los derechos constitucionales». Es ocioso decir que con esta doctrina el radio de acción de dicho precepto constitucional queda extraordinariamente reducido²⁵, pues no podría incidir en otras materias estatutarias que no se identificaran estrictamente con derechos constitucionales, lo cual no es consecuente con la función que en la práctica ha venido desempeñando el artículo 149.1.1^a de la CE como instrumento de igualación en muy diversos campos, dejando considerablemente alicortada la fuerza del Estado para corregir posibles excesos o desigualdades llamativas en diversos ámbitos de la acción social. Claro es que esta doctrina, que conmina al Estado a «desentenderse» de los problemas que puedan plantear aquellos contenidos estatutarios que no comprometan directamente derechos *stricto sensu* consignados en la Constitución²⁶, permitiendo, por consiguiente, que pueda darse una diversidad sin límite entre Estatutos en lo tocante a sus tablas de derechos, queda en buena medida minimizada en su trascendencia por efecto de esa tesis de la Sentencia 247/2007, anómala a nuestro juicio, de que los derechos estatutarios no son derechos, sino principios rectores o mandatos al legislador, tesis que, como advertimos al principio de estas reflexiones, acaba mezclándose irremediabilmente con el tema de la igualdad.

5. REFLEXIÓN FINAL

El resultado de la tesis que sostiene la Sentencia referida produce perplejidad, por no decir inquietud, pues si por un lado el artículo 139.1 queda desactivado como instrumento de igualación interterritorial y por otro lado sólo se reconoce al 149.1.1^a esa fuerza tan

²⁵ La prueba más evidente de lo que decimos la brinda la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 cuando afirma que el artículo 17.1 del Estatuto valenciano objeto del recurso no puede friccionar con el artículo 149.1.1^a de la CE, «*pues no estamos ante un derecho constitucional, por lo que, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina..., no cabe proyectar sobre el mismo la señalada regla constitucional*» (FJ 20.b).

²⁶ No en vano la Comunidad Valenciana invocó para defender la constitucionalidad del artículo 17.1 de su Estatuto su naturaleza de principio rector. En el Antecedente 8 de la STC 247/2007 queda reflejado la siguiente alegación de la Comunidad demandada: «Por naturaleza, un principio rector no es un derecho subjetivo y, por lo mismo, no puede vulnerar el principio de igualdad.» En diversos pasajes de los Antecedentes queda paladinamente claro que la Comunidad Valenciana apostó para defender el artículo 17.1 que éste es un principio rector y no un derecho subjetivo al objeto de «liberarlo» del impacto de los artículos 149.1.1^a y 139.1 de la CE. Realmente la Sentencia siguió el camino que le marcó la demandada, aunque luego, una vez dictada aquella, en la Comunidad Valenciana no se recibió bien la Sentencia bajo la queja de que ésta convirtiera los enunciados proclamados en su Estatuto en simples mandatos al legislador.

reducida –limitada a los derechos constitucionales *stricto sensu*–, obvio es decir que el Estado queda prácticamente inerte para hacer frente a posibles desigualdades estatutarias que pudieran ser insostenibles desde el punto de vista de la solidaridad y la justicia. Ciertamente, dentro del ordenamiento jurídico general pueden existir tipos de derechos o de situaciones jurídicas que estén precisados de una cierta uniformidad en todo el territorio nacional por concurrir, junto al interés autonómico, un interés estatal sobre cuestiones esenciales; o sea, un interés que trascienda al del propio territorio de que se trate. Y puede ser que esos supuestos caigan fuera del ámbito de los derechos constitucionales propiamente dichos y, por tanto, no les alcancen los instrumentos de igualación que ostenta el Estado, a los que nos referimos anteriormente.

Desde luego, no sería correcto postular que el Estado, blandiendo el arma del artículo 149.1.1^a, pudiera igualar caprichosamente cualesquiera de los contenidos que hoy figuran en esas tablas estatutarias de derechos y principios, pero tampoco cabe propugnar que quede desarmado frente a divergencias inadmisibles.

La gran pregunta final a que conducen las anteriores reflexiones es la de si un uso decidido por parte del Estado del artículo 149.1.1^a de la CE para poder así incidir, en pro de la igualdad, sobre cualquier derecho social sería algo nocivo por alterar los esquemas del sistema autonómico, o si resultaría ser algo beneficioso y defendible porque se estime que, tratándose de derechos sociales, la causa bien lo merece.

Utilización de la capacidad normativa en la financiación de las Comunidades Autónomas

María Victoria Campelo Martínez
Doctora en Ciencias Económicas

1. INTRODUCCIÓN

El Título VIII de la Constitución Española señala, en el artículo 137, que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas. Sobre estas últimas, en el artículo 156 afirma su autonomía financiera e indica más adelante que los recursos de las CCAA estarán constituidos por los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, por recargos sobre los impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, además de los ingresos correspondientes a sus propios impuestos y tasas y a las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por otra parte, en la Disposición adicional primera afirma que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, y como consecuencia éstos tienen un sistema fiscal propio, distinto del que rige para el resto de CCAA. La financiación de las CCAA de régimen común ha sido objeto de profundas modificaciones, siendo un hilo conductor de las mismas la progresiva responsabilidad fiscal, que supone una aproximación gradual entre el sistema foral y el de régimen común en lo que se refiere a la capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. La postura que, respecto a la ampliación de la capacidad normativa regulada en la Ley Orgánica de 27 de diciembre de 2009, adopten las CCAA probablemente no será simétrica y será necesario el transcurso de varios ejercicios fiscales para poder obtener conclusiones a este respecto.

Creemos que un estudio sobre cómo se ha utilizado la capacidad normativa por parte de la Diputación Foral de Bizkaia para configurar su sistema impositivo, y en particular la configuración de un IRPF con características propias y con incidencia en la redistribución de la renta, en la progresividad y en la capacidad recaudatoria, puede ser de utilidad para entender las posibilidades que la nueva Ley de Financiación ha puesto a disposición de las CCAA de régimen común. Puesto que la experiencia indica que las CCAA han utilizado hasta ahora de forma heterogénea la capacidad normativa cedida, el análisis se realiza comparando las características de la aplicación del IRPF en Bizkaia con el correspondiente al régimen fiscal general.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

2.1. Evolución de la forma de financiación

El análisis del sistema de financiación de las CCAA de régimen común puede hacerse a través de distintas etapas¹:

1) Etapa del coste efectivo de provisión, vigente hasta 1986. Se basa en un modelo de gran sencillez en el que las transferencias se valoraban según lo que el Estado hubiese gastado en ellas. Fue en 1982 cuando se aprobó el método de cálculo del coste efectivo y se creó el Fondo de Compensación Interterritorial.

2) Etapa de autonomía del gasto, vigente entre 1987 y 1996, en la que se produjeron los acuerdos quinquenales de 1987-1991 y de 1992-1996. Se incorporaron indicadores de necesidad, como población, superficie, insularidad, pobreza relativa, unidades administrativas y esfuerzo fiscal. A partir de 1992 se añadió la variable «dispersión» y desde 1994 comenzó la cesión del 15 por ciento de la cuota territorializada del IRPF, sin capacidad normativa. Todavía en 1996 la principal fuente de financiación autonómica continuaba siendo la participación en los ingresos del Estado. El Estado establecía y recaudaba los tributos y su importe era transferido a las CCAA, que no tenían capacidad para corregir las normas tributarias estatales.

3) Etapa de competencias normativas de los tributos cedidos, que se inició con la Ley 14 de 1996, de 30 de diciembre, y estuvo vigente entre 1997 y 2001. Sobre el 15 por ciento del IRPF cedido, se otorgó capacidad normativa tanto sobre la tarifa como sobre las deducciones, con la intención de llegar a la cesión del 30 por ciento al completarse

¹ Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2001.

el traspaso de «Educación» y manteniendo, hasta que llegase aquel momento, el 15 por ciento de la etapa anterior. Además, en esta etapa aumentó la capacidad normativa sobre el resto de impuestos cedidos². Tres CCAA –Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura– no aceptaron la nueva regulación, quedando sujetas al sistema anterior.

CUADRO N.º I.
COMPETENCIAS NORMATIVAS Y DE GESTIÓN DE LAS CCAA (1997-2001)

	Competencias normativas
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	a) Tarifa autonómica (ha de ser progresiva y de tal manera que la cuota resultante de su aplicación no varíe en más de un 20 por ciento en relación con el resultado a aplicar en la tarifa complementaria estatal) para base liquidable regular. b) Deducciones por (siempre que no se minore el gravamen efectivo de alguna categoría de renta): <ul style="list-style-type: none"> – Circunstancias personales y familiares. – Inversiones no empresariales. – Aplicación de renta.
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	a) Mínimo exento. b) Tarifa. c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	a) Determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente. b) Tarifa (ha de conservar una progresividad similar a la estatal, siendo idéntico el primer tramo y el tipo marginal mínimo). c) <i>Mortis causa</i> : nuevas reducciones de la base imponible, manteniendo las estatales. d) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	a) Tipos de gravamen TPO y AJD (documentos notariales). b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	a) Exenciones. b) Base imponible. c) Tipos y cuotas fijas. c) Bonificaciones. e) Devengo. f) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Fuente: Ley 14/1966 de Financiación de las CCAA.

² Los tributos cedidos fueron IP, ISD, ITP y AJD e Impuestos sobre el Juego, con capacidad de gestión por parte de las CCAA y capacidad normativa compartida. Además, las CCAA tenían capacidad normativa en la parte cedida del IRPF, correspondiendo su gestión al Estado.

4) Financiación de las autonomías a partir de 2002 conforme a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre³, que vuelve a regular la cesión de tributos y otorga mayor capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. Se trata de un modelo con voluntad de permanencia, ya que por primera vez no planteó una regulación para los cinco años siguientes y que modificó la situación de la cesión de tributos al ampliar las competencias normativas sobre los que ya estaban cedidos y contemplar la cesión del 35 por ciento del IVA y el 40 por ciento de los impuestos especiales, dotando además a las autonomías de capacidad normativa sobre Electricidad y Medios de transporte determinados. En el caso del IRPF la modificación consistió en el incremento del porcentaje cedido, hasta el 33 por ciento. Se señalaron en su día como aspectos positivos de esta regulación:

- Su estabilidad, al tener carácter indefinido.
- Su generalidad, puesto que se incluyen la totalidad de las competencias comunes.
- El hecho de hacer explícito el criterio de equidad apoyado en la población.
- La dotación de mayor corresponsabilidad fiscal a las CCAA, con la consiguiente disminución de la importancia relativa de las transferencias desde la Administración central (Monasterio, 2001).

5) La última reforma.

Pese a la consideración de la estabilidad como una de las características del modelo de 2002, su vigencia no ha superado los ocho años, de manera que la Ley Orgánica 18/12 de 2009 plantea un nuevo modelo de financiación de las CCAA, que, como indica la propia Ley, supone un aumento histórico de su corresponsabilidad fiscal con el Estado al participar con el 50 por ciento de la recaudación del IRPF, el 50 por ciento del IVA y el 58 por ciento de los impuestos especiales. Además, aumentan las competencias normativas sobre el IRPF, hasta ahora limitadas a la regulación de la tarifa y las deducciones en cuota, ampliándolas a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar. Esto supone dotar a las CCAA de una notable capacidad de utilización del impuesto no sólo con fines recaudatorios, sino también redistributivos al poder fijar los tipos impositivos y el número de tramos a aplicar junto con la fijación de mínimos personales y familiares y las posibles deducciones.

³ La Ley regula las medidas fiscales y administrativas de un nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

CUADRO N.º 2.
COMPETENCIAS NORMATIVAS Y DE GESTIÓN
DE LAS CCAA (2002-2009)

	Competencias normativas
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	<p>a) Tarifa autonómica (ha de ser progresiva y de tal manera que la cuota resultante de su aplicación no varíe en más de un 20 por ciento en relación con el resultado a aplicar en la tarifa complementaria estatal) para base liquidable regular.</p> <p>b) Deducciones por (siempre que no se minore el gravamen efectivo de alguna categoría de renta):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circunstancias personales y familiares. - Inversiones no empresariales. - Aplicación de renta. <p>c) Variación de los porcentajes del tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual (con el límite máximo del 50 por ciento).</p>
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	<p>a) Mínimo exento.</p> <p>b) Tarifa, deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	<p>a) Determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente.</p> <p>b) Tarifa: determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio existente.</p> <p>c) Deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>d) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	<p>a) Tipos de gravamen TPO y AJD (documentos notariales).</p> <p>b) Deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	<p>a) Exenciones.</p> <p>b) Base imponible.</p> <p>c) Tipos y cuotas fijas.</p> <p>c) Bonificaciones.</p> <p>e) Devengo.</p> <p>f) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	<p>a) Aumento de un 10 por ciento de los tipos de gravamen.</p> <p>b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE LA VENTA A MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS	<p>a) Fijación de tipos autonómicos (límites máximos).</p> <p>b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>

Fuente: Ley 21/2001 de Financiación de las CCAA.

Cabe suponer que la respuesta a esta nueva autonomía fiscal llevará a notables asimetrías entre las CCAA, acentuando las que se han producido a partir de 1997.

2.2. Utilización de las competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas a partir del ejercicio fiscal de 1997

Las CCAA tienen capacidad para modificar los parámetros fundamentales de los tributos cedidos clásicos⁴ y, además, desde el ejercicio fiscal de 2002 han tenido amplios grados de libertad legal sobre el 33 por ciento del IRPF y cierto margen sobre el Impuesto Especial sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IEVTM) y en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVDH).

Por término medio, las CCAA de régimen común cuentan con algún tipo de capacidad normativa sobre la tercera parte del gasto total, aproximadamente; cantidad que se considera insuficiente porque la descentralización del gasto es mucho mayor, siendo lógico que a medida que se avanza en la descentralización política y financiera los gobiernos de las CCAA deseen tener mayor poder tributario; la corresponsabilidad fiscal de las CCAA es todavía baja (Lago, 2007).

Sin embargo, con el progresivo aumento de la corresponsabilidad, las CCAA no han utilizado la potestad de elevar la presión fiscal global a pesar de sus quejas sobre la insuficiencia financiera. Lago (2007) lo explica por la laxitud de la restricción presupuestaria a la que se enfrentan. El modelo de 2002 no contemplaba futuras revisiones, eliminaba algunas garantías dinámicas y, por tanto, parecía endurecer la restricción presupuestaria, pero el mantenimiento de subvenciones discrecionales, el convencimiento de que el sistema iba a ser modificado o incluso el acuerdo sobre la financiación sanitaria hizo pensar que los recursos transferidos iban a ser modificados al alza. Por esta razón, los gobiernos autonómicos no estuvieron dispuestos a asumir los costes políticos de subidas impositivas visibles por su cuantía.

Esto explica que el sentido general de las medidas aplicadas por distintas CCAA se haya orientado a reducir la presión fiscal en la mayoría de los impuestos cedidos, principalmente en los de carácter directo: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impues-

⁴ Consideramos impuestos cedidos clásicos el Impuesto sobre el Patrocinio (IP), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), los Tributos sobre el Juego (TJ) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

to sobre Patrimonio (IP) e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), y un aumento, aunque con excepciones, en el caso de los impuestos indirectos cedidos: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IVMDH) (Díaz de Sarralde, 2006).

Las medidas más populares han sido, en primer lugar, las modificaciones de los tipos del ITPAJD para operaciones concretas que benefician a grupos determinados; en segundo lugar, el ISD, y en tercer lugar, las deducciones en cuota del IRPF, sobre todo las dirigidas a compensar los gastos en vivienda y por hijos.

En el IRPF la mayoría de CCAA no empezaron a crear normas propias en materia de deducciones hasta 1998-1999, y las medidas aprobadas posteriormente por las CCAA, en el periodo 1998-2009, se reducen a la ampliación o creación de deducciones en cuota. Hasta 2007 ninguna Administración hizo uso de sus competencias para regular la tarifa del impuesto y sólo Cataluña modificó la deducción estatal por inversión en vivienda habitual. A partir de 2007 la Comunidad de Madrid modificó la escala autonómica con una reducción global de un punto en los tipos de gravamen⁵.

Para aumentar la recaudación en IRPF se han propuesto dos vías (Lago, 2007): *a*) la fragmentación de la tarifa y deducciones de un único IRPF regulado por el gobierno central; *b*) creación de un nuevo IRPF autonómico que conviva con el estatal y sobre el que las CCAA tengan que hacer ejercicios de legislación tributaria más explícitos que hoy, con una tarifa autonómica establecida por el gobierno central y que funcione de forma supletoria.

Se pregunta Lago si esta segunda versión sería suficiente para liberar el IRPF autonómico de los costes políticos de subir el Impuesto sobre la Renta en un contexto de tres reformas fiscales del IRPF con tarifas y cuotas líquidas a la baja en menos de una década.

La última reforma, como hemos indicado, consiste en aumentar el porcentaje del impuesto cedido hasta el 50 por ciento y, simultáneamente, ampliar la capacidad normativa de las CCAA. Es una incógnita saber hasta qué punto estén dispuestas a aumentar la presión

⁵ La justificación de la modificación de los tipos se apoyó en la idea siguiente: la nueva configuración del IRPF a partir de la reforma de 2007 grava las rentas del ahorro al tipo del 18 por ciento mientras que las rentas de los trabajadores se someten a la tarifa que ahora se modifica para reducir su tributación en aras de una mayor equidad del impuesto.

fiscal o a corregir, utilizando cambios en las tarifas, la progresividad del impuesto.

Creemos que el conocimiento de cómo se ha utilizado la capacidad normativa en un territorio foral puede ayudar a la mejor toma de decisiones por parte de las Haciendas autonómicas de régimen común.

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL

Es conocido que las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra disponen de una forma de financiación específica fundamentada en un sistema de concierto o convenio con el gobierno central que tiene origen en el reconocimiento institucional de los derechos históricos de los territorios forales, donde son las Diputaciones las que diseñan y recaudan los impuestos en sus respectivos territorios y asumen los riesgos derivados de la corresponsabilidad fiscal apoyada en su autonomía fiscal. Además, mediante el Cupo en el caso vasco y la Aportación en el navarro, realizan pagos al Estado por los gastos de éste en o para las Comunidades Forales y también para atender a la solidaridad interregional⁶.

La Hacienda foral es una realidad relativamente compleja. Hay que huir de simplificaciones y reduccionismos excesivos cuando es valorada simplemente a partir de la figura del Cupo o de la Aportación. Es cierto que el mecanismo del Cupo parece realmente atípico y sin soportes ni en el análisis doctrinal ni en la experiencia comparada. Pero, en cambio, otros elementos de la Hacienda foral la sitúan en una fase de mayor perfeccionamiento que el de las Haciendas autonómicas de régimen común. Ocurre sobre todo con la competencia autonómica en materia de administración tributaria y del peso de los rendimientos impositivos en el territorio, lo que establece un vínculo más directo entre los ingresos y los gastos del gobierno autonómico para los ciudadanos y, por tanto, mejora su capacidad de control del gobierno⁷.

El régimen foral se caracteriza por la descentralización de ingresos, con la particularidad de ser un sistema de riesgo unilateral, ya que el Estado no participa en la recaudación obtenida, pero tampoco

⁶ Para su cálculo, al gasto establecido en los PGE se aplica un coeficiente en función de la renta, tanto del País Vasco como de Navarra, en relación con la renta estatal. Este coeficiente, o «índice de imputación», se fijó en 1981 en 6,24 por ciento para el País Vasco y en 1,6 por ciento para Navarra, y ha permanecido invariable desde aquella fecha pese a que se estableció su revisión periódica.

⁷ CASTELLS (1988).

asume en ningún caso la cobertura de los gastos públicos. De ahí se deriva que los beneficios o pérdidas que se generan por la gestión del concierto y del convenio le corresponden en exclusiva a las autonomías forales, y que la contribución a las cargas generales del Estado no asumidas no se efectúe en función de los ingresos recaudados, sino de variables exógenas, como son los gastos contenidos en los PGE para estas competencias⁸.

En el caso del País Vasco, como es bien conocido, son las Diputaciones Forales, las que tienen capacidad normativa propia que en la práctica ha dado lugar a tres sistemas tributarios diferenciados, uno en cada territorio histórico. Cada Diputación Foral tiene capacidad para exaccionar, gestionar, liquidar, recaudar e inspeccionar todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que se recaudan a través de monopolios fiscales. Es decir, existe plena capacidad normativa y de gestión en el ámbito tributario de las Diputaciones, pero siempre respetando diferentes normas sobre coordinación, armonización y colaboración fiscal.

En la imposición directa cada Diputación Foral cuenta con sus propios impuestos de IRPF, de Sociedades, así como de Patrimonio y de Sucesiones y Donaciones⁹. En el caso de la imposición indirecta, el grado de armonización en las dos grandes figuras tributarias, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales, es prácticamente total, derivado de la propia naturaleza de estos impuestos, armonizados así mismo en el conjunto de la Unión Europea. De este modo las competencias de las Haciendas forales quedan restringidas a aspectos concretos de la gestión del impuesto. Por el contrario, la tercera figura de la imposición indirecta por su capacidad recaudatoria, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, es regulado de forma autónoma por las instituciones vascas.

En los Cuadros n^{os} 3 y 4 se indica la importancia relativa de los distintos impuestos en Bizkaia y en el territorio común mediante su recaudación porcentual respecto al total. Se han tomado las cifras de los ejercicios fiscales 1999, 2003 y 2007 por corresponder a situaciones derivadas de las tres reformas tributarias más importantes de los últimos años, y las de 2008, por ser las últimas publicadas.

⁸ LAMBARRI y LARREA (1992).

⁹ El concierto económico también otorga a las Haciendas forales la competencia para la exacción del IRPF de los no residentes, debiendo aplicar la misma normativa del resto del Estado, salvo que se trate de no residentes con establecimiento permanente en el País Vasco, en cuyo caso disponen de capacidad normativa y aplican las mismas reglas establecidas en el Impuesto de Sociedades.

**CUADRO N.º 3.
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN BIZKAIA (EN %)**

	Ejercicio 1999	Ejercicio 2003	Ejercicio 2007	Ejercicio 2008
I. IMPUESTOS GESTIÓN PROPIA	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1. Directos	54,92	46,58	48,70	51,43
IRPF	44,00	33,01	30,98	34,74
Sociedades	9,37	11,55	14,77	13,19
Patrimonio	1,06	1,19	1,12	1,41
Sucesiones	0,35	0,55	0,55	0,64
Otros	0	0,26	1,28	1,46
1.2. Indirectos	43,65	51,80	50,44	47,68
IVA	25,26	33,99	35,12	33,24
ITPO	3,91	4,02	3,68	2,34
Seguros	0,47	0,68	0,57	0,60
I. Especiales	13,16	12,61	10,68	11,09
I. Venta a Minoristas	No existía	0,48	0,38	0,41
Otros	0,85		0,01	
1.3. Tasas y otros	1,54	1,61	0,86	0,89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Memorias de la Hacienda foral de Bizkaia.

**CUADRO N.º 4.
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN EL TERRITORIO COMÚN (EN %)**

	Ejercicio 1998	Ejercicio 2003	Ejercicio 2007	Ejercicio 2008
I. IMPUESTOS	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1. Directos	51,54	51,19	59,37	53,89
IRPF	35,39	34,15	35,97	37,42
Sociedades	14,43	15,80	22,16	14,91
Patrimonio	0,22	1,21		
No residentes	1,49	0,02	1,19	1,52
Otros	0,01	0,01	0,05	0,04
1.2. Indirectos	47,50	48,01	39,98	45,25
IVA	33,17	36,17	27,62	35,15
Seguros	0,56	0,69	0,73	0,66
I. Especiales	13,00	10,51	9,78	8,74
Otros	0,77	0,64	0,85	0,70
1.3. Tasas y otros	0,96	0,80	1,65	0,85

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las memorias de la Agencia Tributaria.

En la Hacienda estatal, los tributos directos contribuyen en mayor porcentaje a la recaudación total, y dentro de éstos es el IRPF el que aporta más ingresos a las arcas públicas, pero en el caso de Bizkaia la imposición directa redujo su peso relativo después de las reformas de 2003 y 2007 debido precisamente a la caída relativa de la recaudación del IRPF¹⁰.

Un análisis superficial del comportamiento del Impuesto de Sociedades lleva a una conclusión inesperada: siendo Bizkaia un territorio con un notable número de sociedades mercantiles, su capacidad recaudatoria es muy inferior a la del territorio común, lo que indica la presencia de una discriminación fiscal positiva para el sector societario. Por otra parte, en ambas Administraciones aumentó el peso relativo de la recaudación de este Impuesto debido al fuerte crecimiento económico de la etapa 1999-2007, mientras que el peso relativo de este Impuesto se redujo en el año 2008 debido al inicio de la recesión económica.

Formando parte de la imposición indirecta, es el IVA el impuesto de mayor peso económico. Además, salvo en los datos de 2007, tiene mayor importancia en el sistema fiscal común.

4. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

4.1. Aspectos generales del Impuesto y evolución de su normativa

Hemos creído oportuno realizar una breve consideración de la naturaleza teórica del IRPF como preámbulo al estudio del alcance de las modificaciones de su normativa.

Sin duda, el IRPF es el impuesto más destacable de los sistemas fiscales modernos. Varias razones sustentan esta afirmación: *a)* su potencial recaudatorio, que hace de él la primera fuente de ingresos tributarios; *b)* su carácter progresivo y redistributivo, aunque actualmente se defiende cada vez más la redistribución vía gasto, y *c)* su flexibilidad, ya que actúa como estabilizador automático de las perturbaciones cíclicas.

En un IRPF típico, el impuesto a pagar por el contribuyente se formula de la siguiente forma:

¹⁰ La causa más decisiva de la caída de la recaudación por IRPF fue el peso de las deducciones por adquisición o alquiler de la vivienda habitual.

$$T_i = s [x_i - d_\beta(x_p, z_i)] - d_c(x_p, z_i), \text{ donde}$$

s representa la tarifa,

x_i la renta,

d_β las deducciones de la base, que son función de la renta propia,

z_i la variable que recoge las características personales, familiares y otras significativas desde el punto de vista fiscal, como las aportaciones a planes de pensiones y la adquisición de vivienda,

d_c las deducciones de la cuota íntegra.

El Impuesto es progresivo cuando se cumple que el tipo medio aumenta cuando se incrementa la renta. Se puede llegar a la progresividad por dos vías distintas: *a*) utilizando un tipo único con un mínimo exento que venga a significar la renta de subsistencia, y *b*) mediante una escala o tarifa con tipos marginales crecientes.

En general se identifica la progresividad con la estructura de la tarifa, teniendo en cuenta el número de tramos y los tipos marginales mínimo, máximo y valores intermedios. Sin embargo, la existencia de deducciones, ya sean en la base como en la cuota, así como la definición de renta gravada, son aspectos que también afectan a la mayor o menor progresividad del Impuesto, sin olvidar otras cuestiones como el fraude fiscal o el efecto de la inflación¹¹. En ausencia de mecanismos de ajuste, los efectos de la inflación pueden dar lugar a un aumento de la progresividad (conocida como rémora fiscal) con efectos sobre la recaudación y con un impacto redistributivo adicional al modificar las cargas del Impuesto entre los contribuyentes¹².

En el panorama internacional, las reformas del IRPF de los últimos años han seguido tres tendencias: *a*) el establecimiento del impuesto lineal, con un tipo impositivo único sobre una base amplia y un mínimo exento relativamente alto; *b*) la imposición dual, propia de los países del norte de Europa, que diferencia entre las rentas del trabajo y las de capital, sometiendo las primeras a un gravamen progresivo y las segundas a uno proporcional, y *c*) la tendencia a la eliminación de las excepciones al gravamen generalizado de las fuentes de renta y de los incentivos fiscales.

¹¹ Son numerosos los autores que han calculado la progresividad del IRPF, como MUSGRAVE y THIN (1948), que presentan distintas alternativas, o KAKWANI (1977) y REYNOLDS (1977), que establecen directamente sistemas de medición.

¹² Existen distintas propuestas para corregir la rémora fiscal, sin que ninguna de ellas haya demostrado una prioridad sobre las demás.

También se observa, dentro del esquema tradicional del Impuesto, una tendencia a ampliar las bases, aplanar las tarifas con reducción del número de tramos¹³ y disminución de los tipos máximos¹⁴, que da lugar a un menor impacto de la tarifa sobre la progresividad y una neutralidad mayor. Ésta es también la tendencia seguida en el sistema impositivo español común y foral, como se detallará más adelante.

Por otra parte, la OCDE recomienda dar tratamiento preferencial a la renta del capital y del ahorro con objeto de favorecer la inversión y hacer frente a la competencia fiscal derivada de la movilidad internacional del capital. La experiencia comparada en este tema no es fácil de resumir¹⁵, ya que abarca desde la introducción de tipos de gravamen reducidos para intereses, plusvalías, dividendos, etc., hasta la exención de la base del Impuesto de las cantidades ahorradas.

Esta evolución está también presente en el sistema impositivo español, tanto común como foral. Para justificar esta afirmación hemos analizado la evolución del IRPF en España desde su aplicación al sistema tributario por primera vez en 1979 e igualmente la correspondiente a Bizkaia como territorio foral¹⁶.

Para cuantificar la renta sometida a gravamen, el IRPF de 1979¹⁷ se ajustaba bastante al concepto teórico de base imponible sintética, integrando sin apenas restricciones todos los rendimientos procedentes de las distintas fuentes, así como las variaciones patrimoniales tanto positivas como negativas, lo mismo que las rentas imputadas del régimen de transparencia fiscal o las bases negativas procedentes de ejercicios anteriores.

Durante los veinte años transcurridos entre 1979 y la primera reforma importante del Impuesto, que entró en vigor en 1999, solamente tres elementos del mismo tuvieron una evolución remarcable. Se trata de los cambios introducidos en la tarifa general del Impuesto, el tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales y las circunstancias personales del contribuyente.

¹³ En los países de la OCDE se ha reducido la media de tramos entre el año 2000 y el 2005 de 5 a 4,37 tramos.

¹⁴ La media del tipo marginal máximo en los países de la OCDE se ha reducido en 3,7 puntos entre el año 2000 y el 2005.

¹⁵ Con esta finalidad pueden verse los informes de la Fundación Inverco.

¹⁶ La razón de limitar el análisis a Bizkaia y no hacerlo extensivo a toda la Comunidad Autónoma del País Vasco obedece a que su evolución no ha sido homogénea y ha dado lugar a bastantes diferencias.

¹⁷ Sobre el IRPF de 1979, ver FUENTES QUINTANA, E. (1990), y GIMÉNEZ MONTERO, A. (1990).

a) En 1979 la tarifa general del IRPF constaba de 28 tramos, con un primer tipo marginal del 15 por ciento y un tipo máximo del 65,51 por ciento¹⁸. La normativa se modificó con frecuencia mediante la variación del número de tramos de la escala, de los tipos marginales máximos y mínimos y del límite máximo de tributación. Durante los años posteriores a 1979 el número de tramos fue reduciéndose progresivamente hasta ser solamente ocho en 1998.

b) Para el gravamen de las ganancias de patrimonio y rendimientos irregulares se recurrió a un mecanismo de anualización que posteriormente fue sustituido por la aplicación de coeficientes de abatimiento que reducían la cuantía gravable de la ganancia patrimonial según el número de años transcurridos entre la adquisición y la transmisión del bien objeto de gravamen. A las plusvalías obtenidas en periodos inferiores a un año no se aplicaban estos coeficientes reductores, integrándose en la base imponible general del Impuesto. En 1996 se produjo otro cambio importante al sustituir el sistema de coeficientes de abatimiento por otro de tributación especial a un tipo proporcional del 20 por ciento para las ganancias patrimoniales generadas en más de dos años. El gravamen de las ganancias generadas en periodos inferiores a dos años mantuvo el tratamiento anterior.

c) Las cargas familiares y demás circunstancias personales (como edad, minusvalía, matrimonio, etc.) se reconocían al evaluar la capacidad de pago, y hasta la reforma de 1999 se articulaban a través de deducciones de la cuota íntegra.

En Bizkaia la primera norma foral sobre IRPF data de 1984¹⁹, pero sólo a partir de la reforma de 1999 comenzó el IRPF a tener caracteres propios significativamente distintos de los correspondientes al régimen común.

La valoración cuantitativa de los efectos de las tres reformas del Impuesto, que tuvieron lugar en 1999, 2003 y 2007, presenta dificultades, ya que el IRPF es un instrumento impositivo complejo y el impacto de una reforma no es fácil de analizar²⁰. No obstante, hemos

¹⁸ Existía un límite máximo de tributación del 40 por ciento de la base imponible, lo que significaba una caída de ese tipo marginal máximo hasta el 40 por ciento a partir de una base de aproximadamente 60.000 euros. Esta tarifa no se modificó hasta 1981, año en el que se deflactó en torno a un 7,8 por ciento de media, pese a que la inflación acumulada en esos dos años fue del 32 por ciento.

¹⁹ En esta fecha la capacidad normativa se limitó a regular aspectos relacionados con el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas, a fijar modelos y plazos de presentación de las declaraciones-liquidaciones y las modalidades de ingreso dentro del ejercicio.

²⁰ BLUM, W., y KALVEN, H. (1972).

identificado las consecuencias de las reformas y, además, cómo y en qué medida han diferido entre el territorio común y Bizkaia al optar los legisladores por modelos sensiblemente diferentes.

A partir de 1999²¹ las principales diferencias entre ambos sistemas se situaron en los siguientes aspectos:

- El tratamiento de las rentas del trabajo.
- La aplicación en el territorio común del mínimo personal y familiar considerado como la renta indispensable para el mantenimiento de la persona o en su caso de la familia exento de tributación, que sustituyó a las deducciones en la cuota. En Bizkaia no se ha regulado ningún mínimo vital, en su lugar se introdujo un mínimo exento en la tarifa del Impuesto.
- Las reducciones que se aplican en la determinación de la base liquidable, que son distintas en cada territorio.
- La escala del Impuesto. La existencia de distintas escalas de gravamen, con tipos marginales mínimos y máximos que difieren entre ambas Administraciones tienen una importante influencia en la capacidad redistributiva del Impuesto²².
- Determinadas deducciones que reducen la cuota íntegra, necesarias para llegar a la cuota líquida.
- La obligación de declarar, cuyos límites son distintos entre los dos territorios.

Se mantuvo idéntica normativa en otros aspectos fundamentales como:

- La obligación real de contribuir.
- La clasificación de la base imponible del contribuyente en una parte general y otra especial.
- El tratamiento a las rentas generadas en un periodo superior a dos años.
- El tratamiento de las rentas inmobiliarias.

La reforma del año 2003 técnicamente volvió a incidir sobre los cambios de la estructura del Impuesto, acometidos en 1999, con in-

²¹ ALBI, E. (1998); ALONSO, L. M., y CORONA, J. F. (1998); Antón, J. A. (1998); COSTA, J. (1998); GONZÁLEZ PÁRAMO (1997).

²² Aunque en principio pudiera parecer una diferencia banal, el hecho de que en el territorio común se fijara la obligación de declarar a partir de 3,5 millones de pesetas y en Bizkaia en cinco millones tuvo repercusiones notables en la redistribución y obligó a la Hacienda foral a corregir la cifra, reduciendo el límite.

cremento de los mínimos personales y familiares, la introducción de nuevas deducciones, la simplificación de la tarifa y la reducción de los tipos marginales máximo y mínimo²³. Además, algunas CCAA comenzaron tímidamente a incorporar modificaciones en el IRPF permitidas por la Ley, especialmente en la aplicación de algunas deducciones.

En el País Vasco las modificaciones que afectan a este periodo se derivan de la entrada en vigor del nuevo concierto económico²⁴ y supuso en Bizkaia una reforma orientada a la reducción de la presión fiscal de los contribuyentes, sobre todo en los rendimientos de trabajo personal.

La reforma del IRPF de 2007²⁵ siguió en ambas Administraciones tributarias las tendencias internacionales postuladas por la OCDE, con reducción de la presión fiscal y simplificación de la estructura de gravamen y de los tipos impositivos. Además, pretendió resolver algunos problemas que todavía estaban pendientes, como la introducción de mayor equidad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares y el aumento de la neutralidad en el tratamiento del ahorro²⁶.

El principal cambio de la reforma afectó a los rendimientos del capital: los dividendos, la cesión de capitales a terceros y los seguros de vida e invalidez pasaron a formar parte de la base del ahorro, tributando al 18 por ciento cualquiera que fuera su periodo de generación. Se pretendió así favorecer la neutralidad del ahorro²⁷.

4.2. Análisis estadístico de la capacidad redistributiva del IRPF en las sucesivas reformas

Dado el distinto tratamiento normativo aplicado sobre el IRPF en el sistema tributario de régimen común y el foral de Bizkaia, hemos

²³ Ver sobre la reforma de 2003: ALBI, E. (2.003); ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A. (2002).

²⁴ La adaptación al concierto se realizó en Bizkaia en la Norma Foral 26/2003, de 3 de febrero, y poco después se modificó parcialmente la normativa reguladora del IRPF (Norma Foral 5/2003, de 26 de marzo).

²⁵ Sobre la reforma de 2007 puede verse DÍAZ SARRALDE, S., *et al.* (2006).

²⁶ En Bizkaia se mantuvo el sistema de deducciones, siendo el primer objetivo de la reforma lograr una reducción generalizada de la carga tributaria, con especial atención a los perceptores de rendimientos del trabajo y colectivos desfavorecidos. Además, y como efecto colateral, la reforma logró un alto grado de armonización entre los tres territorios históricos.

²⁷ La evolución de la crisis económica y la drástica reducción de la recaudación de los principales impuestos ha llevado a incrementar el tipo único sobre el ahorro del 18 al 20 por ciento, a partir del ejercicio fiscal de 2010.

analizado la capacidad del Impuesto en ambos casos para reducir la desigualdad de la renta, utilizando para ello técnicas estadísticas de general aceptación.

Para ello se ha procedido a realizar una evaluación cuantitativa de las reformas de 1999 y 2003, utilizando el índice de concentración de Gini²⁸ y comparando su valor antes y después del Impuesto, lo que permite conocer la efectividad de las reformas fiscales sobre la redistribución de la renta y también las diferencias de esa efectividad entre las dos Administraciones tributarias. Se ha completado el estudio con el cálculo del índice de Kakwani para medir la progresividad, y el de Reynolds-Smolensky para la medida del efecto redistributivo del Impuesto²⁹.

Para el tratamiento estadístico de la base de datos utilizada se han considerado los rendimientos como ingresos netos del trabajo y del capital mobiliario, mientras que los rendimientos del capital inmobiliario se han identificado con los rendimientos netos cuando son positivos y se les ha atribuido valor cero cuando son negativos. En las actividades económicas nos hemos limitado a incluir los rendimientos declarados.

Se ha identificado el concepto de renta con el de renta fiscal, ya que la misma incorpora incentivos al estímulo de determinadas rentas, gastos deducibles de los ingresos y reducciones. A partir de este concepto de renta se ha definido la renta disponible de forma homogénea para los dos ejercicios impositivos estudiados, 1999 y 2003, con la finalidad de realizar su comparación, primero dentro de cada Administración tributaria y después entre el territorio común y Bizkaia³⁰.

Para la realización de los cálculos se ha utilizado la clasificación por tramos de la renta previa y disponible de todas las declaraciones del IRPF presentadas. Sobre la renta previa, entendida como la suma de la base imponible general más los ingresos patrimoniales obtenidos en un periodo superior a dos años, se han calculado los índices de Gini de los dos territorios fiscales y de los dos años estudiados.

²⁸ El índice de Gini toma valores comprendidos entre 0 y 1, correspondiendo el valor 0 a la máxima igualdad o concentración mínima, y el 1, a la máxima desigualdad o concentración máxima.

²⁹ KAKWANI, N. (1977); REYNOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1961).

³⁰ Para los cálculos hemos utilizado la clasificación por tramos de la renta previa y disponible de todas las declaraciones presentadas, incluyendo en cada tramo los ingresos íntegros del trabajo personal, las bonificaciones sobre el mismo, los rendimientos netos de de trabajo, capital mobiliario, capital inmobiliario y actividades económicas y las ganancias patrimoniales netas.

Como renta disponible se ha considerado la renta neta total menos el efecto impositivo del IRPF sobre esa renta³¹.

Los valores obtenidos de los índices de concentración son los siguientes:

**ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA
(1999 Y 2003)**

Año		Territorio común	Bizkaia
1999	Gini. Renta previa	0,3087	0,1869
	Gini. Renta disponible	0,2965	0,1606
	Kakwani	0,0996	0,1429
	Reynolds-Smolensky	0,0149	0,0303
2003	Gini. Renta previa	0,2623	0,2172
	Gini. Renta disponible	0,2347	0,1900
	Kakwani	0,1292	0,0271
	Reynolds-Smolensky	0,0196	0,0306

Estos resultados permiten identificar los rasgos más relevantes de los efectos distributivos generados por las reformas del IRPF.

– El índice de Gini de la renta previa en el territorio común para 1999 coincide con los valores que se asignan para España en los organismos internacionales³², mientras que en Bizkaia, al fijar ese año la obligación de presentar declaración a partir de cinco millones de pesetas, se eliminó de las estadísticas a las rentas menores, donde más acusada es la desigualdad, dando lugar a un índice anormalmente bajo.

– Corregido a la baja el límite para la obligación de declarar³³, se produjo una clara aproximación entre ambos índices.

– Más interesante que los datos anteriores es la comparación entre los índices de Gini de la renta previa y de la renta disponible. En ambas Administraciones y en los dos ejercicios fiscales estudiados, el índice se redujo, es decir, se produjo un efecto redistribuidor. Es cierto que los cambios generados por la reforma fiscal en la distribución de la renta son de poca magnitud, aunque más acusada en Biz-

³¹ La renta disponible será la suma de la base imponible general más los ingresos patrimoniales de más de dos años menos la cuota líquida y menos el total de pagos a cuenta.

³² Banco Mundial (1999).

³³ La Norma Foral 5/2003, de 26 de marzo, modificó parcialmente la normativa reguladora del IRPF, situando la obligación de tributar a partir de dos millones y medio de pesetas.

kaia³⁴ tras la reforma de 1999 y de igual magnitud en ambas Administraciones tributarias con la reforma de 2003.

Para sintetizar en una sola cifra el grado de desigualdad de la distribución de la carga impositiva respecto a la distribución de la renta previa a la aplicación del Impuesto hemos utilizado el índice de progresividad de Kakwani, que viene dado por la diferencia entre el índice de concentración de una determinada variable y el índice de Gini³⁵. El índice de Kakwani es más elevado en términos absolutos en Bizkaia, lo que apunta a que la reforma originó en este territorio una estructura del IRPF más progresiva.

El índice de Reynolds-Smolensky³⁶ mide el efecto redistributivo del Impuesto. Sus valores positivos indican presencia de redistribución en el sistema fiscal, y en el caso en estudio significa que el IRPF tiene capacidad redistributiva. Además, mientras que en el territorio común su valor aumentó desde 1999 a 2003, en Bizkaia se mantuvo casi constante.

La base de datos utilizada para el cálculo de los índices de concentración de los años 1999 y 2003 no está disponible todavía para el ejercicio 2007. Por ello, y para ampliar la información que se pretende en este trabajo, se ha utilizado una metodología distinta que consiste en una serie de ejercicios de microsimulación que permiten comparar los efectos de las divergencias normativas sobre determinados aspectos del Impuesto. Para que los resultados del año 2007 puedan compararse con los correspondientes a 1999 y 2003 se han aplicado a éstos los mismos ejercicios de microsimulación.

Para la realización de los ejercicios de microsimulación³⁷ se ha calculado, con datos reales de los ejercicios fiscales de 1999, 2003 y

³⁴ Estadísticamente no es correcto el resultado exacto de la comparación, ya que los valores reales pueden estar modificados por la existencia de distinta tarificación; no obstante, y con esta salvedad, puede afirmarse que el Impuesto tuvo mayor efecto redistributivo en Bizkaia.

³⁵ El índice de Kakwani es $K = C(V) - G(R)$, siendo $C(V)$ el índice de concentración de la variable analizada respecto a los contribuyentes ordenados según la renta, y $G(R)$ el índice de Gini de la renta. Un valor positivo indica progresividad.

³⁶ El índice de Reynolds-Smolensky es $RS = G(R) - G(R-P)$, donde R es la renta declarada o renta previa, $G(R)$ el índice de Gini y P la variable que representa la renta disponible. Al disponer únicamente de la distribución de cada una de las partidas del Impuesto según la renta, se ha calculado el índice RS en función del índice de Kakwani:

$RS = KE^*t/(1-t)$, siendo t el tipo efectivo global y significando E «aproximadamente igual».

³⁷ Delgado (2005) ha realizado un ejercicio para el año 2003 de microsimulación comparativo entre el territorio común y el conjunto de los territorios forales [DELGADO, F. J. (2005)].

2007 en el territorio común y en Bizkaia, la cifra que corresponde aplicar en cada tramo de la escala en función de:

- a) La disminución de la cuota íntegra por aplicación de la normativa sobre rendimiento del trabajo.
- b) Las diferencias en la cuota íntegra por aplicación de la tarifa.
- c) Las diferencias en la cuota íntegra por aplicación de la tarifa y las derivadas de la deducción general y del mínimo personal.

En la Tabla nº 1 se señala comparativamente la disminución de la cuota íntegra por aplicación de distinta normativa sobre el rendimiento del trabajo.

TABLA N.º I.
TRATAMIENTO COMPARATIVO DE LOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO

Renta	Diferencia terr. com./Bizkaia 1999	Diferencia terr. com./Bizkaia 2003	Diferencia terr. com./Bizkaia 2007
0,00	0,00	0	0,00
7.500,00	-751,60	-1.000	-650,00
9.000,00	-594,49	-853	-320,00
13.000,00	-483,69	-890	-840,00
15.000,00	-428,29	-450	-400,00

La disminución de la cuota del IRPF debida a la distinta normativa aplicada, las reducciones en el régimen común y las bonificaciones en el foral es mayor en Bizkaia en los tres ejercicios estudiados. Las diferencias a partir de niveles de rendimientos superiores a 15.000 euros, donde se concentran más del 90 por ciento de los contribuyentes, pueden llegar a suponer 428, 450 y 400 euros, respectivamente, en los ejercicios 1999, 2003 y 2007.

Una característica del IRPF que diferencia el sistema fiscal entre el régimen común y el foral es la existencia de tarifas distintas. Esta peculiaridad y su distinta capacidad redistributiva se analiza en la Tabla nº 2, que señala los efectos sobre la cuota íntegra de la aplicación de distintas tarifas.

En 1999, para todos los niveles de renta la cuota íntegra fue menor en Bizkaia, salvo en el último tramo, debido a que el tipo máximo aplicable fue superior en dos puntos al regulado en el territorio común, (50 frente al 48 por ciento). Por ello la tarifa fue más progresiva en Bizkaia. En el año 2003 los resultados son menos evidentes: para niveles bajos de renta la tarifa vigente en Bizkaia dio lugar a cuotas meno-

res; sin embargo, para niveles intermedios de renta las cuotas resultantes son de signo cambiante. La mayor diferencia se situó en el último tramo de renta por la misma causa que se dio en 1999: el tipo máximo aplicable en Bizkaia fue el 48 por ciento y en el territorio común el 45 por ciento.

TABLA N.º 2.
DIFERENCIAS EN LA CUOTA ÍNTEGRA
POR APLICACIÓN DE LA TARIFA

	Diferencia terr. com./Bizkaia 1999	Diferencia terr. com./Bizkaia 2003	Diferencia terr. com./Bizkaia 2007
0,00	0,00		
14.000,00	769,84	162,10	140,00
17.360,00	868,88	99,60	5,60
28.000,00	987,58	10,00	5,60
32.360,00	1.093,96	-97,30	-299,60
42.000,00	1.202,02	95,50	-106,80
52.360,00	1.322,23	-168,20	-417,60
60.000,00	1.400,36	61,00	-188,40
90.000,00	-2.025,42	-668,00	-788,40

Tras la última reforma, en el ejercicio de 2007, la cuota íntegra resulta menor en el sistema fiscal general para rentas menores, con diferencias poco significativas, y a partir de niveles intermedios se cambia la tendencia, lo que indica mayor progresividad en Bizkaia.

En el último ejercicio de microsimulación se introduce el efecto sobre la cuota íntegra de la deducción general aplicable en Bizkaia (1.250 euros para todos los contribuyentes) y el tratamiento alternativo del sistema tributario general, el mínimo personal, que consiste en una reducción en base de 5.050 euros, pero que en tarifa le corresponde el tipo del 24 por ciento, siendo, por tanto, su efecto en cuota de 1.212 euros, cantidad muy próxima a la aplicada como deducción general en el territorio foral. La Tabla nº 3 indica que la tendencia no varía.

Hemos realizado otra serie de supuestos de menor incidencia, calculando por el mismo procedimiento las diferencias en la cuota líquida y aplicando distintas circunstancias personales y familiares. La conclusión es la existencia de una política fiscal orientada a favorecer a las familias con presencia de progresividad debida a mejor tratamiento para los niveles menores de renta y que en su aplicación la política seguida en Bizkaia tiene una influencia redistributiva más

evidente que la media del territorio común; sin embargo, puesto que las CCAA se diferencian notablemente entre ellas en la aplicación particular de esta política, no los analizamos detalladamente.

TABLA N.º 3.
DIFERENCIAS ENTRE TERRITORIO COMÚN Y BIZKAIA DE LA CUOTA ÍNTEGRA POR APLICACIÓN DE LA TARIFA, DE LA DEDUCCIÓN GENERAL Y MÍNIMO PERSONAL (2007)

	Cuota íntegra 2007 IRPF Bizkaia	Cuota íntegra (-deducción general)	Cuota íntegra 2007 IRPF T. C.	CI (-mínimo personal E. C.)	Diferencia T. C./ Bizkaia	Diferencia T. C./Bizkaia (dg/mp)
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
14.000,00	3.220,00	1.970,00	3.360,00	2.148,00	140,00	178,00
17.360,00	4.160,80	2.910,80	4.166,40	2.954,40	5,60	43,60
28.000,00	7.140,00	5.890,00	7.145,60	5.933,60	5,60	43,60
32.360,00	8.666,00	7.416,00	8.366,40	7.154,40	-299,60	-261,60
42.000,00	12.040,00	10.790,00	11.933,20	10.721,20	-106,80	-68,80
52.360,00	16.184,00	14.934,00	15.766,40	14.554,40	-417,60	-379,60
60.000,00	19.240,00	17.990,00	19.051,60	17.839,60	-188,40	-150,40
90.000,00	32.740,00	31.490,00	31.951,60	30.739,60	-788,40	-750,40

4.3. Tipo medio y tipo efectivo del IRPF

El tipo medio, calculado sobre la renta declarada, es el resultado de dividir la cuota íntegra entre la renta del periodo impositivo en cada tramo de renta; normalmente se expresa en porcentajes. En el Cuadro nº 5 puede verse que, para todos los ejercicios fiscales considerados, el tipo medio en ambas Administraciones, y pese a la tendencia explícita de las sucesivas reformas de reducción de la presión fiscal, tiene valores crecientes, aunque no muy significativos, sobre todo en el caso de Bizkaia. En esta última Administración tributaria los tipos medios, en todos los ejercicios, son sensiblemente superiores a los del territorio común.

Puesto que el tipo medio no recoge el efecto de las deducciones, el tipo efectivo constituye un indicador más apropiado para medir el gravamen real que supone el Impuesto al incorporar a su cálculo no sólo las rentas obtenidas por los contribuyentes, sino también las circunstancias personales o de otra índole que, a través de las deducciones, inciden en el pago final del Impuesto.

Para el régimen común, el tipo efectivo se obtiene al dividir la cuota resultante de la liquidación (después de aplicar la deducción

por maternidad) entre la renta del periodo impositivo correspondiente a cada intervalo de la escala.

El tipo efectivo³⁸, como es evidente, debe ser inferior al tipo medio. En el caso del territorio común, el tipo efectivo medio es creciente en el tiempo, mientras que en Bizkaia ha descendido entre 1999 y 2005, repuntando ligeramente en 2006, último ejercicio del que se tienen datos. No obstante, continúa siendo significativamente más alto que en el resto de España.

CUADRO N.º 5.
TIPOS MEDIOS Y EFECTIVOS SOBRE LA RENTA DECLARADA (EN %)

Ejercicio	Territorio común		Bizkaia	
	Tipo medio	Tipo efectivo	Tipo medio	Tipo efectivo
1999	14,90	13,01	21,49	17,49
2003	15,21	13,12	21,44	16,58
2005	16,10	13,90	21,80	16,81
2006	16,60	14,40	22,02	17,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las memorias tributarias de la Administración Tributaria y de la Hacienda foral del TH de Bizkaia.

La conclusión inmediata respecto al IRPF es la siguiente: en Bizkaia el Impuesto es más progresivo y tiene mayor capacidad recaudatoria, como se deduce, naturalmente, del análisis de los tipos medios y efectivos. Para el logro de mayor progresividad se han utilizado tanto los tramos de la tarifa como, sobre todo, los tipos marginales máximos, superiores en todos los casos a los del territorio común. Los ejercicios de simulación aportados indican claramente que, de manera general, los importes a pagar son menores en Bizkaia para los tramos menores de renta y que cambian de signo para los tramos de renta más elevados.

4.4. La inflación y el IRPF

Además del potencial recaudatorio y su carácter redistributivo, otra característica del Impuesto es su flexibilidad. Estas tres características se interrelacionan, ya que para que el Impuesto sea redistributivo debe tener importante potencial recaudatorio, y a su vez su utilización como estabilizador automático (donde aparece ligado con el fenómeno de la inflación) aumentará los efectos recaudatorios, pero a su vez influirá sobre la redistribución.

³⁸ El tipo global medio se calcula a partir del tipo marginal de la escala.

En este apartado se analiza la relación entre la inflación y el IRPF³⁹, teniendo en cuenta que la inflación puede modificar al alza la cuota del Impuesto, reducir su progresividad y afectar a su capacidad redistributiva. En la medida que modifique, aumentando, las cuotas y reduzca la progresividad y por ende su capacidad redistributiva estará actuando como estabilizador automático en la coyuntura económica. La inflación aumenta los importes de la deuda tributaria, normalmente de forma desigual entre los contribuyentes, produciéndose de esta forma el fenómeno de la rémora fiscal.

Algunos países aplican la corrección automática del efecto de la inflación, criticada por producir, a su vez, nuevo efecto inflacionista. Una razón más contundente frente a la corrección automática es utilizar su flexibilidad, dejando libre el juego de los estabilizadores automáticos que llevan al aumento del volumen de ingresos públicos y su repercusión en el equilibrio presupuestario.

En el sistema fiscal español no se aplica ningún mecanismo automático de corrección de los efectos de la inflación y la posibilidad de un ajuste se sitúa en la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado. Tampoco la Hacienda de Bizkaia ha regulado esta posibilidad. Sin embargo, es posible analizar cómo se ha actuado y qué consecuencias ha tenido esa actuación –u omisión– sobre el contribuyente medio⁴⁰.

Se han analizado las modificaciones introducidas en el IRPF a lo largo del periodo 1999-2000, tanto en el territorio común como en Bizkaia, y, aunque en ninguno de los dos casos se corrigen en su totalidad los efectos de la inflación sobre el impuesto, resulta evidente que la Hacienda foral vizcaína modificó en más ocasiones la tarifa, las bonificaciones y los mínimos exentos, reduciendo los efectos inflacionistas.

En el periodo 1999-2002 en el ámbito estatal sólo se deflactó la tarifa en el año 2000 en el 2 por ciento, conforme a la inflación prevista. En el mismo periodo en Bizkaia la tarifa se actualizó tres veces por el 7 por ciento en total. Además, en 2001 entraron en vigor un conjunto de mo-

³⁹ Los efectos teóricos de la inflación sobre el IRPF pueden verse en TANZI (1980).

⁴⁰ DELGADO (2005) ha analizado los efectos de la inflación sobre el IRPF en la etapa 1999-2003, afirmando que en esos años la inflación fue el 11 por ciento mientras que la renta disponible de los contribuyentes creció un 9,57 por ciento, por debajo del aumento de los precios. Por lo tanto, la rebaja fiscal aprobada en 1998 quedó distorsionada por efecto de la inflación. La tarifa fue deflactada solamente en el año 2000 únicamente en el 2 por ciento, permaneciendo invariables la reducción por trabajo y el mínimo personal y familiar.

dificaciones que actualizaron algunos componentes del IRPF⁴¹, y durante el trienio se actualizó en cada ejercicio el tramo cero, la reducción por tributación conjunta y las deducciones personales y familiares.

Los cambios en la normativa del año 2003 reducían el impuesto por el establecimiento de nuevas tarifas e importes en el tratamiento de las rentas del trabajo y en el mínimo personal, así como en descendientes, discapacitados, ascendientes y contribuyentes mayores de 65 años.

En el sistema fiscal general se redujo de seis a cinco tramos la tarifa, con tipos marginales que oscilaban entre el 15 y el 45 por ciento; el mínimo personal se situó en 3.400 euros, con un incremento de sólo el 2,86 por ciento sobre el implantado en 1999, mientras que el mínimo familiar por descendientes tuvo aumentos mayores⁴². Posteriormente, en los años 2005 y 2006 se deflactó la tarifa en un 2 por ciento, coincidiendo con la tasa de inflación prevista (que fue inferior a la tasa real), mientras que los mínimos personales y familiares permanecieron invariables.

En Bizkaia en el año 2003 la tarifa continuó siendo de seis tramos, pero se modificaron los tipos marginales, que oscilaban entre el 15 por ciento mínimo y el 48 por ciento máximo. Aumentaron en general las bonificaciones, para adaptarlas a la nueva realidad, lo mismo que las reducciones por circunstancias familiares, al tiempo que se establecieron una serie de deducciones en la cuota⁴³. Para los ejercicios 2005 y 2006, además de realizarse las mismas correcciones que en el territorio común, las actualizaciones alcanzaron al tramo tipo cero, a la reducción por tributación conjunta y a las deducciones personales y familiares; en consecuencia, los efectos negativos de la inflación fueron mitigados respecto a la evolución del Impuesto en el resto del Estado.

Con la reforma de 2007 las nuevas cuotas resultantes no compensaron la inflación acumulada en ninguna de las dos Administraciones tributarias; en cualquier caso, los menos desfavorecidos han sido los contribuyentes con rentas bajas, como consecuencia del incremento de la reducción por rendimientos del trabajo, junto con el nuevo importe del mínimo personal de 5.505 euros en el territorio común y la deducción, con carácter general, de 1.250 euros en Bizkaia.

⁴¹ Se aplicó un aumento lineal en las rentas del trabajo de las deducciones por descendientes, por alquiler y adquisición de vivienda a habitual y por discapacidad.

⁴² Especialmente en el caso de hijos menores de tres años, introduciendo una reducción en la cuota por maternidad de 1.200 euros.

⁴³ Deducciones por adopción internacional, por mayores de 65 y 75 años, por discapacitados y por depósitos para el inicio de actividad económica.

En el Cuadro nº 6 se indican las medidas puestas en práctica para adaptar las rentas del trabajo a la inflación, y en el Cuadro nº 7, las modificaciones del mínimo personal en el régimen común del tramo cero y de la deducción general en el caso de Bizkaia.

**CUADRO N.º 6.
ADAPTACIÓN A LA INFLACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO**

	Año	Territorio común	Bizkaia
TRATAMIENTO RENTAS DEL TRABAJO	1999	Reducciones en base: entre 3.005,06 y 2.253,80 €	Bonificaciones en base: entre 3.756,33 y 2.103,54 €
	2000		
	2001		Bonificaciones en base: entre 4.177,03 y 2.524,25 €
	2002		
	2003	Reducciones en base: entre 4.000 y 2.600 €	Bonificaciones en base: entre 4.500 y 2.850 €
	2004		
	2005		
	2006		
	2007	Reducciones en base: entre 4.000 y 2.600 €	Bonificaciones en base: entre 4.650 y 3.000 €
2008	Reducciones en base: entre 4.080 y 2.652 €		

**CUADRO N.º 7.
ADAPTACIÓN A LA INFLACIÓN DEL MÍNIMO PERSONAL,
DEL TRAMO CERO Y DE LA DEDUCCIÓN GENERAL**

	Año	Territorio común	Bizkaia
TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL	1999	Mínimo personal en base: 3.305,57 €	Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.305,57 €
	2000		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.3371,68 €
	2001		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.473,85 €
	2002		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.545 €
	2003	Mínimo personal en base: 3.400 €	Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.600 €
	2004		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.672 €
	2005		
	2006		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.746 €
	2007	Mínimo personal a tarifa: 5.050 € (1.212 €)	Deducción en cuota: 1.250 €
	2008	Mínimo personal a tarifa: 5.151 € (1.236,24 €)	

Como conclusión del análisis efectuado se señala que si las reformas fiscales de 1999 y 2003 se plantearon con una potencia redistributiva determinada, en años sucesivos fue agotándose por efecto de la inflación, y que el efecto de la reducción real de la potencia redistributiva del Impuesto fue más acusado en el territorio común que en Bizkaia.

5. LA UTILIZACIÓN DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES POR LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

La capacidad normativa otorgada por el concierto económico permite la utilización de otro impuesto directo importante por parte de la Diputación Foral de Bizkaia: el Impuesto de Sociedades. Si en el caso del IRPF la normativa aplicada, sobre todo a partir de 1999, ha logrado un impuesto más progresivo y con mayor capacidad recaudatoria que en el sistema fiscal común, el IS se ha utilizado en sentido inverso, reduciendo la presión fiscal sobre las sociedades que cotizan en Bizkaia.

La casuística sobre los tipos impositivos a aplicar conforme a cada tipo de sociedad es muy variada, por lo que, limitándonos a comparar el tipo general aplicado en cada Administración y el correspondiente a las PYMES, según los datos del Cuadro nº 8, se ponen de manifiesto las notables diferencias que han dado lugar a recursos judiciales, principalmente por parte de CCAA próximas al País Vasco⁴⁴.

CONCLUSIONES

La utilización de la capacidad normativa atribuida a las CCAA no ha agotado las posibilidades que la ley les permite. Ninguna ha modificado la escala complementaria del IRPF, salvo la Comunidad de Madrid a partir de 2007, y sólo Cataluña ha modificado la deducción estatal por inversión en vivienda habitual.

⁴⁴ La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 declaró la nulidad de varios preceptos de la Norma Foral 3/1996 del Impuesto sobre Sociedades; como consecuencia la Norma Foral 7/2005 de Medidas Tributarias vino a cubrir el vacío jurídico originado por la Sentencia del Tribunal Supremo, dando una nueva redacción a los artículos declarados nulos.

CUADRO N.º 8.
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS DEL IMPUESTO
DE SOCIEDADES EN EL PERIODO 1996-2008 EN EL TC Y EN BIZKAIA (%)

	Territorio común	Bizkaia
1996		
Tipo general	35	32,5
Tipo PYMES	30/35	30
2005		
Tipo general	35	32,6
Tipo PYMES	30/35	30
2007		
Tipo general	32,5	28
Tipo PYMES	25/30 ⁴⁵	24
2008		
Tipo general	30	28
Tipo PYMES ⁴⁶	25/30	24

El avance en la descentralización tributaria debe verse como una forma de fortalecer la relación entre los propios gobiernos autonómicos y los ciudadanos en la medida que potencia la visibilidad del sistema de financiación y la responsabilidad fiscal de las autonomías. En este sentido, de los tres fondos que componen el nuevo modelo de financiación⁴⁷ el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos es el más importante, con el 80 por ciento del importe de los fondos, y lo es no sólo por su cuantía, sino porque se refiere a los servicios transferidos de Educación, Sanidad y Servicios Sociales. El 75 por ciento proveerá de la recaudación obtenida en cada autonomía, y el 5 por ciento restante de transferencias directas del Estado, lo que otorga una ventaja importante al modelo: las economías más dinámicas tendrán más recursos al recaudar más. Si optan por subir los tipos del IRPF para aumentar la recaudación, deberán explicarlo a sus votantes.

⁴⁵ El tipo de gravamen es del 25 por ciento para los primeros 120.000 euros y del 30 por ciento para los restantes.

⁴⁶ El concepto de PYMES varía entre ambos territorios, en Bizkaia son PYMES aquellas que, en el ejercicio anterior, no hubieran superado los 6 millones de euros de facturación o los 2.400.000 de inmovilizado neto, siempre que no tengan más de 50 trabajadores o el grupo a que pertenezcan hubiera superado alguno de estos límites; la regulación en el territorio común las define como aquellas que no superan los 8 millones de euros de facturación.

⁴⁷ El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, con el 80 por ciento, el Fondo de Suficiencia Global, al que corresponde el 16,5 por ciento, y el Fondo de convergencia, dotado con el 3,5 por ciento restante.

Una desventaja del nuevo modelo es que la progresiva descentralización fiscal desde el Estado a las CCAA funciona en sentido contrario a la tendencia a la armonización dentro de la Unión Económica. Ciertamente que actualmente la armonización de la política fiscal es escasa y da lugar a tratamientos competitivos que inciden en los precios relativos de bienes y servicios. Pero cabe esperar que aumente la tendencia a armonizar, y cuando ocurra, para España será una complicación adicional la presencia de tratamientos fiscales diferenciados. Por otra parte, y como idea general, es necesaria la transparencia de la información fiscal facilitada por las CCAA.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1998): «La reforma del IRPF: experiencia internacional», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nºs 2 y 3.
- (2003): *Sistema fiscal español*. Editorial Ariel, Barcelona.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y CORONA RAMÓN, J. F. (1998): *El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A. (2002): *El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ANTÓN, J. A. (1998): «El nuevo Impuesto sobre la Renta», *Cuadernos de Información Económica*, nº 135.
- BLUM, W., y KALVEN, H. (1972): *El impuesto progresivo, un tema difícil*, I.E.F. Traducción de *The uneasy case for progressive taxation* (1953).
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*.
- COSTA, J. (1998): «El nuevo IRPF: una reforma necesaria». *Instituto de Estudios Económicos*, nºs 2 y 3.
- DELGADO, F. J. (2005): *El IRPF en España: comparación mediante microsimulación del impuesto en territorio fiscal común y las Haciendas forales*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., *et al.* (2006): «La capacidad normativa en los tributos cedidos a las CCAA: situación actual y vías de reforma», *Análisis Local*, nº 65.

- DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, S.; PICOS SÁNCHEZ, F.; MORENO SÁEZ, A.; TORREJÓN SANZ, L., y ANTIQUEIRA PÉREZ, M. (2006): «La reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos». *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 26/06.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, Ed. Civitas.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (1990): *El IRPF en España 1979-1987*, Instituto de Estudios Forales, ISBN: 84-7196-811-8.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., *et al.* (1998): «El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Notas para un balance», *Papeles de Economía Española*, nº 30/31.
- KAKWANI, N. (1977): «Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison», *The Economic Journal*, nº 87.
- LAGO, S. (2007): «La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: perspectivas de futuro», *Revista de Estudios Regionales*, nº 72.
- LAMBARRI, C., y LARREA, J. M. (1992): *El concierto económico*.
- MONASTERIO, C. (2001): «El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas», *Cuadernos de Información Económica*, nº 165.
- MUSGRAVE, R. A., y THIN, T. (1948): «Income Tax Progression, 1929-1948», *Journal of Political Economy*, nº 56.
- ORDÓÑEZ, C., y RIVAS, C. (2007): «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Regionales*, nº 78.
- REYNOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1961): «The Post-Fiscal Distribution, 1961 and 1970 Compared», *National Tax Journal*, nº 4.
- TANZI, V. (1980): *Inflation and the personal income tax. An International perspective*, Cambridge University Press.
- ZUBIRI, I. (1990): «La reforma del IRPF: los elementos del debate», *Economía Pública*, nº 8.

El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa

Cristina Herrero Sánchez

Raquel Carrasco Pérez de Mendiola

Dirección General de Coordinación Financiera con
las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.
Ministerio de Economía y Hacienda

En el contexto económico actual se ha reavivado el debate sobre el papel del sector público en las economías occidentales. Aunque los argumentos empleados son de diversa índole, desde una perspectiva económica, las cuestiones fundamentales que se plantean giran en torno a la definición de los objetivos de la actuación pública, la selección de los medios más adecuados para su consecución y las implicaciones que sobre la actividad económica en su conjunto tiene la utilización de los instrumentos elegidos.

Así, se cuestionan aspectos como la correcta dimensión del sector público, el grado de eficacia y eficiencia de la gestión pública o las consecuencias económicas de sus intervenciones. En esta línea, y en el ámbito de una Administración Pública descentralizada como la nuestra, resulta necesario poner de manifiesto, a partir de un análisis general de la evolución del sector público español, el papel que juegan las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público y el seguimiento que de la misma puede llevarse a cabo, tanto a nivel institucional como por los propios ciudadanos, a partir de los canales de suministro de información existentes entre los diversos niveles de Gobierno, tanto más cuanto parece existir la convicción generalizada de que el proceso de descentralización implica un incremento del gasto público y el desconocimiento de la actuación desarrollada por las distintas Administraciones.

A este fin se destinan los dos primeros apartados de este trabajo, en los que se hace un esbozo de la evolución del gasto autonómico y de la información suministrada por las Comunidades Autónomas al Consejo de Política Fiscal y Financiera, acerca de su cuantía, composición y finalidad, así como sobre la configuración jurídica concreta del sector público encargado de su gestión.

Por otra parte, esta creciente participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público y la orientación de su actividad hacia la prestación de bienes y servicios fundamentales, unido a la importancia del presupuesto como registro de la actividad administrativa y como instrumento al servicio del diseño y ejecución de la política de estabilidad presupuestaria, justifica que el tercer apartado tenga como objetivo analizar la estructura y contenido de los presupuestos autonómicos en su doble vertiente de ingresos y gastos, con las limitaciones impuestas por la extensión y alcance de este trabajo y por la disponibilidad de los datos que sustentan el citado análisis.

1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

1.1. Aspectos generales

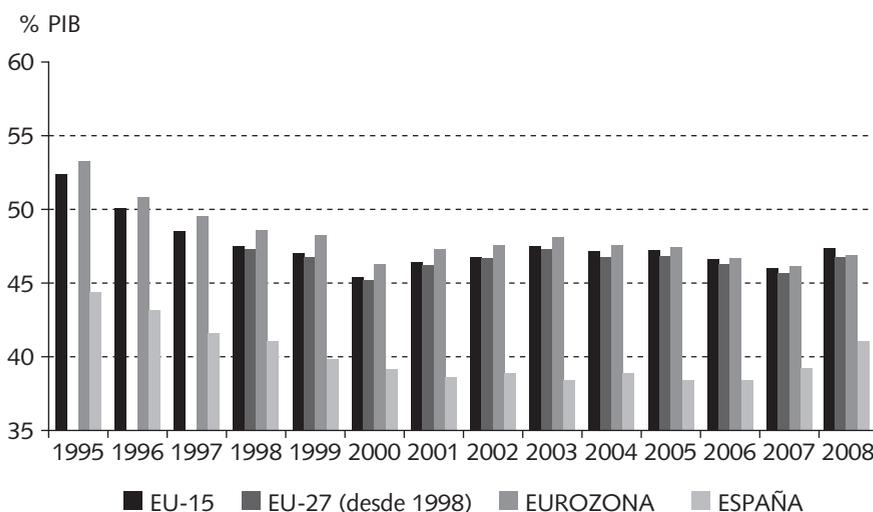
En España, la aplicación de los principios reconocidos en la Constitución Española de 1978 y la evolución política y social del Estado hacia la construcción y consolidación del llamado «Estado de bienestar» ha condicionado de manera decisiva la evolución del gasto público, que se ha caracterizado por un incremento relativo del gasto social en detrimento de las funciones clásicas del Gobierno y por una descentralización de su gestión instrumentada a través de la asunción de mayores competencias por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

El gasto público en España ha crecido en los últimos diez años a una tasa media del 7,3 por ciento, registrándose a partir del ejercicio 2006 tasas de variación superiores al 8 por ciento. No obstante, la importancia relativa del sector público en España se redujo en tres puntos del PIB durante el periodo 1995-2008, al igual que ocurrió en el resto de los países de la Unión Europea en los años anteriores a la formación de la Unión Monetaria en 1999. El gasto público total en la Unión Europea (UE-15) se redujo del 52,4 por ciento del PIB en 1995 hasta el 47,3 por ciento en 2008, habiéndose producido la mayor parte de esta variación en la segunda mitad de los años noventa. Esta disminución se debió tanto a decisiones discrecionales de la Administración como a las importantes tasas de crecimiento del

PIB durante el periodo analizado y a la reducción gradual de los pagos en concepto de intereses de deuda.

El gasto público en España ha seguido esta tendencia, si bien el descenso de su peso relativo en términos de PIB no ha sido tan acusado, lo que ha permitido reducir en dos puntos la distancia con la media europea. En 2008, último ejercicio para el que se dispone de información en términos de contabilidad nacional, el gasto de las Administraciones Públicas españolas representaba el 41,1 por ciento del PIB, algo más de tres puntos por debajo de la situación existente en 1995.

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO



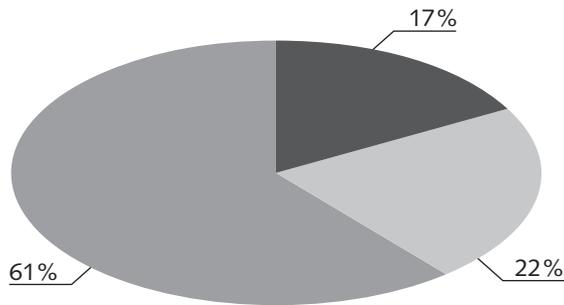
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

Por otra parte, la evolución de la concepción del Estado ha supuesto el aumento de los niveles de protección de amplias capas de la sociedad a través de programas de transferencias de rentas para cubrir situaciones de necesidad (extensión del modelo universal en los sistemas públicos de pensiones, prestaciones económicas de desempleo o programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social) y de la universalización de los gastos sociales en Sanidad, Educación y, en menor medida, Vivienda y otros programas de bienestar comunitario. Esta situación se ha traducido en un cambio en la orientación del gasto desarrollado por las Administraciones Públicas, caracterizado por una disminución del peso relativo de las funciones administrativas tradicionales, Servicios generales, Defensa y Orden público, en

favor de los gastos por prestaciones sociales y provisión de bienes preferentes.

Desde esta óptica podemos decir que, en la actualidad, el gasto de las Administraciones Públicas tiene un marcado carácter social, ya que en torno al 60 por ciento del mismo se concentra en las funciones de Sanidad, Educación y Protección social, funciones 8, 9 y 10 de la Clasificación de Funciones de las Administraciones Públicas de Naciones Unidas (CFAP), a la que el SEC-95, modificado por el Reglamento (CE) nº 113/2002 de la Comisión, recurre, entre otras cuestiones, para la clasificación del gasto en consumo de las Administraciones Públicas en individual y colectivo.

GRÁFICO 2.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
AÑO 2008



- Servicios generales, Defensa y Orden público.
- Regulación económica, Medio ambiente, Vivienda y Cultura.
- Sanidad, Educación y Protección social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

Otra característica del sector público español en la etapa democrática es el importante proceso descentralizador que ha supuesto una modificación sustancial en la configuración del gasto público desde la óptica del nivel de gobierno encargado de su gestión. Efectivamente, durante los últimos años se ha producido una descentralización progresiva en la gestión del gasto, en paralelo con el proceso gradual de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, de manera que podemos decir que, en este nivel, España es actualmente el país más descentralizado de la Unión Europea¹.

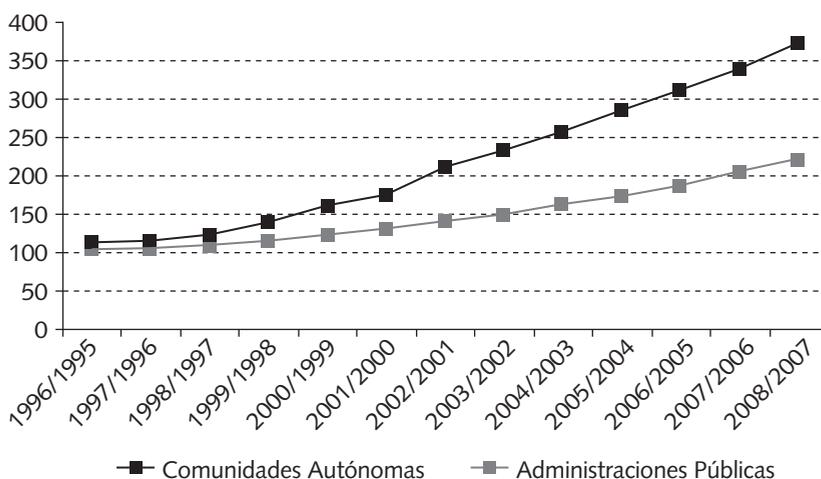
¹ Regional Focus nº 02/2009, Dirección General de Política Regional (Comisión Europea).

Este proceso de descentralización ha supuesto un incremento en el peso relativo de las Comunidades Autónomas en el gasto público desde un 22 por ciento en 1995 hasta casi un 37 por ciento en 2008, en detrimento de la Administración Central, cuya participación en el gasto de las Administraciones Públicas ha disminuido, en estos años, de un 34 a un 21,5 por ciento.

En el periodo analizado, el gasto de las Comunidades Autónomas ha crecido a una tasa media del 11,8 por ciento, observándose el incremento mayor en el ejercicio 2002, año en el que se culmina el traspaso de competencias en materia sanitaria.

GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Variación sobre
año base 1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

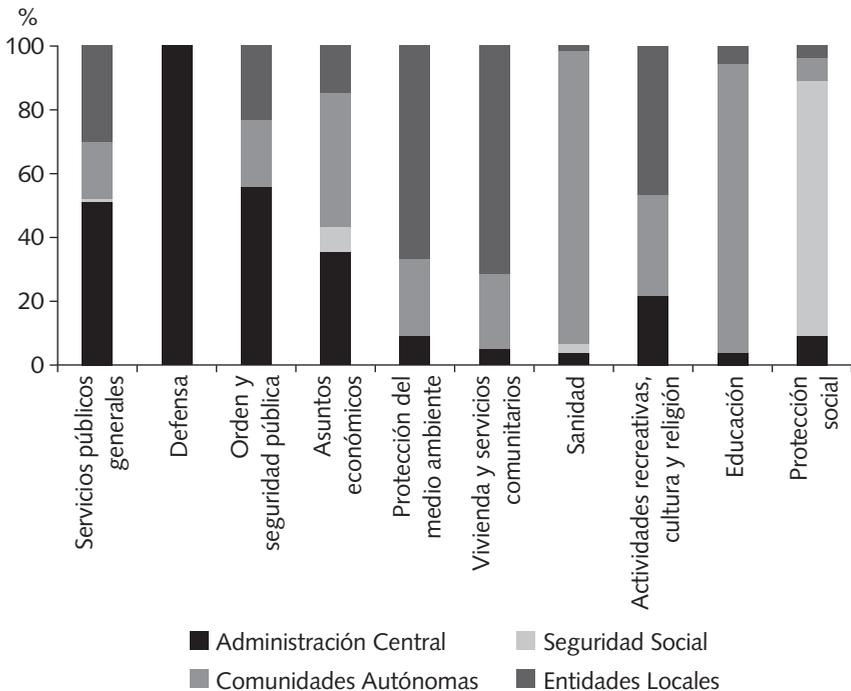
1.2. Características del gasto gestionado por las Comunidades Autónomas

Dentro del reparto competencial establecido por la Constitución y con plena justificación en la Teoría del Federalismo Fiscal, las Comunidades Autónomas, junto con las Entidades Locales, llevan a cabo de manera mayoritaria la provisión de bienes y servicios públicos (función de asignación) en la medida en que, de acuerdo con esta teoría, los niveles inferiores de gobierno conocen mejor las preferencias de

los ciudadanos sobre el consumo de los bienes públicos y, por tanto, se muestran más eficientes en su provisión.

Las Comunidades Autónomas gestionan más del 90 por ciento del gasto sanitario y educativo, quedando en manos del Gobierno Central (Administración Central y Seguridad Social) el desarrollo de la política redistributiva instrumentada, básicamente, a través de los servicios públicos generales y los programas de protección social, y compartiendo ambos niveles la regulación de la actividad económica.

GRÁFICO 4.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR SUBSECTORES². AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT, disponibles en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

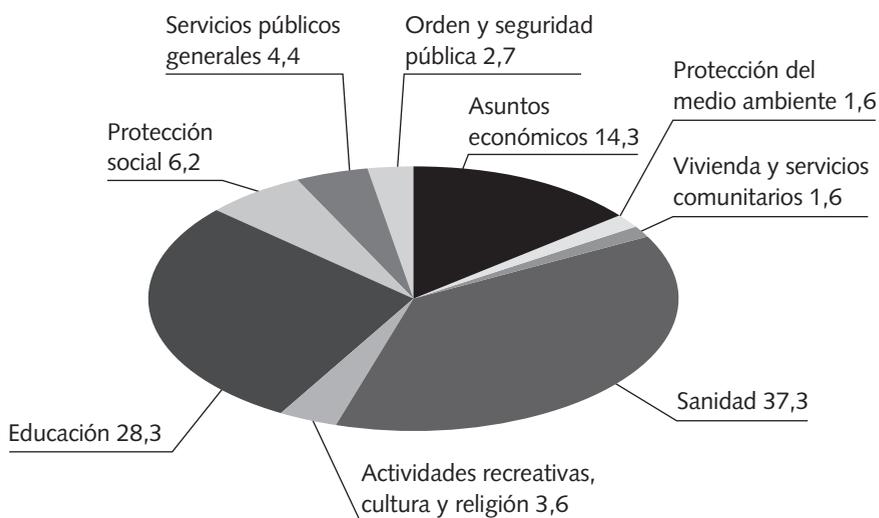
Las Comunidades Autónomas también tienen una participación importante en la realización de gastos de carácter cultural, servicios de edición y radiodifusión, vivienda y medio ambiente, si bien en es-

² En el cálculo de la participación relativa de cada subsector en la función Servicios públicos generales se han eliminado las transferencias entre Administraciones Públicas.

tas funciones son las Entidades Locales las que tienen un papel principal, puesto que gestionan más del 50 por ciento de los gastos de esta naturaleza.

Como se observa en el Gráfico 5, el 65,6 por ciento del gasto autonómico, medido en términos de contabilidad nacional y clasificado de acuerdo con la clasificación funcional de Naciones Unidas (CFAP), es gasto destinado a la provisión de bienes y servicios en el ámbito sanitario y educativo, ya sean producidos con medios propios o adquiridos en el mercado y ofrecidos a los ciudadanos a través de transferencias sociales en especie³.

GRÁFICO 5.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR FUNCIONES. AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EUROSTAT, disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

2. EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN COMO PIEZA CLAVE EN LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

El contexto de descentralización que caracteriza la actuación pública en nuestro país, con un papel principal de las Administraciones Regionales en la gestión de gastos sociales básicos, exige la definición

³ Apartados del SEC-95 4.104 a 4.108 referidos a las transferencias sociales en especie, y 3.79, 3.85, 3.95 y 3.96 para el gasto en consumo final.

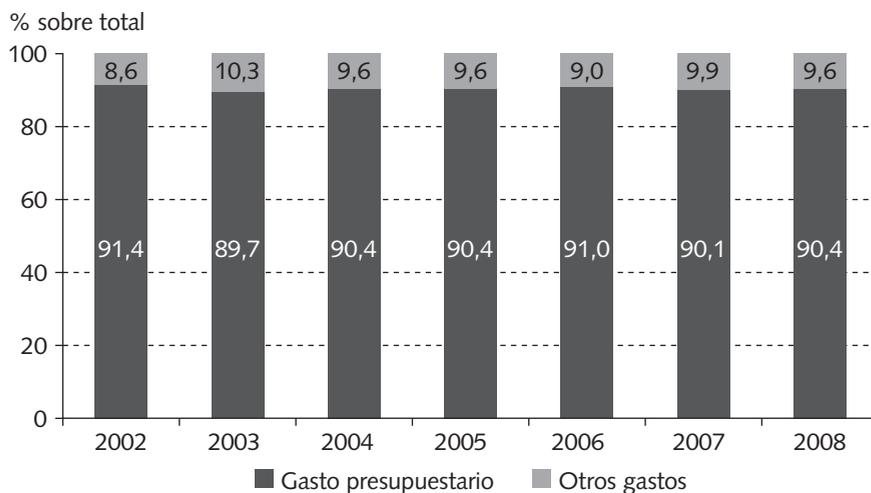
de adecuados canales de intercambio de información entre los distintos niveles de gobierno que permita la adopción de políticas presupuestarias coordinadas y eficaces. El cumplimiento de esta exigencia se hace imprescindible en el momento de crisis actual, en el que la actividad pública en su conjunto se encuentra sometida a importantes restricciones y en el que, por tanto, resulta fundamental la colaboración y coordinación de todas las Administraciones Públicas.

Hasta ahora nos hemos aproximado al gasto autonómico utilizando el concepto de gasto no financiero definido con arreglo a los principios de la contabilidad nacional, metodología utilizada por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) con el fin de garantizar la coherencia de los datos estadísticos de los países miembros y la homogeneidad en el tratamiento de las distintas operaciones que inciden en el cálculo de magnitudes económicas, como el PIB, la deuda pública y la necesidad o capacidad de financiación, entre otras, lo que permite la comparación de dichos saldos. De esta manera, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) se configura como el sustrato metodológico que fundamenta la información económica y financiera elaborada y facilitada por los Estados miembros en el marco definido por los distintos tratados y reglamentos europeos vigentes en materia de estabilidad presupuestaria y control del déficit y la deuda pública.

En este sentido, el artículo 5 del Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece que *«los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional»*.

Efectivamente, a pesar de que existen diferencias entre una y otra, tanto en los principios de delimitación institucional como en los criterios generales de registro y en el tratamiento concreto de determinadas operaciones, la contabilidad presupuestaria es la base de la contabilidad nacional y contiene la mayor parte de las operaciones que integran el gasto no financiero de las Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores en los que ésta se divide. En particular, el gasto derivado de las Cuentas Generales de las Comunidades Autónomas, después de realizar los ajustes de homogeneización necesarios para asegurar la coherencia temporal y espacial de los datos, representa en torno al 90 por ciento del gasto no financiero de este subsector.

GRÁFICO 6.
REGISTRO EN PRESUPUESTO DEL GASTO NO FINANCIERO
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de EUROSTAT y MEH, disponibles, respectivamente, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database y <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/>

La existencia del 10 por ciento restante pone de manifiesto que la información contenida en los Presupuestos o Cuentas Generales autonómicas, como fuente principal para el estudio de la actuación pública autonómica, presenta una serie de limitaciones que se derivan de dos causas principales:

- En primer lugar, como analizaremos en el apartado 3, la información no es homogénea, en estructura y contenido, entre las distintas Administraciones, por lo que no permite la agregación y comparación de los datos de forma coherente, consistente y precisa. Esto dificulta en gran medida el análisis sectorial comparado de determinados tipos de gastos o actuaciones, cuyo estudio exigiría el diseño de modelos estándar para el registro y presentación de aquella información que sobre la actuación de las Administraciones se considerara básica.

- En segundo lugar, no comprende la totalidad de la actuación pública, de manera que resulta necesario complementar los datos contenidos en los documentos presupuestarios con registros o documentos adicionales, como pueden ser:

- La situación y variación de las obligaciones asumidas pendientes de aplicar a presupuesto, tanto si se registran en la cuenta 409 de

la contabilidad pública o en otras cuentas similares, como si están pendientes de registro.

– Los gastos e ingresos de aquellas entidades del sector público autonómico que, no formando parte del ámbito institucional de los presupuestos consolidados, sí están incluidos en el sector Administraciones Públicas en términos de contabilidad nacional.

– Las inversiones efectuadas por cuenta de la Comunidad por entidades que no forman parte del sector Administraciones Públicas.

– Las actuaciones llevadas a cabo a través de formas de colaboración público-privadas que, por sus características, deban considerarse a efectos de determinar el déficit de la Comunidad.

– Información relativa a operaciones en las que existan discrepancias entre el criterio de registro presupuestario y el aplicado en el ámbito de la contabilidad nacional.

– Cualquier otra información no contenida en los estados presupuestarios que sea relevante o necesaria para valorar adecuadamente la gestión pública y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados.

La normativa de estabilidad presupuestaria, unida a las limitaciones, en este ámbito, de la información contenida en los documentos presupuestarios, ha propiciado que desde diferentes foros se haya venido planteando cada vez con mayor insistencia la necesidad de diseñar adecuados canales para el suministro fluido y completo de información entre las Administraciones Públicas y entre éstas y los ciudadanos. Así, la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria, plasmada en el Real Decreto legislativo 2/2007 y en 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, incide de forma especial en la regulación de las obligaciones de suministro de información para desarrollar el principio de transparencia. Concretamente, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2006 señala que *«la transparencia en la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos es un requisito imprescindible para que los beneficios que se esperan de la existencia de reglas fiscales claras y precisas surtan efectos positivos sobre la actividad económica. En un contexto en el que es obligado respetar la autonomía de cada Administración, la transparencia y la información son las principales herramientas para disciplinar las decisiones de los gestores de la política económica, permitiendo el control efectivo de los agentes económicos en su*

ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político».

Al respecto debe ponerse de manifiesto que en la actualidad ya existen canales operativos de suministro de información entre el gobierno central y los autonómicos, establecidos en virtud de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 (Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio), en relación con el suministro de información al Ministerio de Economía y Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria. Es más, el contenido sistemático de estos Acuerdos fue elevado a rango de Ley mediante la modificación del artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2001, relativo al suministro de información.

En virtud de lo establecido en estos Acuerdos por los que se rige a día de hoy el suministro de información de las Comunidades Autónomas, los datos requeridos de éstas se agrupan en tres grandes apartados: información periódica trimestral, información periódica anual e información no periódica. En los tres casos, la destinataria de los envíos es la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera, si bien se prevé que, adicionalmente, los centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda competentes en cada caso puedan solicitar directamente a las Comunidades Autónomas las aclaraciones que precisen. En este punto conviene recordar que la LOFCA configura al Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, en la que se incluye expresamente la coordinación de la política presupuestaria.

2.1. Información periódica trimestral

La información periódica trimestral está constituida por el conjunto de cuestionarios que integran la información contable normalizada, contenidos en un documento fruto de la labor desarrollada por el Grupo de Trabajo creado a tal fin en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estos cuestionarios, además de recoger los modelos a través de los cuales las Comunidades deben remitir sus datos, establecen normas y principios contables para asegurar que la información que se remita sea homogénea en contenido y estructura. El ámbito subjetivo de aplicación abarca todos los sujetos comprendidos en el artículo 2.1.c) del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2007 (*«La administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y or-*

ganismos públicos dependientes de aquella que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales»); en definitiva, se delimita mediante un criterio más amplio que el presupuestario, de acuerdo con la metodología de la contabilidad nacional, que parte de la actividad económica que desarrollan los distintos entes, siendo el elemento que determina su integración en el sector Administraciones Públicas su carácter de productor no de mercado público, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Estos cuestionarios deben remitirse con carácter acumulado dentro del mes siguiente a la finalización de cada trimestre. Además, el cuestionario del último trimestre debe enviarse de nuevo, actualizado, antes del 30 de abril del año siguiente al de referencia.

A partir de esta información, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elabora las cuentas trimestrales y las cuentas anuales avance y provisionales que se remiten a la Comisión Europea en virtud, respectivamente, del Reglamento (CE) 1221/2002, de 10 de junio, sobre cuentas no financieras trimestrales de las Administraciones Públicas, y del Reglamento (CE) 3605/1993, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del protocolo aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por los Reglamentos (CE) 475/2000, 351/2002 y 2103/2005.

2.2. Información periódica anual

La información anual debe referirse al mismo ámbito subjetivo señalado anteriormente para los cuestionarios trimestrales. No obstante, en la práctica no siempre los documentos remitidos por las Comunidades contienen datos detallados sobre todos los entes comprendidos en dicho ámbito, lo que exige información adicional. En cualquier caso, engloba dos documentos fundamentales:

A) Información sobre los presupuestos aprobados en cada Comunidad Autónoma, que deben remitirse antes del fin del mes de febrero del año al que se refieren. En este caso, dado que no ha existido una previa labor de puesta en común y homogeneización de las estructuras, contenidos, principios y reglas a las que debe ajustarse esta información, cada Comunidad remite sus presupuestos aprobados, elaborados de acuerdo con sus propios criterios y estructuras. A partir de los mismos, el Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales) elabora y publica:

a) En el primer trimestre del año, las estadísticas de avance de los presupuestos autonómicos, sirviendo con ello al objetivo de transpa-

rencia fijado en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

b) En el último trimestre, las estadísticas definitivas de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, con un mayor detalle de la clasificación económica de ingresos y gastos, una clasificación funcional homogénea, el detalle de las transferencias internas entre los organismos incluidos en el ámbito de consolidación, una serie temporal desde el año 1984 y otros datos adicionales.

B) La Cuenta General de las Comunidades Autónomas, que debe remitirse, junto con cualquier otro documento adicional que se precise, antes del 20 de noviembre del ejercicio siguiente al de referencia. Como en el caso anterior, la cuenta general de cada Comunidad presenta la información según criterios, clasificaciones y contenidos propios. Los datos remitidos son utilizados:

a) Por la IGAE (Ministerio de Economía y Hacienda) para elaborar las cuentas definitivas de las Administraciones Públicas del ejercicio en cuestión.

b) Por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda) para la elaboración y publicación:

i) En el primer trimestre del año siguiente al vencimiento del plazo de remisión, de las estadísticas de avance de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio en cuestión, de nuevo en cumplimiento del objetivo de transparencia fijado en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

ii) Al final del primer semestre, de las estadísticas definitivas de la liquidación de los presupuestos autonómicos, con información adicional a la del avance, similar a la proporcionada en las estadísticas definitivas de presupuestos iniciales.

2.3. Información no periódica. Inventario de entes de las Comunidades Autónomas

Con el objetivo central de determinar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (que condiciona, a su vez, el ámbito institucional al que se extienden las obligaciones de remisión de información), los Acuerdos de 10 de abril de 2003 encomendaron a la actual Dirección General de Coordina-

ción Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales la formación y mantenimiento, de manera permanentemente actualizada, de un inventario de entes integrantes de las Comunidades. Sobre la base de estos Acuerdos, el Grupo de Estabilidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera estableció el formato, contenido y documentos soporte de cada actuación, así como los procedimientos específicos de remisión de información.

Este inventario se actualiza semestralmente a partir de la labor conjunta desarrollada por la Administración estatal y las autonómicas. Su publicación está disponible en la web de cada Comunidad Autónoma, habiendo accesos directos a todos los enlaces en la página del Ministerio de Economía y Hacienda, en la que, adicionalmente, se publica, con cada actualización, un Informe sobre el sector público autonómico que sistematiza la información publicada y facilita la consulta y análisis de los datos contenidos en el citado inventario. A partir de la información de este inventario de entes, las instituciones con competencia en materia de Contabilidad Nacional (INE, IGAE y Banco de España) efectúan la clasificación de los agentes del sector público autonómico, comunicándose la misma, a través de la IGAE, a las Comunidades Autónomas y a la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cualquier caso, la existencia de los instrumentos anteriores no obsta para que tanto los canales actuales como la información suministrada a través de ellos sean susceptibles de ampliación y mejora. En concreto, están pendientes de desarrollo todas las cuestiones relativas a la central de información a la que se refiere el artículo 10 de la Ley orgánica 5/2001, modificado por la Ley Orgánica 3/2006. Dicho precepto establece la obligación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda de mantener una central de información de carácter público, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que debe proveer de información tanto sobre las operaciones financieras realizadas por las Comunidades como sobre los datos suministrados por las mismas en virtud del artículo 6, que reproduce el contenido de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 a los que nos hemos referido.

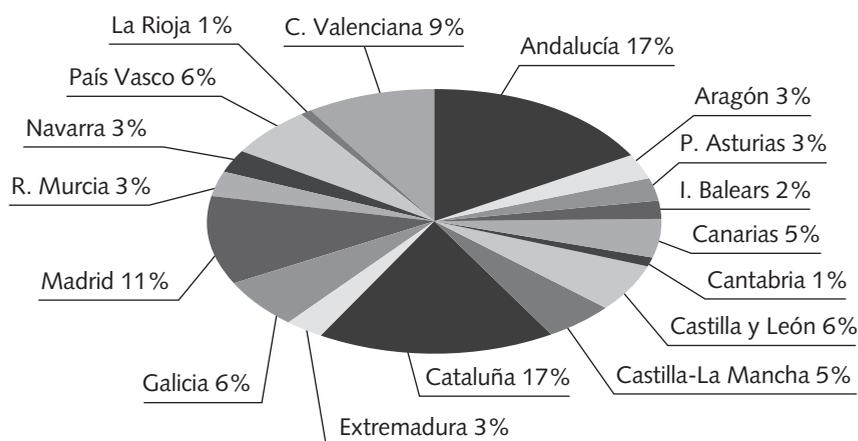
3. EL PRESUPUESTO COMO PRINCIPAL REGISTRO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de las limitaciones señaladas anteriormente, los presupuestos y cuentas generales autonómicas constituyen el principal registro de actividad pública de las Comunidades Autónomas y el nú-

cleo principal de la información periódica anual establecida por los Acuerdos de 10 abril de 2003, ya que registran, como ya hemos apuntado, el 90 por ciento del gasto no financiero de este agente. Por ello, su estudio supone un punto de partida ineludible en el análisis de los gastos e ingresos autonómicos.

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas, de manera similar a los PGE, agrupan los gastos de acuerdo a tres clasificaciones: económica, orgánica y funcional, y los ingresos desde un punto de vista económico y orgánico por entes. Desde estas perspectivas vamos a abordar los principales aspectos de los presupuestos autonómicos, tomando las cifras agregadas de los mismos, en las que participa cada Comunidad Autónoma en la proporción que muestra el Gráfico 7.

GRÁFICO 7.
PESO DEL PRESUPUESTO DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA
EN EL TOTAL AGREGADO. EJERCICIO 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Centraremos el estudio en los últimos cinco ejercicios presupuestarios, 2006-2010, años para los cuales es posible obtener datos agregados homogéneos, tanto desde el punto de vista económico como desde una perspectiva funcional.

Hay que señalar que para poder llevar a cabo el estudio referido de forma coherente a través de la comparación y agregación de los datos contenidos en los presupuestos consolidados de las diferentes Comunidades Autónomas han de realizarse una serie de operaciones

previas que permitan hacer homogéneo el contenido de dichos estados:

– Por un lado, los entes objeto de estudio cuyos datos configuran las cifras consolidadas son los incluidos en los presupuestos generales aprobados por cada Comunidad Autónoma, que agrupan organismos autónomos, entes de derecho público, agencias y, en general, entidades cuyo presupuesto tiene carácter limitativo. En los casos específicos en que el ámbito institucional contemplado por la Comunidad no se determina conforme a estas premisas, se ha efectuado un ejercicio de homogeneización para garantizar la coherencia de las cifras agregadas obtenidas.

– Por otra parte, algunas Comunidades incluyen, tanto en su presupuesto de gastos como en el de ingresos, las cifras relativas a la **intermediación financiera local** (participación de las entidades locales en los tributos del Estado) y a las ayudas concedidas a los agricultores en el marco de la **Política Agrícola Comunitaria (PAC)**. En estas operaciones las Comunidades actúan como meras intermediarias entre el pagador y receptor de los fondos, por lo que se han depurado sus importes de las cifras agregadas a fin de permitir una adecuada interpretación de los datos presupuestarios.

3.1. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación funcional

El análisis del presupuesto desde la óptica de la clasificación funcional permite conocer la orientación de las políticas de gasto instrumentadas por los gobiernos autonómicos.

Tenemos que empezar señalando que la denominación aplicada a las agrupaciones de los créditos de gasto desde el punto de vista funcional es distinto en el presupuesto de cada Comunidad Autónoma, si bien, en general, se distinguen, de mayor a menor grado de agrupación, áreas de gasto o grupos de función (un dígito), políticas de gasto o funciones (dos dígitos), grupos de programas (tres caracteres) y programas (cuatro o más caracteres).

No obstante, en este ámbito, las diferencias entre los presupuestos autonómicos no alcanzan sólo a la denominación de las agrupaciones, sino a su contenido, de forma que no existe a ningún nivel una estructura funcional similar en todas las Comunidades y homogénea con la del Estado. Hasta el momento sólo tres Comunidades Autónomas han adaptado la nomenclatura de su clasificación funcional a la aplicada en los PGE desde el ejercicio 2005, y dicha adaptación sólo alcanza a los niveles superiores, áreas y políticas de gasto,

mientras que a niveles de grupos de programas y programas se van ampliando las diferencias en codificación, denominación y contenido de los epígrafes. La mayoría de las Comunidades sigue aplicando una estructura similar a la recogida en los PGE antes de 2005, si bien de nuevo la identidad sólo existe en la denominación de los niveles más agregados a los que, en ocasiones, se añaden codificaciones específicas.

Obtener los estados presupuestarios de todas las Comunidades de forma que sean homogéneos entre sí y con los del Estado desde esta perspectiva funcional exige descender en cada presupuesto autonómico al detalle de los programas, evaluar el contenido de éstos a partir de su denominación, descripción o mediante información adicional a la contenida en el propio presupuesto y clasificarlos con criterios similares a los aplicados en los PGE. Esta compleja tarea hace imposible que podamos ofrecer en este momento un análisis definitivo por políticas de gasto de los presupuestos autonómicos agregados para 2010, por lo que el último ejercicio al que nos vamos a referir en términos agregados bajo esta perspectiva es el 2009, sin perjuicio de que avancemos las tendencias que parecen deducirse de un primer análisis individual de los presupuestos para 2010.

La Tabla 1 recoge la serie para los años 2006 a 2009 del gasto total agregado contenido en los presupuestos consolidados iniciales aprobados por las Comunidades, clasificado por políticas de gasto, una vez efectuadas las tareas de homogeneización anteriormente señaladas. Se han aplicado también las operaciones dirigidas a la igualación de los contenidos de todos los presupuestos autonómicos en cuanto al ámbito subjetivo y al tratamiento de la intermediación financiera local y de las ayudas a los agricultores de la Política Agrícola Comunitaria (PAC).

Hasta el año 2008 se refleja un aumento significativo del gasto registrado en los presupuestos autonómicos superior al 10 por ciento anual, en general, en todas las áreas. Para el ejercicio 2008, el crecimiento menos acusado de los créditos presupuestarios se manifiesta en todas las políticas de gasto, destacando especialmente la moderación en el área de Actuaciones de carácter general, si bien los gastos destinados a la Alta dirección siguen creciendo en torno al 10 por ciento. Por otra parte, los créditos dotados para Servicios públicos básicos (Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, Política exterior y Justicia –por el traspaso de competencias a aquellas Comunidades que aún no las habían asumido en este ámbito–) son casi un 20 por ciento superiores a los del ejercicio anterior. A partir de 2009 se ralentiza notoriamente el incremento de los créditos presupuestados

en la mayoría de las políticas de gasto, con excepciones que afectan a las políticas de Fomento del empleo, Comercio, Turismo y PYMES, Transferencias a otras Administraciones Públicas y, sobre todo, Deuda pública. De manera contraria a lo ocurrido en 2008, el área de menor crecimiento, un 3 por ciento, es la de los Servicios públicos básicos, mientras que las Actuaciones de carácter general, como consecuencia del aumento de la Deuda en un 12 por ciento y a pesar del recorte del 6 por ciento en Alta dirección, experimentan el mayor aumento, un 8 por ciento. A partir del análisis preliminar del presupuesto de cada Comunidad para el año 2010 podemos decir que en este ejercicio parece seguirse la tendencia apuntada en 2009, de manera que, con carácter general, se mantienen los gastos en las principales áreas, Sanidad y Educación y aumentan notablemente los créditos destinados a la Deuda pública, mientras se reducen las dotaciones en las demás actuaciones de carácter general y, especialmente, en las políticas más intensivas en gastos de capital: Infraestructuras, Transporte y Vivienda. Respecto a esto último hay que señalar que expresamente se indica en la Memoria o Informe que acompaña al presupuesto de algunas Comunidades que esta evolución se debe a que parte del gasto de capital antes registrado en presupuesto se va a financiar extrapresupuestariamente a través de las entidades del sector público empresarial y/o del sector privado.

En cualquier caso, de los datos presupuestarios homogeneizados en los distintos ejercicios, se puede apreciar lo que en términos de contabilidad nacional poníamos de manifiesto en el Gráfico 6 del apartado primero: el importante peso de las políticas de Sanidad y Educación, que representan en torno al 60 por ciento del gasto total presupuestado consolidado.

En el presupuesto para 2010, si bien se mantiene el peso fundamental de estas dos políticas, la caída generalizada de las dotaciones para Infraestructuras y el aumento de los gastos destinados a la Deuda determina un cambio significativo en los porcentajes, de forma que probablemente la tercera política en importancia pase a ser la de Servicios sociales, aumentando de forma notoria el peso de la Deuda en detrimento de los gastos en Infraestructuras.

3.2. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación económica

La clasificación económica agrupa los créditos de gasto y previsiones de ingresos, de mayor a menor nivel de agregación, en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Los capítulos económicos recogidos en los presupuestos autonómicos son similares a los contenidos en los PGE e iguales para todas las Comunidades. Sin embargo, a

TABLA I.
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS
AUTONÓMICOS. EJERCICIOS 2006-2009.
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILES DE EUROS)

ÁREAS Y POLÍTICAS DE GASTO	2006	2007	2008	2009
1. Servicios públicos básicos	4.349.283,49	4.924.357,54	5.858.197,45	6.017.651,25
11. Justicia	1.736.416,15	1.940.271,82	2.341.059,11	2.362.793,26
12. Defensa	-	-	-	-
13. Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	2.235.155,37	2.517.807,75	2.961.338,17	3.108.691,03
14. Política Exterior	377.711,96	466.277,97	555.800,17	546.166,96
2. Actuaciones de protección y promoción social	15.010.534,09	16.645.623,32	18.213.897,70	19.330.922,52
21. Pensiones	318.609,78	390.387,83	391.711,09	376.860,11
22. Otras prestaciones económicas	43.100,35	49.288,42	52.698,30	59.016,21
23. Servicios sociales y Promoción social	7.497.916,70	8.578.971,02	9.746.774,60	10.564.748,75
24. Fomento del empleo	4.522.591,87	4.765.768,74	4.950.150,42	5.242.603,10
25. Desempleo	-	-	-	-
26. Acceso a la vivienda y Fomento de la edificación	2.616.097,27	2.847.359,84	3.058.708,75	3.073.409,09
29. Gestión y administración de la Seguridad Social	12.218,12	13.847,48	13.854,54	14.285,27
3. Producción de bienes públicos de carácter preferente	82.986.076,43	90.149.073,60	97.169.977,46	101.274.578,43
31. Sanidad	48.068.431,03	52.736.589,39	56.054.616,84	58.368.482,52
32. Educación	32.316.331,47	34.491.677,67	38.096.034,64	39.875.563,55
33. Cultura	2.601.313,94	2.920.806,55	3.019.325,98	3.030.532,36
4. Actuaciones de carácter económico	20.469.928,27	23.393.617,26	25.964.857,66	27.665.108,00
41. Agricultura, Pesca y Alimentación	3.730.298,09	4.627.831,21	4.974.775,75	5.216.553,47
42. Industria y energía	1.234.144,14	1.402.989,35	1.519.123,10	1.588.793,22
43. Comercio, Turismo y PYMES	1.749.871,91	1.892.718,76	2.098.350,78	2.400.308,10
44. Subvenciones al transporte	339.840,90	409.275,79	376.179,44	352.731,57
45. Infraestructuras	10.750.476,21	11.850.375,10	13.123.610,43	13.930.171,17
46. Investigación, Desarrollo e Innovación	1.679.953,28	2.073.758,36	2.523.609,63	2.651.180,57
49. Otras actuaciones de carácter económico	985.343,76	1.136.668,68	1.349.208,53	1.525.369,91
9. Actuaciones de carácter general	12.599.706,65	14.582.428,87	14.755.788,53	15.898.515,13
91. Alta Dirección	767.101,67	810.769,65	890.542,90	840.892,97
92. Servicios de carácter general	4.386.757,75	5.053.150,96	5.314.461,61	5.573.581,14
93. Administración financiera y tributaria	765.679,29	870.514,98	909.671,54	945.493,00
94. Transferencias a otras Administraciones Públicas	1.505.273,41	1.710.304,26	1.824.474,94	2.040.726,55
95. Deuda Pública	5.174.894,53	6.137.689,02	5.816.637,53	6.497.821,46
Total gastos	135.415.528,93	149.695.100,59	161.962.718,80	170.186.775,33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

mayores niveles de desagregación, van surgiendo de manera cada vez más acentuada diferencias en la codificación, denominación y contenido de los epígrafes identificados en los estados de gastos e ingresos del presupuesto de cada Comunidad. A estos niveles de detalle, la agregación y comparación de los presupuestos autonómicos exige una previa tarea de homogeneización que, en muchos casos,

requiere de un análisis detallado del contenido de las partidas presupuestarias e incluso de información adicional a la contenida en el documento presupuestario.

Las Tablas 2 y 3 recogen la serie temporal para los años 2006 a 2010 del gasto e ingreso total agregado de los presupuestos consolidados iniciales aprobados por las Comunidades, una vez homogeneizados los ámbitos institucionales y depuradas las cuantías de la intermediación financiera local y de las ayudas de la PAC. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

– En primer lugar, hay Comunidades Autónomas que registran en el capítulo I del presupuesto de ingresos para 2009 y 2010 la compensación a percibir del Estado por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. En estos casos, dada la naturaleza de transferencia estatal de este recurso y a fin de agregar epígrafes de similar contenido para todas las Comunidades, se ha reclasificado su importe al capítulo IV, Transferencias corrientes.

– En segundo lugar, la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, supuso que en el mes de diciembre de 2009 el Estado pagara a las Comunidades Autónomas de régimen común los anticipos a cuenta por el nuevo sistema correspondientes a dicho ejercicio. Este concepto aparece presupuestado para todas las Comunidades Autónomas por primera vez en el ejercicio 2010, salvo en el caso de la Región de Murcia, que creó el concepto en el presupuesto de 2009, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la evolución que muestran las cifras.

a) Presupuesto de gastos

En lo que respecta a los gastos, hasta el ejercicio 2008, las dotaciones presupuestadas para atender gastos de naturaleza no financiera crecieron anualmente a tasas cercanas al 10 por ciento, manifestándose dicho crecimiento tanto en los gastos corrientes como en los de capital. A partir de 2009, si bien el gasto no financiero sigue creciendo, se aprecia una moderación, de forma que la variación en este ejercicio respecto al anterior es del 4 por ciento, no registrándose apenas incremento en 2010. En los presupuestos de estos dos últimos años la contención del gasto más acusada se produce en las dotaciones destinadas a gastos de inversión, que, a diferencia de los gastos corrientes, no sólo moderan su ritmo de crecimiento, sino que reducen su importe respecto a ejercicios anteriores.

TABLA 2.
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO
DE GASTOS EJERCICIOS 2006-2010.
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILES DE EUROS)

GASTOS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
1. Gastos de personal	44.076.089,51	47.835.411,04	52.256.405,45	55.335.392,87	56.505.539,68
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	22.466.494,36	25.063.961,26	27.807.484,32	28.923.906,75	29.468.946,57
3. Gastos financieros	2.274.042,69	2.378.827,66	2.489.354,11	2.740.517,12	3.714.240,46
4. Transferencias corrientes	35.381.661,75	39.172.984,35	42.215.112,87	44.525.100,80	45.266.735,24
5. Fondo de contingencia	149.881,46	156.706,40	175.115,69	208.814,10	237.238,02
Operaciones Corrientes	104.348.169,77	114.607.890,71	124.943.472,44	131.733.731,64	135.192.699,97
6. Inversiones Reales	13.858.856,55	15.377.949,99	16.274.310,14	15.975.186,99	13.280.021,65
7. Transferencias de capital	12.688.889,18	14.013.323,61	15.573.953,29	15.725.839,71	16.276.715,76
Operaciones de Capital	26.547.745,73	29.391.273,60	31.848.263,43	31.701.026,70	29.556.737,41
Operaciones no financieras	130.895.915,50	143.999.164,31	156.791.735,87	163.434.758,34	164.749.437,38
8. Activos financieros	1.755.616,27	1.827.928,67	1.743.214,07	2.897.700,81	2.972.972,17
9. Pasivos financieros	3.006.677,27	3.868.007,59	3.427.768,87	3.854.316,19	5.713.230,55
Operaciones financieras	4.762.293,54	5.695.936,26	5.170.982,94	6.752.017,00	8.686.202,72
Total Gastos	135.658.209,04	149.695.100,57	161.962.718,81	170.186.775,34	173.435.640,10

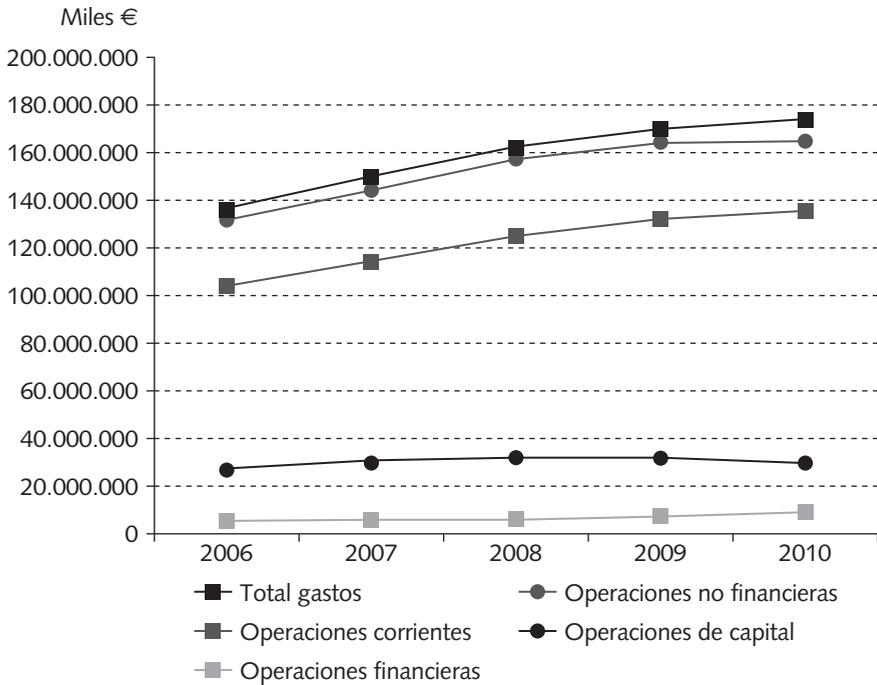
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

En el Gráfico 8 se muestra la evolución del gasto presupuestario autonómico en los últimos cinco años, diferenciando las operaciones financieras de las no financieras y, dentro de éstas, las de naturaleza corriente y de capital.

Se observa cómo la evolución de los gastos corrientes marca la tendencia del gasto total, cosa lógica si tenemos en cuenta que éstos representan el 80 por ciento de los gastos no financieros, agrupación que absorbe el 95 por ciento del gasto total presupuestado.

Los epígrafes de mayor peso dentro de las operaciones de esta naturaleza son los Gastos de personal y los destinados a Transferencias corrientes, seguidos por los gastos del capítulo II, Gastos corrientes en bienes y servicios, en el que se recogen, entre otros conceptos, los conciertos sanitarios y de atención social. El peso de estos bloques dentro de los gastos no financieros, que se muestra en Gráfico 9, se ha mantenido constante en los presupuestos de los últimos ejercicios.

GRÁFICO 8.
EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE GASTOS



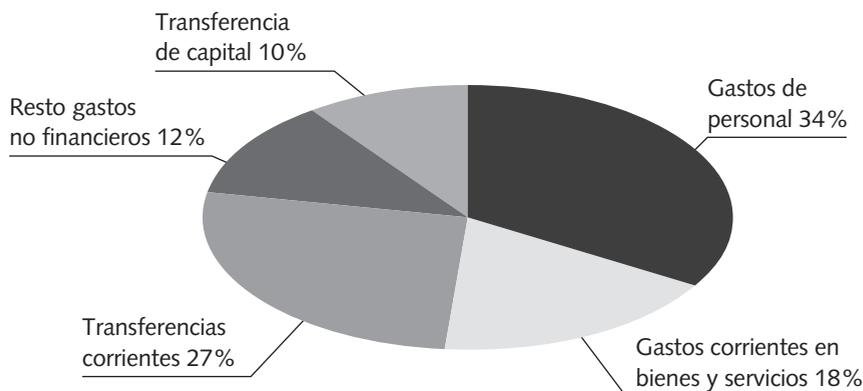
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Por último, en el resto de gastos no financieros, que incluye básicamente las dotaciones destinadas a Gastos financieros del capítulo III e Inversiones reales del capítulo VI, se aprecia un cambio en la importancia relativa de sus componentes para los presupuestos de 2010, de manera que en este año el gasto en inversiones reales supone el 8 por ciento de los gastos no financieros, dos puntos por debajo del porcentaje registrado en años anteriores.

b) Presupuesto de ingresos

Por el lado de los recursos, hasta el año 2008 los ingresos no financieros experimentaron una acusada evolución positiva, con incrementos sobre los presupuestos del ejercicio anterior superiores al 10 por ciento en 2006 y 2007, y del 8,75 por ciento en 2008. Sin embargo, los presupuestos de los años 2009 y 2010 muestran un cambio en esta tendencia, ya que los recursos no financieros experimentan en 2009 un descenso del 2 por ciento sobre las cifras de 2008, y una

GRÁFICO 9.
PESO MEDIO DE LOS EPÍGRAFES DE GASTO SOBRE
LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS (AÑOS 2006-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

caída cercana al 8,5 por ciento en 2010 (porcentaje que se ve afectado por la no presupuestación en 2009 del anticipo a cuenta por los recursos del nuevo sistema correspondiente a este ejercicio). Tanto en uno como en otro caso dicha evolución viene condicionada, fundamentalmente, por la variación de los ingresos corrientes, que representan aproximadamente el 94 por ciento de los ingresos no financieros.

Aunque ya en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2008 se aprecia la disminución de ingresos derivada de la reducción en la actividad del mercado inmobiliario, que afectó especialmente a la recaudación de los impuestos indirectos, directamente relacionados con la actividad de este sector, esencialmente ITPAJD, la plasmación en los presupuestos iniciales de esta realidad y de las previsiones negativas respecto a la evolución de los demás recursos se produce en los ejercicios 2009 y 2010. Hay que recordar que en el caso de los impuestos cedidos sujetos al sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación, el efecto de las variaciones en la recaudación derivada de los mismos se manifiesta en los presupuestos autonómicos con un decalaje de dos años⁴.

⁴ Los importes registrados por cada uno de estos recursos en los presupuestos del año n incluyen, con carácter general, las entregas a cuenta estimadas según la recaudación esperada para dicho ejercicio, y la liquidación definitiva del año $n - 2$, una vez conocida la recaudación real correspondiente al mismo.

TABLA 3.
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.
EJERCICIOS 2006-2010. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(MILES DE EUROS)

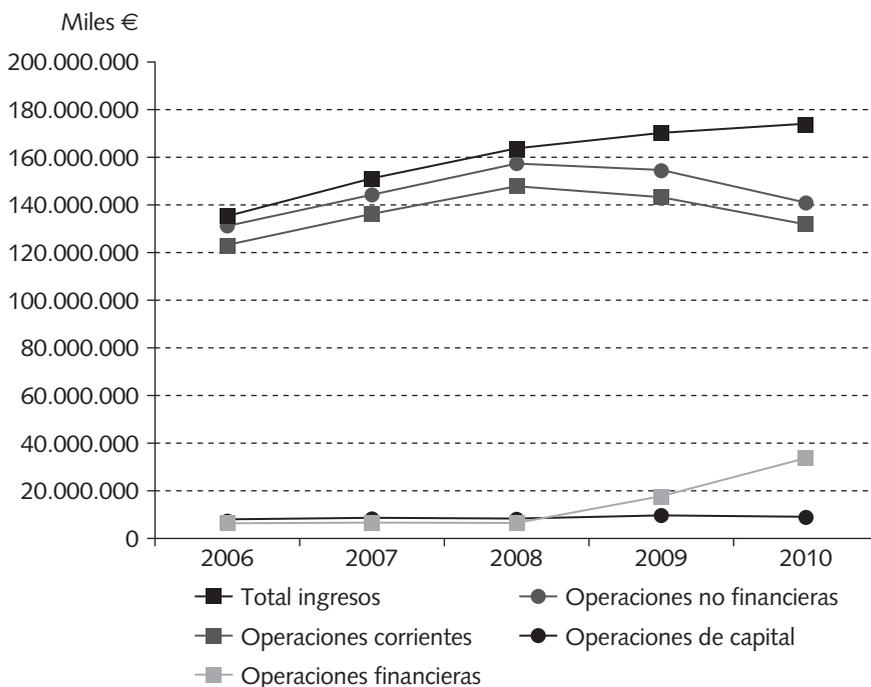
INGRESOS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
1. Impuestos directos	24.395.692,47	27.215.012,09	32.059.828,73	36.515.905,79	29.955.209,05
2. Impuestos indirectos	47.673.361,03	54.631.214,32	56.025.053,38	44.662.525,09	36.113.859,91
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.119.197,30	4.107.095,86	4.400.202,41	4.818.878,85	4.881.931,51
4. Transferencias corrientes	45.890.312,11	49.619.595,83	54.829.878,48	57.275.482,48	60.632.218,15
5. Ingresos patrimoniales	411.124,35	396.448,15	556.620,88	592.177,74	551.162,42
Operaciones corrientes	122.489.687,26	135.969.366,25	147.871.583,88	143.864.969,95	132.134.381,04
6. Enajenación de inversiones reales	678.299,97	643.835,08	629.906,70	632.588,36	518.180,49
7. Transferencias de capital	6.849.187,76	7.265.457,76	7.970.938,55	8.721.797,21	7.646.897,61
Operaciones de capital	7.527.487,73	7.909.292,84	8.600.845,25	9.354.385,57	8.165.078,10
Operaciones no financieras	130.017.174,99	143.878.659,09	156.472.429,13	153.219.355,52	140.299.459,14
8. Activos financieros	319.333,18	343.879,06	324.218,73	1.533.025,99	489.852,90
9. Pasivos financieros	5.321.700,85	5.472.562,43	5.166.070,96	15.434.393,83	32.646.328,06
Operaciones financieras	5.641.034,03	5.816.441,49	5.490.289,69	16.967.419,82	33.136.180,96
Total ingresos	135.658.209,02	149.695.100,58	161.962.718,82	170.186.775,34	173.435.640,10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

La caída de los ingresos no financieros prevista en los presupuestos de los dos últimos años determina el importante crecimiento de los ingresos de naturaleza financiera (capítulos VIII y IX) en la medida en que se hace necesario acudir a ingresos de esta naturaleza para financiar el gasto público⁵. En particular, los Pasivos financieros, en los que los ingresos previstos por las emisiones de deuda pública representan más del 80 por ciento, aumentan en el ejercicio 2009 casi un 200 por ciento sobre la cifra de 2008, para volver a crecer más de un 100 por cien en 2010.

⁵ No obstante, hay que precisar que el aumento experimentado en los ingresos del capítulo VIII del presupuesto 2009 se debe a la inclusión excepcional en los presupuestos de algunas Comunidades Autónomas de remanentes de tesorería no contemplados en ejercicios anteriores, ni incluidos posteriormente en las previsiones para 2010. Sin estas cuantías el importe de dicho capítulo no experimenta importantes variaciones en el ejercicio señalado.

GRÁFICO 10.
EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS
DE INGRESOS

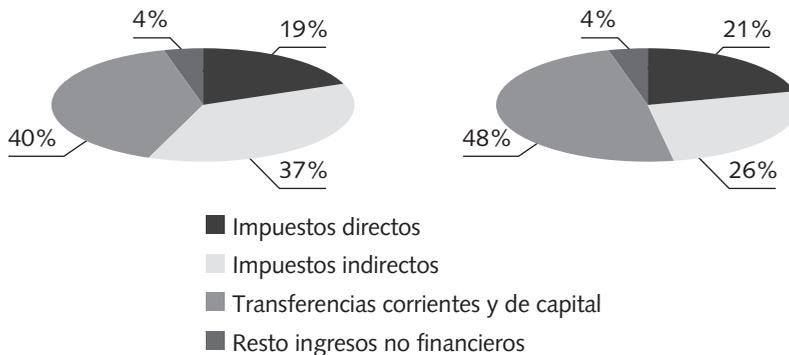


Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

A partir de las cifras anteriores se puede también apreciar la entidad relativa de los distintos epígrafes que conforman el presupuesto de ingresos.

Hasta el año 2008 el peso relativo de los cuatro bloques en los que hemos dividido el total de ingresos no financieros se mantiene, siendo las Transferencias y los Impuestos indirectos, con un peso similar, en torno al 40 por ciento, los principales grupos de recursos, seguidos por los Impuestos directos, que rondan el 20 por ciento de las operaciones no financieras. Sin embargo, siguiendo la tendencia que se apuntaba para el ejercicio 2009, en los presupuestos de 2010, si bien el orden de importancia de los distintos epígrafes sigue siendo el mismo, se ha incrementado significativamente el peso relativo de las Transferencias, hasta representar el 48 por ciento de los ingresos no financieros, en detrimento de los ingresos derivados de los Impuestos indirectos, cuya participación en el total cae por debajo del 30 por ciento, acercándose de este modo al porcentaje que representan los Impuestos directos.

GRÁFICO II.
PESO DE LOS EPÍGRAFES DE INGRESO SOBRE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

La caída de los Impuestos indirectos reflejada en el presupuesto aprobado de 2010, tanto en valor absoluto como relativo, viene marcada por el descenso en las previsiones de recaudación por IVA, ITPAJD e IIEE, que, representando el 97 por ciento del importe total del capítulo, se reducen un 33, 15 y 2 por ciento, respectivamente, sobre las cifras del presupuesto de 2009, porcentajes de reducción que son del 44, 47 y 2 por ciento, si se toma como referencia el presupuesto de 2008.

El incremento de la importancia del bloque de transferencias en el presupuesto de 2010 está motivado no sólo por la minoración de los demás recursos, sino también por el aumento de los ingresos esperados por Transferencias corrientes, concretamente las procedentes del Estado, que incluyen para este ejercicio la previsión de los anticipos a cuenta de los recursos adicionales por el nuevo sistema de financiación previstos en la Ley 22/2009.

Por último, cabe señalar que, a pesar de que los Impuestos directos aumentan su peso en 2010, su importe cae un 18 por ciento respecto a la previsión de 2009⁶, un 7 por ciento si tenemos en cuenta la cifra de 2008, debido principalmente al descenso en los recursos re-

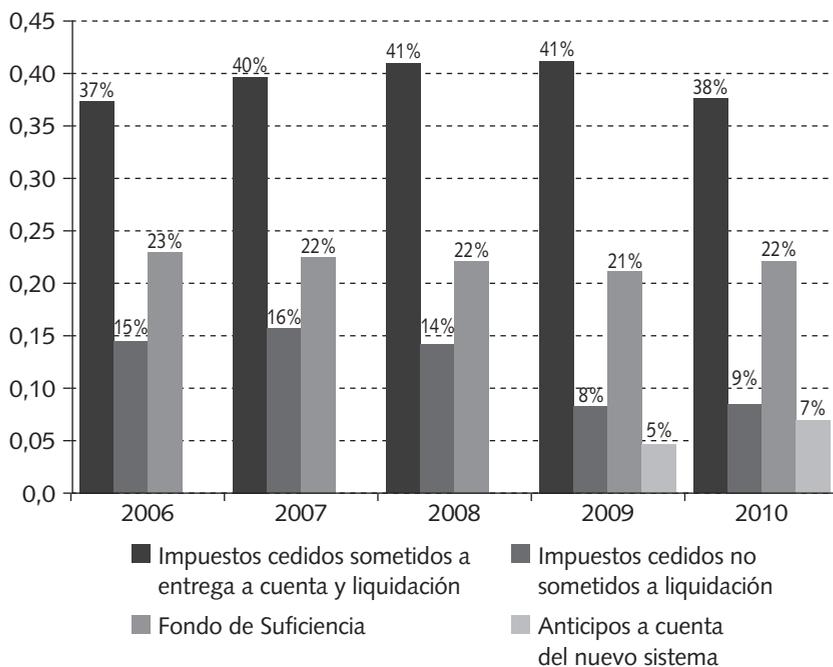
⁶ La variación de los ingresos por IRPF registrados en los presupuestos autonómicos de 2008 a 2010 no está afectada por el beneficio fiscal que, en relación a este Impuesto, fue establecido por el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, al ser asumido el coste total de dicha medida por el Estado.

gistrados por el IRPF, ya que dicho Impuesto representa el 89 por ciento del importe total del capítulo.

Las tres principales agrupaciones del Gráfico anterior integran, entre otros, los recursos derivados del sistema de financiación. Su importancia y evolución en los últimos cuatro ejercicios se refleja en el Gráfico 12, en el que se ha añadido a la cifra inicial del presupuesto aprobado en 2009 el anticipo a cuenta de los recursos adicionales del nuevo sistema que únicamente había presupuestado para ese año la Región de Murcia. La principal variación negativa en el presupuesto de 2009 se concentra en los ingresos esperados por ITPAJD (en el grupo de impuestos cedidos no sujetos a liquidación), mientras que en 2010 el descenso más acusado se produce en IRPF, IVA e IIEE (impuestos cedidos sujetos a liquidación), si bien siguen descendiendo, en valor absoluto, las previsiones por ITPAJD y Fondo de Suficiencia.

GRÁFICO 12.
PESO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA SOBRE LAS OPERACIONES NO FINANCIERAS. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En % sobre ingresos no financieros



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

Hay que hacer una última matización respecto a las cifras de los impuestos sujetos al sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación y del fondo de suficiencia registradas en los presupuestos para 2010, en el sentido de que éstas no incluyen la liquidación negativa del ejercicio 2008 en virtud de la Disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, que regula el aplazamiento de las eventuales liquidaciones negativas de recursos del sistema correspondientes a los años 2008 y 2009.

c) Magnitudes presupuestarias

La evolución de las magnitudes presupuestarias derivadas de las cifras anteriores muestra cómo el mantenimiento de los gastos corrientes, unido al descenso de los ingresos de la misma naturaleza, determina para el ejercicio 2010 un Ahorro bruto negativo para el conjunto de las Comunidades Autónomas, lo que se traduce en un aumento del Déficit presupuestario no financiero y de la Necesidad de endeudamiento.

TABLA 4.
PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS.
EJERCICIOS 2005-2010. TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(MILES DE EUROS)

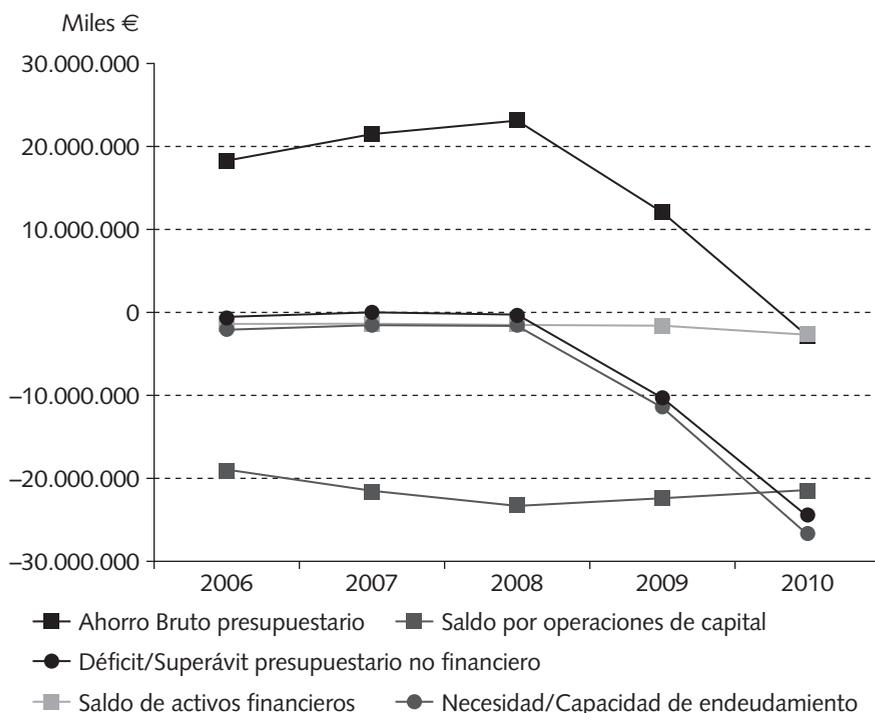
MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS	2006	2007	2008	2009	2010 (avance)
Ahorro bruto presupuestario	18.141.517,49	21.361.475,54	22.928.111,44	12.131.238,31	-3.058.318,93
Saldo por operaciones de capital	-19.020.258,00	-21.481.980,76	-23.247.418,18	-22.346.641,13	-21.391.659,31
Déficit/Superávit presupuestario no financiero	-878.740,51	-120.505,22	-319.306,74	-10.215.402,82	-24.449.978,24
Saldo de activos financieros	-1.436.283,09	-1.484.049,61	-1.418.995,34	-1.364.674,82	-2.483.119,27
Necesidad/Capacidad de endeudamiento	-2.315.023,60	-1.604.554,83	-1.738.302,08	-11.580.077,64	-26.933.097,51

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

3.3. Análisis del presupuesto autonómico desde la perspectiva de la clasificación orgánica

La estructura orgánica contenida en los presupuestos autonómicos clasifica con carácter general y de forma paralela a lo aplicado en los PGE:

GRÁFICO 14.
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las *Estadísticas de Presupuestos de Comunidades Autónomas*, del MEH, disponibles en <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/> y de los Presupuestos Generales publicados por las Comunidades Autónomas.

– Los gastos, por entes gestores y, dentro de los mismos, por secciones (que en las Administraciones generales identifican consejerías o departamentos), a su vez divididas en servicios presupuestarios (Direcciones Generales o agrupaciones similares).

– Los ingresos, por entes receptores de los mismos.

En este caso, dada la autonomía propia de cada Comunidad para decidir la organización administrativa e institucional a través de la cual gestionar su actividad, no es posible hacer una comparativa de los presupuestos autonómicos desde la perspectiva orgánica, salvo a nivel de entes equivalentes y con determinadas cautelas. Así, por ejemplo, aunque en todos los presupuestos autonómicos se distingue en la clasificación orgánica los gastos atribuidos a la Administración general de la Comunidad, a la hora de comparar las cifras de las distintas Administraciones generales hay que tener en cuenta que varias de ellas integran servicios de salud o sociales que tienen una enti-

dad importante, mientras que en otras Comunidades estos servicios se prestan a través de entes independientes con un presupuesto separado del de la Administración general. Por tanto, la comparativa o agregación de las Administraciones generales autonómicas exigirá una previa labor de depuración de las cifras correspondientes a los servicios integrados en las Comunidades afectadas.

Por otra parte, las frecuentes reorganizaciones administrativas que afectan a la estructura de las Administraciones autonómicas, por las que aparecen, se eliminan, refunden o separan secciones presupuestarias o entidades incluidas en el ámbito de consolidación presupuestario, dificultan enormemente o, en algunos casos, hacen prácticamente imposible la elaboración de series temporales que muestren la evolución de las cifras presupuestarias para cada agrupación orgánica. En general, únicamente pueden conseguirse o elaborarse comparativas homogéneas entre dos periodos en aquellos casos en que los presupuestos iniciales o las cuentas generales incluyen, bien una comparativa con el ejercicio anterior desde la perspectiva orgánica en la que se adaptan las cifras de éste a la nueva organización, bien información suficiente que permita realizar dicha adaptación.

4. CONCLUSIONES

En conclusión, el evidente peso de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público en España, tanto por la cuantía de dicho gasto como por la naturaleza esencial de los servicios prestados, unido al momento en que nos encontramos, en el que existe un amplio debate sobre cuestiones como la eficacia y eficiencia del sector público y las implicaciones económicas de sus actuaciones, hace impensable que dicho debate pueda ser ajeno a la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas.

La existencia en este subsector de 17 Administraciones que gozan de autonomía financiera reconocida constitucionalmente, complica el análisis económico de su gestión conjunta. Así, a pesar de lo señalado en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) *–los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado–*, la plena competencia de cada Comunidad para decidir las estructuras y contenidos de sus documentos presupuestarios ha propiciado que sólo a niveles agregados y tras la realización de determinadas operaciones previas de homogeneización puedan obtenerse estructuras y conte-

nidos, similares entre sí y a los del Estado, susceptibles de agregación, comparación y consolidación.

Esta situación, así como la necesidad de conocer determinada información no incluida tradicionalmente en los presupuestos administrativos, pone de manifiesto la gran importancia que tiene la existencia de adecuados canales de suministro de información sobre la gestión pública, cuyo marco actual es el establecido en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003. No obstante, las demandas crecientes de transparencia en la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas aconsejan seguir avanzando en esta línea con actuaciones como el desarrollo de la Central de información de carácter público prevista en el artículo 10 de la LGEP; el desarrollo de propuestas de normalización de estructuras presupuestarias y de homogeneidad en la elaboración de las cuentas a rendir por cada Comunidad Autónoma, así como de análisis sectoriales de la actividad pública en el seno de los grupos de trabajo, a crear o ya constituidos, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; o la ampliación de la información estadística publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda que permita realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria llevada a cabo a lo largo del ejercicio mediante la difusión de estadísticas trimestrales junto con las de carácter anual a las que nos hemos referido.

La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA

Ana Cossío Capdevila

Letrado del Tribunal de Cuentas¹

RESUMEN

El presente artículo analiza la financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control, cuestiones articuladas a través del denominado Mecanismo ATHENA.

En primer término, la autora aborda el origen y el marco legal que fundamentan este novedoso instrumento, complementario de la Política Europea de Seguridad y Defensa, marcado por la singularidad derivada de su no incardinación dentro de los instrumentos ordinarios de financiación y control existentes en la Unión Europea. A continuación, el artículo pasa a diseccionar los principales aspectos del Mecanismo ATHENA, destacándose las peculiaridades organizativas, así como la conceptualización y articulación de los gastos y costes que han de afrontarse por los Estados miembros. Posteriormente, la autora realiza un detallado excurso de las operaciones militares que hasta la fecha se han desarrollado por la Unión Europea en el marco referido, analizándose las específicas implicaciones que desde el punto de vista financiero y de control han conllevado, así como su repercusión en la configuración actual del Mecanismo ATHENA. Finalmente, el artículo estudia la articulación del control de los costes financieros derivados de las referidas operaciones, con especial atención a la configuración del Colegio de Auditores de ATHENA.

¹ Ana Cossío Capdevila ha sido miembro del Colegio de Auditores de ATHENA en representación de España de junio de 2006 a junio de 2009.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años han sido numerosos los estudios y publicaciones aparecidos sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), eterna asignatura pendiente de la Unión en opinión de buena parte de los «europeístas» más reputados; sin embargo, un aspecto de la misma que permanece relativamente desconocido es el referido a la financiación y control de las concretas misiones y operaciones emprendidas en el marco de aquélla. La creación y desarrollo, desde hace breves fechas, de un mecanismo específico para el logro de tales fines –ATHENA– es sin duda una destacada contribución en la creación de una Unión más fuerte entre todas las naciones europeas y, desde el análisis más técnico, una actuación de gran interés por la originalidad de las soluciones diseñadas. Hay que recordar que, de acuerdo con el actual marco normativo comunitario, la financiación de las operaciones no corre a cargo de los presupuestos ordinarios de la UE ni está sometida al control del Tribunal de Cuentas Europeo, lo que ha obligado a articular un marco específico de control de unos gastos muy «sensibles» –por la índole de su destino y por la cuantía de los mismos– revestido de todas las garantías y rigor acordes con la importancia de los mismos.

1.1. Marco legal

La financiación de los costes de las operaciones militares de la UE halla su fundamento jurídico en el propio derecho originario de la Unión, concretamente en los artículos 13 y 28 del Tratado de la UE de 7 de febrero de 1992, actualmente sustituidos por los artículos 26 y 41 en la versión consolidada del Tratado tras la ratificación del Tratado de Lisboa.

El artículo 26 dispone que *«1. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias.»*

Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento.

2. Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la política exterior y

de seguridad común y adaptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política.

El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

3. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.»

Por su parte, el artículo 41 establece lo siguiente: «1. Los gastos administrativos que la aplicación del presente capítulo ocasione a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de la Unión.

2. Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.

Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

3. El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43 que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros.

El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las decisiones que establezcan:

- a) las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo;
- b) las modalidades de gestión del fondo inicial;
- c) las modalidades de control financiero.

Cuando la misión prevista, de conformidad con el apartado 1 del artículo 42 y el artículo 43, no pueda imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar dicho fondo. El Alto Representante informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato.»

Los dos preceptos referidos constituyeron la base, tras una importante labor negociadora, de la adopción de la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se creó el Mecanismo ATHENA para la financiación de las operaciones militares de la UE. Esta norma comunitaria, que sufriría posteriormente diversas modificaciones, ha sido sustituida por la Decisión 2008/975/PESC del Consejo, de 18 de diciembre de 2008.

1.2. Origen

Las operaciones militares de la UE nacen con el inicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa. La Política Europea de Seguridad y Defensa tiene como base el Título V del Tratado de la UE, donde se instituye la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) («disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común») y engloba un componente militar mediante la asunción por parte de la UE de las operaciones Petersberg, un componente civil formado por las capacidades que inicialmente se desarrollan en Feira y un componente de prevención de conflictos que se incorpora en el Consejo de Goteborg de 2001².

Las misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de la crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Estas misiones se crearon mediante la Declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental³ de junio de 1992.

² Presidency Conclusions, Goteborg, 15-16 June 2001, SN 200/1/01 REV1, párr. 52.

³ Como es sabido, la UEO es una organización europea de cooperación para la defensa y la seguridad fundada en 1948 por el Tratado de Bruselas. Está constituida por 28 países, que se acogen a cuatro tipos de estatutos diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados. El Tratado de Ámsterdam

El Consejo Europeo, reunido en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, decidió que, mediante una colaboración voluntaria, los Estados miembros de la UE deberían estar a finales de 2003 en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días, y mantener durante un mínimo de un año, fuerzas militares de hasta 60.000 personas, capaces de ejercer todo el elenco de misiones Petersberg.

El 22 de septiembre de 2003 el Consejo decidió que la UE debía dotarse de medios flexibles para gestionar la financiación de los gastos comunes que originasen la operaciones militares, con independencia de la escala, complejidad o urgencia de éstas, en particular creando, a más tardar el 1 de marzo de 2004, un mecanismo de financiación permanente para sufragar los gastos comunes de cualquier futura operación militar de la UE.

El referido mecanismo se crearía, en la reunión del Consejo de 23 de febrero de 2004, mediante la Decisión 2004/197/PESC. Nace así ATHENA, mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, siendo el Consejo de la Unión el competente para decidir en cada caso si una operación tiene tales repercusiones.

El 3 de marzo de 2004 el Comité Militar de la UE definió el concepto de respuesta rápida militar de la UE. En su Informe de 14 de marzo de 2004 el Comité establece, asimismo, el concepto de agrupación táctica de la UE. En este contexto se hizo patente la necesidad de establecer un sistema de financiación anticipada para las operaciones militares de respuesta rápida.

definió a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión, ya que esta organización le confiere una capacidad operativa en el ámbito de la defensa. Sin embargo, ese párrafo se suprimió del Tratado de Niza. La UEO desempeñó, efectivamente, un papel importante en la realización de las primeras misiones de Petersberg, como el destacamento de policía a Mostar o la cooperación con la policía en Albania. Hoy en día este papel parece haber sido abandonado en favor de la creación de estructuras y capacidades propias de la Unión en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Testimonio de ello es la transferencia de las capacidades de funcionamiento de la UEO a la Unión. Por esta causa, los órganos subsidiarios de la UE, el Instituto de los Estudios de Seguridad y el Centro de Satélites, dejaron el marco de la organización el 1 de enero de 2002 para convertirse en agencias de la Unión. Además, el Tratado de Niza suprimió algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre las relaciones entre la UEO y la Unión. La defensa colectiva, competencia originaria de la UEO, se sitúa ahora en el ámbito de competencias de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). http://europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm «Síntesis de la legislación de la UE». Glosario UEO.

En la actualidad el artículo 41.2 del TUE (antiguo 28.3), en su versión consolidada tras la aprobación del Tratado de Lisboa, prevé que los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a la financiación de los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de defensa. En este sentido debe recordarse que Dinamarca⁴ no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la UE con implicaciones en el ámbito de la defensa, por lo que no contribuye a la financiación del Mecanismo ATHENA.

2. EL MECANISMO ATHENA

2.1. Organización

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, ATHENA es un mecanismo establecido para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones militares de la UE que tengan implicaciones militares o de defensa. Su régimen jurídico se encuentra principalmente establecido en la Decisión 2008/975/PESC del Consejo de 18 de diciembre de 2008, así como en la Reglamentación Financiera adaptada a la citada Decisión.

ATHENA actúa en nombre de los Estados miembros-contribuyentes, contando con la capacidad jurídica necesaria para llevar a cabo la gestión administrativa de la financiación de las citadas operaciones. La estructura organizativa de ATHENA combina elementos civiles y militares. Ha de señalarse que, de acuerdo con su normativa reguladora, tratará de utilizar, en la medida de lo posible, las capacidades ya existentes a disposición de las instituciones de la UE.

Por lo que respecta a su estructura organizativa, el mecanismo se establece bajo la autoridad de un **Comité especial** y está dirigido por un **Administrador**, el **Comandante** de cada operación y el **Contable**.

El **Comité especial** está integrado por un representante de cada Estado miembro participante, así como por un representante de la Comisión, éste con voz pero sin voto. Cuando se debata la financiación de las distintas operaciones los terceros Estados contribuyentes podrán participar en los trabajos del Comité, pero no tomarán parte

⁴ Artículo 6 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al TUE y al Tratado de la Comunidad Europea.

en las votaciones ni asistirán a ellas. El Administrador participa en las reuniones del Comité especial y se encarga de las labores de la Secretaría del mismo, con voz pero sin voto. Por su parte, el Comandante de cada operación y el Contable podrán participar en las sesiones cuando se estime necesario, careciendo ambos de voto.

Entre sus principales competencias el Comité especial está encargado de aprobar todos los presupuestos de las distintas operaciones. Sus decisiones deben adoptarse por unanimidad de sus miembros.

El **Administrador** es nombrado por el Secretario General del Consejo de la UE, tras informar al Comité especial, por un periodo de tres años. De igual modo se designa, al menos, un Administrador adjunto. El Administrador ejerce las principales funciones ejecutivas de la organización y coordina los trabajos sobre las cuestiones financieras relativas a las operaciones militares de la UE, centralizando los contactos con las Administraciones nacionales y organizaciones internacionales. En relación con cada operación, tras la correspondiente propuesta de gastos presentada por el Comandante correspondiente, es el Administrador quien elabora y presenta el presupuesto de la misma al Comité especial. Finalmente, debe señalarse que el Administrador es responsable ante el Comité especial.

El **Comandante de cada operación** ejerce, en nombre de ATHE-NA, las atribuciones relativas a la financiación de los costes comunes de la operación bajo su mando, quedando facultado para adoptar las medidas relativas a la ejecución de los gastos financiados a través del Mecanismo que considere necesarias, de las que informará al Administrador y al Comité especial. Concretamente deberá elevar al Administrador la propuesta de gastos-costes operativos comunes para el proyecto de presupuesto. Asimismo ejecutará como ordenador los créditos relativos a los costes operativos comunes, podrá celebrar y adjudicar contratos en nombre de ATHENA y ejercerá su autoridad sobre quienes participen en la ejecución de dichos créditos.

El **Contable** es nombrado por el Secretario General del Consejo de la UE por un periodo de dos años. Asimismo, se contempla la existencia de, al menos, un contable adjunto, nombrado por idéntico periodo de dos años. Entre las funciones del Contable destaca la obligación de llevar la contabilidad de ATHENA. En este ámbito, el Contable deberá definir las normas y métodos, así como el plan contable, y está encargado de preparar anualmente las cuentas del Mecanismo y de cada operación cuando ésta finalice, asistiendo al Administrador en la presentación de las cuentas a la aprobación del Comité especial. A tales efectos, el Administrador y el Comandante de cada

operación le proporcionarán toda la información necesaria para que pueda elaborar las cuentas que reflejen la imagen fiel del patrimonio de ATHENA y la ejecución del presupuesto administrado por ésta.

ATHENA cuenta igualmente con un **Auditor interno**, nombrado por el Secretario General del Consejo de la UE, a propuesta del Administrador, por un periodo de tres años, renovable por una sola vez. Le asistirá, al menos, un Auditor interno adjunto, nombrado por igual procedimiento que aquél. El Administrador debe dar cuenta anualmente al Comité especial de las auditorías internas llevadas a cabo y del seguimiento que se haya dado a las recomendaciones efectuadas.

Además de estas figuras principales en la estructura de ATHENA, forman parte de la organización general de la misma **otros agentes**.

Así, cabe señalar que todo cuartel general cuyos costes comunes sean financiados con cargo al Mecanismo debe contar con un **ordenador delegado o subdelegado**, quien será el jefe de la sección presupuestaria y financiera (J8). Esta sección estará integrada al menos por:

- un **ejecutor presupuestario**,
- un **agente de contratación**,
- un **contable**,
- un **auditor interno**, quien presentará anualmente un informe al Comité especial sobre su labor.

Finalmente, ha de recordarse que el personal de ATHENA, ya sea personal procedente de las instituciones de la UE o personal que destinen en comisión de servicios los Estados miembros, antes de su nombramiento, deberá haber recibido la habilitación para acceder a la información clasificada como mínimo en el grado «Secret UE» de que disponga el Consejo o una habilitación equivalente por parte de un Estado miembro.

2.2. Contribuciones de los Estados miembros

2.2.1. Reparto de las contribuciones

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el mecanismo ATHENA es un mecanismo cofinanciado por los Estados integrantes de la estructura de defensa de la Unión. Sin perjuicio de las contribuciones que pudieran pactarse con terceros Estados u organizaciones internacionales, el reparto de las contribuciones entre los Estados miembros contribuyentes se determinará con arreglo a la

clave basada en el producto nacional bruto (PNB) contemplada en el artículo 41.2 del Tratado de la UE⁵ y de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 2007/436/CE Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas⁶.

Los datos para el cálculo de las contribuciones serán los recogidos en la columna «Recursos propios RNB» del cuadro titulado «Resumen de la financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro» adjunto al último presupuesto adoptado de las Comunidades Europeas.

La contribución de cada Estado miembro será proporcional a la parte de la renta nacional bruta (RNB) de dicho Estado miembro en el total de las RNB de los Estados miembros cuya contribución se solicita.

2.2.2. Calendario de abono de las contribuciones

Siempre que el Consejo de la UE decida llevar a cabo una acción común en el ámbito militar, o cuando decida prorrogar una operación militar ya en curso, fijará un importe de referencia para los costes comunes de cada operación. El Administrador evaluará, con la ayuda del Estado Mayor de la UE y del Comandante de la operación si ya estuviese designado, el importe considerado necesario para cubrir los costes comunes de la operación durante el periodo previsto.

Cuando el Consejo haya adoptado el importe de referencia los Estados miembros contribuyentes abonarán el 30 por ciento de dicho importe. En cualquier caso, el Consejo puede aprobar porcentajes superiores en la contribución citada. Las contribuciones han de abonarse en el plazo de 30 días a partir de la petición correspondiente solicitada por el Administrador.

Una vez consignados en el presupuesto los créditos destinados a sufragar los costes operativos comunes de la operación, los Estados miembros pagarán el saldo de las contribuciones que adeuden para dicha operación, tras deducir las que ya les hubiesen sido solicitadas para esa misma operación y durante el mismo ejercicio.

⁵ Antiguo artículo 28.3 TUE.

⁶ Salvo lo dispuesto en los artículos 2, 4 y 5, la Decisión 2000/597/CE, Euratom, que regulaba anteriormente esta materia, quedó derogada el 1 de enero de 2007.

En los supuestos en los que se prevea que una operación vaya a durar más de seis meses, las contribuciones han de satisfacerse en cuotas semestrales, abonándose la primera cuota en el plazo de dos meses a partir de la puesta en marcha de la operación, y la segunda, en el plazo que determine el Comité especial.

2.2.3. *La financiación anticipada. Operaciones de respuesta rápida*

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, estableció en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa el llamado «Helsinki Headline Goal 2003». El referido objetivo aparece definido en los siguientes términos:

*«Desde este momento hasta el año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, [los Estados miembros] estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg fijadas en el Tratado de Ámsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o **entre 50.000 y 60.000 personas**). Estas fuerzas deberían ser autónomas desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un **plazo de sesenta días**, y en ese mismo plazo aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud **al menos durante un año**, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales»⁷.*

Los Consejos europeos siguientes han adoptado las correspondientes decisiones dirigidas a desarrollar este objetivo. Así, el Consejo de Laeken (diciembre de 2001) acordó poner en marcha el llamado European Capabilities Action Plan (ECAP). Dos años más tarde, el mismo órgano acordaría la Estrategia Europea de Seguridad. En mayo de 2004 se da un nuevo impulso al desarrollo de capacidades militares mediante la aprobación del denominado «Objetivo principal 2010», en el que se fija como uno de los elementos clave de la Estrategia Europea de Seguridad la capacidad de la UE para desplegar combinaciones de fuerzas de despliegue rápido (Battlegroups). De esta forma el Objetivo 2010 establece como prioridad la respuesta rápida, ya enunciada en el Objetivo Global de Helsinki 2003. A este respecto, el procedimiento de toma de decisiones y de planeamiento prevé que la Unión Europea debe ser capaz de adoptar la decisión

⁷ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

para iniciar una operación dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del concepto de gestión de crisis por el Consejo, y que las fuerzas empiecen a desempeñar su misión sobre el terreno en un plazo máximo de diez días después de la decisión de la UE aprobatoria del despliegue de la operación.

La Decisión 2008/975/PESC del Consejo contempla la financiación anticipada para las operaciones militares de respuesta rápida, previendo un método flexible que agilice el pago de las contribuciones.

Así, se establece como criterio general que los Estados miembros contribuyentes satisfagan por adelantado sus contribuciones a ATHENA. Ahora bien, en el supuesto de que el Consejo decida llevar a cabo una operación militar de respuesta rápida, los Estados deben pagar sus contribuciones en el plazo de cinco días a partir del envío de la petición de fondos y hasta el total del importe de referencia fijado por el Consejo, a menos que éste decida en otro sentido.

En determinadas circunstancias contempladas por la normativa reguladora, cualquier Estado miembro anticipador podrá autorizar al Administrador para que emplee su contribución anticipada con el fin de cubrir su contribución a otra operación en la que participe y que no sea de respuesta rápida. La contribución pagada por anticipado será repuesta por el Estado miembro interesado en el plazo de noventa días a partir de envío de la petición.

Un Estado miembro, un tercer Estado o, en su caso, una organización internacional, autorizada por el Consejo a financiar anticipadamente una parte de los costes comunes de una operación, podrá obtener el reembolso por parte de ATHENA, previa petición, acompañada de los justificantes necesarios, dirigida al Administrador en el plazo máximo de dos meses tras la fecha de finalización de la operación referida.

2.3. Gastos comunes

2.3.1. Costes comunes que estarán a cargo de ATHENA siempre que se generen

Se trata de costes comunes que no siempre pueden vincularse directamente a una operación específica:

- Los gastos que origine la presentación de las cuentas de una operación al Comité especial.
- Indemnizaciones por daños y costes derivados de reclamaciones y acciones judiciales que deban pagarse a través de ATHENA.

– Costes derivados de cualquier decisión de almacenar el material que se adquirió en común para una operación.

– Costes bancarios.

– Costes de auditoría.

– Costes comunes relativos a la fase de preparación de una operación, tales como los gastos adicionales necesarios para las misiones de exploración y preparativos realizados por las fuerzas militares de cara a una misión: transporte, alojamiento, empleo de medios de comunicación para comunicaciones operativas, contratación de personal civil local para la ejecución de la misión (intérpretes, conductores, etc.) y servicios de evacuación médica de urgencia cuando no pueda prestarse tratamiento médico en el escenario de las operaciones al personal participante en los trabajos preparatorios.

2.3.2. *Costes operativos comunes relativos a la FASE ACTIVA de las operaciones que estarán **siempre** a cargo de ATHENA*

En todas las operaciones militares de la UE ATHENA sufragará en concepto de costes operativos comunes los costes adicionales necesarios para la operación definidos a continuación:

1. Costes adicionales para cuarteles generales (de fuerza, de operación o de componente). Se entiende por costes adicionales financiados en común:

a) gastos de transporte (ida y vuelta al escenario de las operaciones para desplegar, mantener o recuperar cuarteles generales);

b) gastos de administración (material suplementarios de oficina, mantenimiento de edificios...);

c) personal civil empleado específicamente para la operación en los cuarteles generales;

d) comunicaciones entre cuarteles generales y entre éstos y las tropas;

e) transporte y viajes (excluidas dietas) dentro de la zona de operaciones de los cuarteles generales (incluidos viajes oficiales a Bruselas y/o los lugares de celebración de las reuniones de la UE);

f) gasto en infraestructuras de alojamientos (adquisición, alquiler o reformas de los cuarteles generales en el teatro de operaciones cuando fueren necesarios);

- g)* información al público;
- h)* gastos de representación y hospitalidad;

2. Costes adicionales relativos a la prestación de apoyo a la fuerza en conjunto, como:

- a)* obras de despliegue e infraestructuras (aeropuertos, ferrocarriles, puertos, vías logísticas, tratamiento de aguas...);
- b)* marcas de identificación (tarjetas identificativas, insignias, banderas de la UE...);
- c)* servicios médicos;
- d)* obtención de información (imágenes de satélites);

3. Costes adicionales contraídos por la UE por recurrir a medios y capacidades comunes de la OTAN.

4. Costes adicionales contraídos por la UE por bienes servicios u obras incluidos en la lista de costes comunes y puestos a disposición de una operación de la UE por un Estado miembro, una institución de la UE, un tercer Estado o una organización internacional.

2.3.3. Costes comunes operativos relativos a la FASE ACTIVA de una operación específica que estarán a cargo de ATHENA si así lo decide el Consejo

- a)* Costes de transporte de ida y vuelta al escenario de las operaciones para desplegar, mantener y recuperar las fuerzas necesarias para la operación;
- b)* cuartel general multinacional de la fuerza operativa.

Cuando no se alcance la unanimidad en el Comité especial se podrá elevar la cuestión al Consejo por iniciativa de la Presidencia.

2.3.4. Costes operativos comunes relativos que estarán a cargo de ATHENA cuando lo solicite el Comandante de la operación y lo apruebe el Comité especial

- a)* Material adicional esencial;
- b)* instalación de servicios de apoyo sanitario no incluidos;
- c)* obtención de información (inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la zona de operaciones, incluida vigilancia aire-tierra, inteligencia humana);

d) otras capacidades indispensables en la zona de operaciones (desminado, protección química, biológica, radiológica y nuclear; almacenamiento y destrucción de armas y municiones recogidas en la zona de operaciones).

2.3.5. *Costes operativos comunes relativos a la CONCLUSIÓN de una operación que estarán a cargo de ATHENA*

Son los costes generados para dar un destino final a los equipos e infraestructuras financiados en común, así como los costes adicionales necesarios para establecer las cuentas de la operación.

2.4. «National Borne Costs»

El Mecanismo ATHENA prevé la posibilidad de prefinanciar por cuenta de los Estados miembros participantes los gastos no incluidos como costes comunes de la operación para facilitar su gestión.

El Comité especial puede decidir, a propuesta del Administrador o de un Estado miembro, que la gestión administrativa de determinados gastos relativos a una operación, en particular en el ámbito del apoyo al personal, comedores y lavandería, mapas, combustible, recogida de basuras, entre otros posibles, se confíe a ATHENA, aunque dichos gastos sigan corriendo a cargo de cada uno de los Estados miembros por la parte que les corresponda.

Por otra parte, la normativa reguladora del Mecanismo contempla la posibilidad de que se autorice al Comandante de la operación a celebrar, en nombre de los Estados miembros participantes, contratos de adquisición de los suministros correspondientes. ATHENA podrá recaudar previamente de dichos Estados los fondos necesarios para cumplir los contratos que se hayan celebrado.

ATHENA llevará la contabilidad de dichos gastos enviando mensualmente a cada Estado una relación de los gastos generados a su cargo durante el mes anterior y solicitándole los fondos necesarios para sufragar los mismos. Los Estados miembros abonarán a ATHENA los fondos solicitados dentro de los treinta días siguientes al envío de la petición de fondos.

3. OPERACIONES

Procederemos a continuación a realizar un breve excursión de las operaciones de carácter militar llevadas a cabo por la Unión Europea y financiadas a través de ATHENA.

3.1. Concordia/FYROM

En el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de julio de 2002, se decidió el reemplazo de las fuerzas de estabilización de la OTAN en Macedonia (SFOR). Posteriormente se celebraron los acuerdos entre la OTAN y la UE sobre dicha operación, conocidos por «Acuerdos Berlín plus»⁸, acuerdos que disciplinarían las relaciones entre ambas organizaciones internacionales sobre la materia.

Con esta operación comenzó la experiencia práctica de la UE en materia de gestión de crisis militares, en cooperación con la OTAN, colaboración que se iría ampliando y perfeccionando en el transcurso de los años siguientes.

El objetivo principal de la operación fue la creación de un marco estable y seguro en la zona que permitiera la aplicación del Acuerdo de Ohrid, firmado el 13 de agosto de 2001, para promover el desarrollo pacífico de la sociedad civil, los intereses y las distintas identidades étnicas de los ciudadanos macedonios, así como el reforzamiento de los lazos entre la FYROM y la comunidad euroatlántica.

En esta operación participaron alrededor de 400 militares provenientes de 13 Estados miembros de la UE, completados con otros pertenecientes a 14 terceros Estados. El Comandante de la operación fue el almirante Rainer Feist (Alemania).

La operación se inició el 31 de marzo de 2003 y se culminó el 15 de diciembre de 2003.

Base legal

La UE puso en marcha la operación Concordia en la ex República Yugoslava de Macedonia el 31 de marzo de 2003, en virtud de la Acción Común del Consejo de la UE 2003/92 PESC, de 27 de enero de 2003, a petición del Gobierno macedonio, con el fin de garantizar el relevo de la operación de la OTAN denominada «Armonía aliada». La duración de la operación fue ampliada en virtud de la Decisión 2003/563 CFSP, de 29 de julio de 2003.

Disposiciones financieras

La operación se efectuó recurriendo en lo posible a los medios y capacidades de la OTAN. Los costes de acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas fueron considerados como gastos comunes financiables (debe tenerse presente que el Mecanismo ATHENA no estaba

⁸ Firmado el 17 de marzo de 2003.

aún constituido). En cambio, los costes relacionados con el transporte de fuerzas en su conjunto no fueron considerados gastos comunes de la operación. El importe de referencia financiera de la operación se fijó en 4.700.000 €.

3.2. Operación Artemis/República Democrática del Congo

Se trató de la primera operación militar autónoma de la Unión Europea. Ante el recrudecimiento de los combates en la República Democrática del Congo (RDC), la Unión decidió intervenir en mayo de 2003 con el fin último de frenar la violencia. Para ello envió una fuerza hasta septiembre del mismo año, dirigida por Francia, destinada a apoyar la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

La operación Artemis supuso principalmente una operación de apoyo a la Misión de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC). El objetivo común de ambas misiones fue el de contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia, región de Ituri.

Francia fue designada como nación marco de la operación. El mayor general Bruno Neveux fue nombrado Comandante de la operación, que contó con aproximadamente 1.800 militares.

La operación fue puesta en marcha el 12 de junio de 2003 y finalizó oficialmente el 1 de septiembre del mismo año.

Base jurídica

La operación Artemis se aprobó en virtud de la Resolución 1.484 del Consejo de Naciones Unidas, de 30 de mayo de 2003 y de la Acción Común 2003/423/CFSP, de 5 de junio de 2003.

Disposiciones financieras

El importe de referencia financiera fue fijado en 7.000.000 €. A los efectos de esta Operación los gastos de barracones, alojamiento y transporte de fuerzas en su conjunto no fueron considerados gastos comunes.

3.3. Operación Althea/Bosnia y Herzegovina

La operación Althea –todavía activa– es la tercera y más importante operación militar de la UE. Se encuentra bajo los «Acuerdos Berlín plus», al igual que la operación Concordia.

El objetivo de la operación es garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz de París/Dayton (diciembre de 1995) y asegurar un clima de paz y estabilidad en Bosnia-Herzegovina que permita construir un Estado democrático y multiétnico capaz de cumplir los requisitos necesarios para poder iniciar negociaciones de adhesión a la UE.

En diciembre de 2004, nueve años después del fin de la guerra en los Balcanes, la UE lanzó la operación militar Althea, que ha sido la primera en financiarse y gestionarse económicamente a través del Mecanismo ATHENA. La UE tomó el relevo de la OTAN en el mantenimiento de la paz y seguridad en la región tras los acuerdos del Dayton/París. La UE desplegó una fuerza militar (EUFOR) del mismo nivel que la establecida por la fuerza de estabilización de la OTAN (SFOR), con alrededor de 7.000 tropas. La EUFOR se desplegó principalmente en Tuzla, Banja Luca y Mostar, localizándose su cuartel general en Camp Butmir, Sarajevo.

A partir de febrero de 2007 el Consejo de la UE se ha replanteado la situación en la zona, comenzando una fase de transición que ha supuesto una reducción significativa de la presencia militar europea en aquélla. En la actualidad permanecen en el teatro de operaciones alrededor de 2.200 soldados, principalmente situados en Camp Butmir. El almirante Rainer Feist fue nombrado Comandante de la operación.

Base jurídica

La UE aprobó la operación en virtud de la acción común del Consejo 2004/570/PESC, de 12 de julio de 2004, si bien su origen último se halla en la Resolución 1.551 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 9 de julio de 1994. Formalmente, la operación se activó el 2 de diciembre de 2004, tras la Decisión 2004/803/CFSP del Consejo de la UE, de 25 de noviembre de 2004.

Disposiciones financieras

La operación Althea es la primera en utilizar el Mecanismo ATHENA para la gestión de su vertiente financiera. No se consideran costes comunes de la operación el alojamiento ni el transporte de fuerzas. La operación se financia recurriendo en lo posible a capacidades de la OTAN en el marco de los «Acuerdos Berlín plus». El importe de referencia para la operación fue de 71.700.000 €.

3.4. Operación cívico-militar Amis II/Darfur (Sudán)

Es la primera misión de la UE que se ha realizado en colaboración con la Unión Africana.

El 28 de mayo de 2004 la Unión Africana decidió desplegar en Darfur una misión (African Mission in Sudan) de seguimiento a fin de comprobar el cumplimiento del N'djamena Humanitarian Ceasefire Agreement de 8 de abril de 2004 (Amis), ampliando dicha decisión el 20 de octubre de 2004 a fin de incluir en su mandato la asistencia para la construcción de un entorno seguro para la protección de los civiles y de las operaciones humanitarias en la zona (Amis II).

La misión europea incluyó el apoyo a la policía civil de Amis, la planificación y asistencia técnica en todos los niveles de mando, el envío de observadores militares, la formación de tropas y observadores, así como el transporte táctico y estratégico.

La OTAN también mantiene una misión de apoyo a Amis II, especialmente en medios de transporte aéreo y formación de oficiales militares africanos.

Habiendo comenzado en julio de 2005, el mandato de la UE en Darfur acabó el 31 de diciembre de 2007, transformándose en una operación híbrida de la UA y la OTAN denominada Unamid.

Base jurídica

En respuesta a la petición de la Unión Africana, la UE, mediante la Acción común 2005/557/CFSP, de 18 de julio de 2005, estableció una acción de soporte civil-militar de apoyo a la operación Amis II.

Disposiciones financieras

El importe de referencia del ámbito militar de la operación, prevista inicialmente para un periodo de seis meses, ascendió a 1.970.000 €, siendo financiada a través de ATHENA.

En relación al componente militar se consideraron costes comunes de la operación: los sistemas de comunicación e información, transporte, evacuación médica y alojamiento del personal militar; los costes de evacuación médica y sistemas de comunicación de los observadores militares y los costes de las marcas de identificación, tanto de tropas como de observadores militares.

3.5. Operación de la EUFOR: Chad y República Centroafricana

En este conflicto el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas diseñó un concepto de misión internacional apoyado en tres componentes: humanitario, policial y militar. Naciones Unidas se haría cargo del primero y Chad del segundo, con el apoyo de Naciones Unidas. La misión se desplegaría en las zonas de refugiados y desplazados del este de Chad y del noreste de la República Centroafricana, pero no se desplegaría ninguna presencia militar sobre la frontera. Paralelamente, la UE comenzó a prepararse para asumir el componente militar de la misión. El Consejo de 12 de septiembre de 2007 aprobó el concepto de crisis, y el Secretario General y Alto Representante de la PESC informó cinco días después al Secretario General de Naciones Unidas de la disponibilidad de la UE para asumir el componente militar de la operación durante los primeros 12 meses.

La UE comenzó a planificar la operación en julio de 2007 para encargarse de la seguridad en los campos de refugiados y desplazados, facilitar las misiones humanitarias y proteger al personal de Naciones Unidas, sus instalaciones y equipos.

En la operación Eufor Chad/RCA participan 23 Estados, de los cuales 19 han tenido presencia en el teatro de operaciones –siendo tres terceros Estados–, con un total de 3.700 soldados (de ellos 2.100 franceses). Ha sido la mayor operación europea en África hasta la fecha. Su cadena de mando depende del general irlandés Patrick Nash, como comandante de la operación, dirigida desde el cuartel general operacional francés de Mont Valérien. La misión ha tenido un plazo taxativo de 12 meses a partir de su puesta en marcha operativa, pretendiéndose dar paso después a las fuerzas africanas, tal y como ocurrió también en la operación Artemis.

Tras diversos conflictos en la zona, la operación Eufor Chad/RCA fue puesta en marcha el 28 de enero de 2008 en virtud de la Decisión del Consejo de la UE 2008/101/CFSP.

Un año más tarde, el Consejo de Seguridad de la ONU, en virtud de su Resolución 1.861, de 14 de enero de 2009, acordaría el despliegue de la MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad) en sustitución de la EUFOR Chad/RCA. El 15 de marzo de 2009 se produjo el traspaso de poderes a la MINURCAT.

Base jurídica

La Resolución 1.778/2007, de 25 de septiembre de 2007, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó esta misión multi-

dimensional en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT). Por su parte, la UE aprobó la operación en virtud de la Acción Conjunta 2007/677/CFSP, de 15 de octubre de 2007.

Disposiciones financieras

El importe de referencia aprobado para los costes comunes de la operación, que sería financiada a través de ATHENA, quedó fijado en 99.200.000 €.

3.6. Operación Atalanta: EUNAVFOR Somalia

La operación Atalanta es la primera operación naval de la eurofuerza. Esta operación tiene su origen en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1.814, 1.816, 1.838, 1.846, adoptadas en 2008, y en la 1.897, adoptada en 2009.

Esta operación es parte de una acción global llevada a cabo por la UE en el cuerno de África para gestionar la crisis somalí, desde diversas perspectivas, ya sea política, de seguridad y humanitaria.

La misión Eunav-Atalanta tiene por objeto la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos en su distribución de ayuda alimentaria a los desplazados en Somalia, así como la protección de otros buques mercantes que faenen en la zona, y la prevención y combate de los actos de piratería que se cometan en la zona donde la EUNAV esté presente.

La operación fue activada el 8 de diciembre de 2008 (Decisión del Consejo 2008/918/CFSP) y, en virtud de la Decisión del Consejo 2009/907/CFSP, ha de concluir el 12 de diciembre de 2010.

Base jurídica

En el ámbito de la UE la operación viene establecida por la acción común 2008/851/CFSP, de 10 de noviembre de 2008, modificada por Decisión del Consejo 2009/907/CFSP, de 8 de diciembre de 2009.

Disposiciones financieras

Los costes comunes de la operación se financiarán conforme a lo establecido para las operaciones militares sufragadas a través del Mecanismo ATHENA. El importe de referencia para los costes comunes será de 8.300.000 €.

4. EL CONTROL EXTERNO DE LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES. EL COLEGIO DE AUDITORES DE ATHENA

4.1. Rendición de cuentas

El proceso de rendición de cuentas en el seno del mecanismo ATHENA comienza cuando el Comandante de cada operación proporciona al contable de aquél los datos necesarios para formar la cuenta global del mismo. Así, antes de 31 de marzo siguiente al cierre del ejercicio⁹, o bien en un plazo de cuatro meses a partir del final de una operación si esta última fecha es anterior, cada Comandante de operación debe remitir al referido contable la información necesaria para formar las cuentas anuales de los costes comunes, las cuentas de los gastos pre-financiados (*National Borne Costs*) y el informe anual de actividad.

El Administrador, en colaboración con el Contable y los Comandantes de operación, establecerá y presentará al Comité especial y al Colegio de Auditores las cuentas anuales provisionales y el informe de actividad antes del 30 de abril siguiente al cierre del ejercicio.

Con anterioridad al 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio, el Comité especial ha de recibir del Colegio de Auditores el informe anual de auditoría, y del Administrador –en colaboración con el Contable y los Comandantes de operación– las cuentas anuales definitivas de ATHENA. Antes del 30 de septiembre siguiente al cierre del ejercicio, el Comité especial examina las cuentas anuales a la vista del informe de auditoría presentado por el Colegio de Auditores con vistas a la aprobación de la gestión del Administrador, del Contable y del Comandante de cada operación.

4.2. El Colegio de Auditores de ATHENA

El Colegio de Auditores de ATHENA está regulado en el artículo 39 de la Decisión 2008/975/PESC del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por la que se regula el Mecanismo, así como en los términos de referencia del propio Colegio, aprobados el 7 de diciembre de 2005 (Documento nº 5/CoAA), adaptados a las sucesivas modificaciones de la mencionada Decisión.

Así pues, como órgano de control externo de las cuentas y de la actividad económico-financiera de ATHENA, el Consejo prevé la

⁹ El ejercicio financiero está basado en el año natural de 1 de enero a 31 de diciembre.

creación de un Colegio Internacional de Auditores integrado por seis miembros.

Como puede observarse, esta tarea no se atribuye al Tribunal de Cuentas de la UE (arts. 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la UE –antiguos 246 a 248 de TCE–) dado que las cuentas de ATHENA no se integran en la cuentas ordinarias de la UE, estando su presupuesto constituido de modo distinto al Presupuesto ordinario de la UE. Asimismo el acto constitutivo de ATHENA excluye indirectamente la participación del Tribunal de Cuentas de la UE al establecer un Colegio de Auditores propio.

El Comité especial nombra cada año dos miembros escogidos entre los candidatos propuestos por los Estados miembros. El nombramiento se realiza por un periodo de tres años (con efectos desde 1 de enero del año siguiente), siendo renovable por una sola vez. El Comité puede prorrogar el mandato de un miembro por un periodo máximo de seis meses.

Los candidatos deben ser miembros de la Institución Nacional Superior de Control de un Estado miembro, o recomendados por dicha Institución, así como ofrecer garantías suficientes de seguridad e independencia. Deberán estar disponibles para ejercer funciones por cuenta de ATHENA en caso necesario. Los miembros del Colegio continúan siendo remunerados por su Institución de origen, recibiendo únicamente de ATHENA el reembolso de los gastos de misión de acuerdo con las reglas aplicables a los funcionarios de las Comunidades Europeas de grado equivalente¹⁰. Podrán actuar asistidos por ayudantes aprobados por el Comité especial. Dichos ayudantes, al igual que los miembros, deberán estar en posesión de las debidas acreditaciones de seguridad (al menos a nivel de «Secreto UE» o clasificación nacional o de la OTAN equivalente) y serán retribuidos de la misma forma que los miembros. Los miembros del Colegio y sus asistentes deben garantizar el respeto de la confidencialidad de la información a la que tengan acceso durante su mandato de acuerdo con las reglas de acceso a dicha información.

El Colegio elegirá anualmente entre sus miembros a su Presidente, pudiendo renovar su mandato anualmente si así se estima conveniente. Todas las decisiones serán tomadas en virtud del voto de la mayoría, siendo necesaria la presencia de cuatro de los seis miembros para que haya quórum suficiente para la votación. La opinión

¹⁰ A estos efectos, los miembros de Colegio tendrán la consideración de funcionarios de grado A*14.

de auditoría debe ser aprobada por todos los miembros del Colegio. En el caso excepcional de que un miembro no esté de acuerdo podrá no firmarla. En caso de empate decide el voto de calidad del Presidente del Colegio.

Los integrantes del Colegio sólo podrán solicitar o recibir instrucciones del Comité especial, siendo completamente independientes. Asimismo, son los únicos responsables de la realización de la auditoría externa. Han de comprobar durante el ejercicio presupuestario y *a posteriori*, mediante controles *in situ* y controles de documentos justificativos, que los gastos financiados o prefinanciados a través de ATHENA se han ejecutado de conformidad con la legislación aplicable y los principios de buena gestión financiera (economía, eficacia y eficiencia) y que los controles internos son adecuados.

Se ha dado especial importancia a los controles realizados directamente en el teatro de operaciones durante el desarrollo de las mismas, tratando de optimizar la lecciones aprendidas de las distintas prácticas implementadas en el menor espacio de tiempo, de modo que los beneficios que aportan los resultados del control externo en cuanto a buenas prácticas de gestión puedan ser conocidos y utilizados a la mayor brevedad, teniendo en cuenta la duración de las distintas operaciones militares. Ello no debe, sin embargo, restar la debida objetividad y el sosiego necesario que debe primar en el auditor externo para ofrecer un análisis global del funcionamiento del Mecanismo financiero y de sus procedimientos de actuación.

Tanto los miembros del Colegio como sus asistentes tendrán acceso, sin dilación y sin necesidad de previo aviso, a toda la documentación que estimen necesaria para el desempeño de función, así como a los lugares donde ésta se encuentre, pudiendo solicitar copia de la misma. Su actuación debe ajustarse al Código Ético de INTOSAI, desarrollándose sus trabajos de acuerdo con las normas internacionales más exigentes.

Durante el procedimiento de fiscalización de las cuentas, el Colegio remitirá al Administrador y al Comandante de la operación un borrador del informe de auditoría a fin de permitir las alegaciones y aclaraciones pertinentes. La respuesta del Administrador y del Comandante deberá producirse en el plazo de cuatro semanas desde la recepción del borrador.

El Colegio de Auditores únicamente deberá dar cuenta de su misión al Comité especial. Por otra parte, para el desarrollo de su cometido, el Comité especial podrá decidir caso por caso y por motivos específicos recurrir a otros organismos externos.

Finalmente, ha de indicarse que cuando la ejecución de los gastos de ATHENA se haya encomendado a un Estado miembro, una institución comunitaria o una organización internacional respetarán éstos las normas aplicables a la auditoría de sus propios gastos. El coste de las auditorías realizadas por auditores que actúen en nombre de ATHENA se considerará coste común a cargo de ATHENA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2008: *Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2007*. PESD: Las misiones de paz de la UE. www.cidob.org

CABALEIRO LARRÁN, M.: «Los costes de la política exterior de seguridad común y defensa», *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, nº 276, CESEDEN, 2002.

—: «Financiación de las operaciones militares lideradas por la Unión Europea», *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, nº 279, CESEDEN, 2003.

FERNÁNDEZ SOLA, N.: *La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea*, 2004, http://www.unizar.es/union_europea/files/PESD-BEURdef.pdf

FONTENLA BALLESTA, S.: «Las capacidades militares de la Unión Europea», *Revista Fuerzas de Seguridad y Defensa*, junio 2008.

RUIZ CAMPILO, X.: «La Unión Europea y las misiones PESD», *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (mayo/May 2006).

VERGARA MELERO, J. A.: «Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 9, octubre 2008.

<http://www.euforbih.org/>

<http://www.consilium.europa.eu/>

<http://www.nato.int/>

<http://www.un.org/>

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA



Tercer cuatrimestre del año 2009

Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el tercer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

En la primera parte, «Legislación y otros aspectos», constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica para facilitar su consulta.

La segunda parte, «Jurisprudencia», recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuen-

tas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes estatales

■ REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS por la que se modifica el artículo 46.1 (*BOE*, nº 256, de 23 de octubre de 2009).

■ REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO por la que se modifica el artículo 169 (*BOE*, nº 259, de 27 de octubre de 2009).

■ LEY 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (*BOE*, nº 259, de 27 de octubre de 2009).

■ LEY ORGÁNICA 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*BOE*, nº 266, de 4 de noviembre de 2009).

■ LEY 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial (*BOE*, nº 266, de 4 de noviembre de 2009).

■ LEY 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (*BOE*, nº 309, de 24 de diciembre de 2009).

■ CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (*BOE*, nº 313, de 29 de diciembre de 2009).

■ LEY 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (*BOE*, nº 315, de 31 de diciembre de 2009).

1.2. Leyes autonómicas

1.2.1. Comunidad de Madrid

■ LEY 4/2009, de 20 de julio, de medidas fiscales contra la crisis económica (*BOE*, nº 240, de 5 de octubre de 2009).

1.3. Reales Decretos

■ REAL DECRETO 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (*BOE*, nº 226, de 18 de septiembre de 2009).

■ CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 900/2009, de 22 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de las correspondientes a la Tesorería General de la Seguridad Social (*BOE*, nº 242, de 7 de octubre de 2009).

■ REAL DECRETO-LEY 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (*BOE*, nº 259 de 27 de octubre de 2009).

■ REAL DECRETO 1672/2009, de 6 de noviembre, por el que se modifica el Estatuto del Instituto de Salud Carlos III, aprobado por Real Decreto 375/2001, de 6 de abril (*BOE*, nº 277, de 17 de noviembre de 2009).

■ REAL DECRETO 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (*BOE*, nº 278, de 18 de noviembre de 2009).

■ REAL DECRETO 1819/2009, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores (*BOE*, nº 287, de 28 de noviembre de 2009).

■ REAL DECRETO 1788/2009, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, aprobado por Real Decreto 1495/2007, de 12 de noviembre (*BOE*, nº 290, de 2 de diciembre de 2009).

■ REAL DECRETO 2003/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1514/2007, de 16 noviembre, por el que

se aprueba el Plan General de Contabilidad (*BOE*, nº 313, de 29 de diciembre de 2009).

■ REAL DECRETO 2004/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de pagos a cuenta; el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, en materia de obligaciones formales, y se establecen para 2010 nuevos plazos de renunciaciones y revocaciones al método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los regímenes especiales simplificado y de la agricultura, ganadería y pesca del Impuesto sobre el Valor Añadido (*BOE*, nº 313, de 29 de diciembre de 2009).

■ REAL DECRETO 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (*BOE*, nº 313, de 29 de diciembre de 2009).

■ CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 2004/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de pagos a cuenta; el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y se establecen para 2010 nuevos plazos de renunciaciones y revocaciones al método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los regímenes especiales simplificado y de la agricultura, ganadería y pesca del Impuesto sobre el Valor Añadido (*BOE*, nº 315, de 31 de diciembre de 2009).

1.4. Órdenes Ministeriales y Circulares

■ ORDEN EHA/2513/2009, de 15 de septiembre, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría (*BOE*, nº 229, de 22 de septiembre de 2009).

■ CIRCULAR 1/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre control financiero permanente (BOE, nº 238, de 2 de octubre de 2009).

■ CIRCULAR 2/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre auditoría pública (BOE, nº 238, de 2 de octubre de 2009).

■ ORDEN EHA/2868/2009, de 13 de octubre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2009 relativas a la contabilidad de gastos públicos (BOE, nº 260, de 28 de octubre de 2009).

1.5. Acuerdos y Resoluciones

■ RESOLUCIÓN de 14 de septiembre de 2009, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se determina el contenido mínimo de la información a publicar en el *Boletín Oficial del Estado* por las entidades del sector público estatal empresarial y fundacional que no tengan obligación de publicar sus cuentas anuales en el Registro Mercantil (BOE, nº 231, de 24 de septiembre de 2009).

■ ACUERDO de 21 de septiembre de 2009, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (BOE, nº 247, de 13 de octubre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 29 de septiembre de 2009, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la Norma Técnica de Auditoría de elaboración del Informe Complementario al de auditoría de las cuentas anuales de las empresas de servicios de inversión y sus grupos (BOE, nº 272, de 11 de noviembre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 19 de noviembre de 2009, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (BOE, nº 284, de 25 de noviembre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2009, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se convocan procesos selectivos para ingreso por el sistema general de acceso libre y por el de promoción interna en el Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (BOE, nº 313, de 29 de diciembre de 2009).

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y resúmenes doctrinales

■ SENTENCIA 20/09, de 29 de septiembre. Recurso de apelación nº 56/08. Procedimiento de reintegro nº 13/07. Ramo: Entidades Locales, Ayuntamiento de Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Afirma la Sala de Justicia que el recurso de apelación es un recurso ordinario que no autoriza a resolver problemas o cuestiones distintos de los planteados en la primera instancia. Se analiza, también, la legitimación activa en los procedimientos de que conoce el Tribunal de Cuentas y se afirma que la relación entre la Administración Pública titular última de las acciones y la sociedad mercantil es de carácter fiduciario, ya que la sociedad actúa con unos fondos que nunca dejan de pertenecer a la Administración.

También analiza la Sala si es necesario el conocimiento formal del interesado para que se produzca la interrupción de la prescripción, señalando que el procedimiento fiscalizador no se dirige contra nadie, por lo que no tiene sentido, en estos casos, hablar de comunicación al interesado del inicio de la actividad fiscalizadora.

Sigue afirmando la Sala que la legitimación pasiva *ad causam* existe cuando la parte llamada al proceso como demandada está en una posición o condición en relación con el objeto del proceso que genera la aptitud o idoneidad para ser parte procesal. También señala respecto al litisconsorcio pasivo necesario que la responsabilidad de la gestión patrimonial es únicamente predicable y exigible de aquel que la tiene legalmente atribuida, produciendo efectos frente a terceros por su inscripción en el Registro Mercantil.

Afirma la Sala que sólo le compete el enjuiciamiento de las responsabilidades contables en que incurran los gestores de fondos públicos, siendo distinta esta función de la fiscalizadora realizada por el Tribunal de Cuentas, que en ningún caso puede ser revisada en vía jurisdiccional por la jurisdicción contable. Señala también que la consolidación contable debía llevarse a cabo por la Corporación Local, y si la misma no se efectúa no puede suponer obstáculo a la labor fiscalizadora.

Continúa analizando la Sala de Justicia el concepto de alcance y que la responsabilidad contable es una responsabilidad reparadora, siendo indispensable que exista un perjuicio que resarcir. Recuerda, además, la Sala que la prueba es la actividad que consiste en una

comparación entre una afirmación sobre unos hechos y la realidad de los mismos, encaminada a formar la convicción del juez, y adicionalmente que el recurso de apelación permite un *novum iudicium*, siendo de aplicación en el ámbito contable el principio civil de carga de la prueba.

Entiende la Sala que el simple hecho de la anotación en contabilidad de créditos de dudoso cobro derivados de la prestación de servicios no supone por sí mismo que éstos no pudieran cobrarse, pero afirma que lo que sí debe quedar probado es que existe una relación jurídica obligacional y recíproca de la que deriva esa obligación de la sociedad municipal de prestar los servicios a cambio de un precio o bien un título válido que justifique una liberalidad por parte de la sociedad. Señala asimismo que el descubierto puede obedecer a la simple ausencia de numerario o a la ausencia de justificación por falta de los necesarios soportes documentales.

Señala, por último, la Sala cuáles son las funciones del gerente y los miembros del Consejo de Administración de una sociedad municipal y que la condición de gestor de fondos públicos puede ostentarla quien no sea titular de facultades que incluyan una intervención directa en el manejo de numerario, pudiendo incurrir en responsabilidad contable directa tanto por acción como por omisión, ya que el gestor está obligado a prever el posible menoscabo futuro y adoptar las medidas necesarias para evitarlo.

■ SENTENCIA 21/09, de 29 de septiembre. Recurso de apelación nº 10/09. Procedimiento de reintegro nº 103/06. Ramo: Comunidades Autónomas. Ciudad Autónoma de Ponente: Excm. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala respecto a la prueba admitida por el juzgador de instancia que si las partes no estaban de acuerdo con dicha admisión debían haber interpuesto recurso de reposición en la audiencia previa, no pudiendo hacer valer sus derechos en un momento posterior al legalmente previsto.

Se analiza también por la Sala la prescripción y cuándo se interrumpe ésta en el ámbito de la responsabilidad contable.

Continúa señalando la Sala respecto a la legitimación pasiva que es necesario que concurren conductas de gestión de caudales públicos y, con relación a la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, que para que la relación jurídico-procesal quede válida y eficazmente constituida es necesario que la acción se dirija contra todos los legitimados pasivos cuyas conductas resulten inescindibles a los efectos de

producción de los daños. Se analiza, en concreto, la función del tesorero y se señala que la orden de pago recibida por éste, siempre que esté debidamente intervenida, es una orden que está obligado a cumplir.

Asimismo, la Sala recoge en esta sentencia su doctrina sobre el valor de los Informes de Fiscalización y afirma que los gastos realizados como atención protocolaria tienen que tener carácter institucional.

Por último, la Sala señala cuáles son los elementos de la responsabilidad contable y, en concreto, analiza la negligencia imputable a los gestores de fondos públicos, que deben observar una especial diligencia en el desempeño de sus cargos, siendo indiferente que este cargo haya sido desempeñado como interino.

■ SENTENCIA 22/09, de 29 de septiembre. Recurso de apelación nº 28/09. Procedimiento de reintegro nº 159/06. Ramo: Entidades Locales Ponente: Excm. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala que el principio de presunción de inocencia no tiene cabida en el ámbito contable al tratarse de un principio específico del derecho sancionador que en el enjuiciamiento contable se ve sustituido por el principio de carga de la prueba. Sigue señalando que, por tanto, corresponde a la parte actora demostrar que se ha producido un hecho constitutivo de responsabilidad contable, y a la parte demandada que concurre algún hecho extintivo o impeditivo.

También enumera la Sala cuáles son los requisitos necesarios para declarar la existencia de responsabilidad contable y que la valoración de la prueba es competencia del juzgador de instancia, por lo que frente al juicio valorativo de la resolución impugnada no pueden prevalecer meras alegaciones de parte carentes de soportes documentales y probatorios racionales y fehacientes.

Se afirma, asimismo, que el posible incumplimiento por parte de otros de las obligaciones que tienen atribuidas no puede constituir causa para que uno deje de atender las propias.

Por último, analiza la Sala el concepto amplio de cuentadante para la exigencia de responsabilidades contables que corresponde no sólo a los encargados de la gestión de ingresos y gastos públicos, sino también a quienes, de una u otra forma, manejen bienes, caudales o efectos de esa naturaleza jurisdiccional.

■ SENTENCIA 23/09, de 30 de septiembre. Recurso de apelación nº 30/09. Procedimiento de reintegro nº 93/06. Ramo: Corporaciones Locales (..... ..). Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y señala que la parte apelada puede en su escrito de oposición, aunque no se adhiera a la apelación, reproducir aquellos argumentos que fueron rechazados por la sentencia de instancia en la medida que puedan perjudicarlo, a pesar de haber obtenido una sentencia favorable, y así entiende que la falta de adhesión a la apelación no puede interpretarse como una renuncia a seguir sosteniendo la prescripción de la acción.

También se señala en la sentencia cuáles son las causas de interrupción de la prescripción y que no es necesario un conocimiento formal del interesado.

Distingue la Sala entre legitimación *ad processum* y legitimación *ad causam*, teniendo la condición de legitimados pasivos ante la jurisdicción contable los ordenadores de pagos.

Recoge la Sala el concepto de alcance y la necesidad de que se haya causado un daño a los caudales públicos producido por la infracción de norma presupuestaria o contable, refiriéndose en concreto a pagos indebidos a empleados públicos. Pero también señala la Sala cuáles son los requisitos necesarios para la exigencia de responsabilidad contable y analiza especialmente la negligencia grave imputable a quienes ordenaron pagos indebidos pese a la existencia de continuos reparos de la Intervención y pese a que el Tribunal Superior de Justicia ordenó la suspensión cautelar de los mismos y decretó la nulidad de dichos actos.

Continúa analizando la Sala el litisconsorcio pasivo necesario que viene impuesto por vinculaciones subjetivas, de carácter inescindible, que resultan del Derecho material deducido en juicio. Diferencia, también, entre una obligación solidaria y una responsabilidad solidaria nacida de una obligación no cumplida, siendo solidaria la responsabilidad contable, pero no la obligación de rendir cuentas.

Por último, señala la Sala que la declaración de alcance no debe minorarse por la existencia de reintegros parciales, sin perjuicio de que, en el momento en que se ejecute la sentencia, se tengan en cuenta las cantidades que han sido reintegradas al Ayuntamiento.

■ SENTENCIA 24/09, de 11 de noviembre. Recurso del artículo 41.2 LOTCu nº 57/04 y acumulado nº 2/2008. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala el ámbito y consiguiente extensión del enjuiciamiento que el Tribunal de Cuentas puede y debe realizar en relación con el perjuicio de valores, siendo ajena a la jurisdicción contable

toda cuestión de legalidad administrativa, por lo que debe ceñirse a aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación o no a ella.

Señala la Sala que en el ámbito de la Administración Local aún pervive, aunque sea con carácter transitorio y temporal, la figura del Recaudador contratado, presidiendo las relaciones de éste con la Corporación Local lo acordado en el contrato pactado por ambas partes. Analiza, asimismo, la doctrina de los «actos propios» y señala que la esencia vinculante del acto propio consiste en la realización de un acto y su incompatibilidad con la conducta posterior, si bien este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica.

Continúa señalando la Sala que la indefensión sólo tiene lugar cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para la defensa de sus derechos o se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción.

Describe también la Sala el íter procedimental de la carga y data de valores y la declaración del perjuicio de valores de primer, segundo y tercer grado.

Afirma que la responsabilidad exigible al Recaudador por la gestión recaudatoria de fondos públicos es contable y por ello no son de aplicación los plazos de prescripción del Código Civil, sino de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, analizándose cuándo se suspende el cómputo de este plazo.

Como cuestión prejudicial señala la Sala que al no existir en la legislación vigente órgano competente para aprobar las cuentas presentadas por el Recaudador, el Ayuntamiento, en virtud de su potestad de autoorganización, arbitró un sistema de formación, rendición y aprobación de dichas cuentas, siendo aprobadas finalmente por el Pleno al formar parte de la Cuenta General del Presupuesto de la Corporación.

Continúa afirmando la Sala que incumbe al Recaudador, en descargo de su responsabilidad, acreditar las circunstancias impositivas del cobro de los valores o, en su caso, probar que desarrolló una actividad recaudatoria adecuada a los efectos de interrumpir la prescripción.

Analiza la Sala el principio de *restitutio in integrum*, siendo necesario para reparar los daños no sólo la restitución del daño emergente, sino también del lucro cesante.

Por último, señala la Sala cuáles son los requisitos necesarios para que exista responsabilidad contable y, en concreto, analiza el elemento del dolo o culpa grave y el necesario nexo causal.

■ SENTENCIA 25/09, de 11 de noviembre. Recurso del artículo 41.2 LOTCu nº 61/04 y acumulado nº 1/2008. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala el ámbito y consiguiente extensión del enjuiciamiento que el Tribunal de Cuentas puede y debe realizar en relación con el perjuicio de valores, siendo ajena a la jurisdicción contable toda cuestión de legalidad administrativa, por lo que debe ceñirse a aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación o no a ella.

Señala la Sala que en el ámbito de la Administración Local aún pervive, aunque sea con carácter transitorio y temporal, la figura del Recaudador contratado, presidiendo las relaciones de éste con la Corporación Local lo acordado en el contrato pactado por ambas partes. Analiza, asimismo, la doctrina de los «actos propios» y señala que la esencia vinculante del acto propio consiste en la realización de un acto y su incompatibilidad con la conducta posterior, si bien este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica.

Continúa señalando la Sala que la indefensión sólo tiene lugar cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para la defensa de sus derechos o se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción.

Describe también la Sala el íter procedimental de la carga y data de valores y la declaración del perjuicio de valores de primer, segundo y tercer grado.

Afirma que la responsabilidad exigible al Recaudador por la gestión recaudatoria de fondos públicos es contable y por ello no son de aplicación los plazos de prescripción del Código Civil, sino de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, analizándose cuándo se suspende el cómputo de este plazo.

Como cuestión prejudicial señala la Sala que al no existir en la legislación vigente órgano competente para aprobar las cuentas presentadas por el Recaudador, el Ayuntamiento, en virtud de su potestad de autoorganización, arbitró un sistema de formación, rendición y aprobación de dichas cuentas, siendo aprobadas finalmente por el

Pleno al formar parte de la Cuenta General del Presupuesto de la Corporación.

Continúa afirmando la Sala que incumbe al Recaudador, en descargo de su responsabilidad, acreditar las circunstancias impeditivas del cobro de los valores o, en su caso, probar que desarrolló una actividad recaudatoria adecuada a los efectos de interrumpir la prescripción.

Analiza la Sala el principio de *restitutio in integrum*, siendo necesario para reparar los daños no sólo la restitución del daño emergente, sino también del lucro cesante.

Por último, señala la Sala cuáles son los requisitos necesarios para que exista responsabilidad contable y, en concreto, analiza el elemento del dolo o culpa grave y el necesario nexo causal.

■ SENTENCIA 26/09, de 11 de noviembre. Recurso de apelación nº 12/09. Procedimiento de reintegro nº 18/06. Ramo: Corporaciones Locales Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y la diferencia entre «aprobación de la cuenta» y «aprobación de la gestión», afirmando que la aprobación de las cuentas por el Pleno del Ayuntamiento no supone en modo alguno un desapoderamiento al Tribunal de Cuentas para la fiscalización de aquéllas y, de manera más clara, jamás puede suponer una intromisión del Ayuntamiento en la competencia del Tribunal de Cuentas para conocer de las pretensiones en materia de responsabilidad contable.

Señala también la Sala cuál es la fuerza probatoria de las copias simples de documentos aportados al proceso y que no han sido impugnados por las partes, siendo competencia del juez de instancia la fijación de los hechos y la valoración de la prueba.

Continúa afirmando que no es de aplicación a la jurisdicción contable el principio de presunción de inocencia, que es sustituido por el principio de carga de la prueba, y analiza el contenido de este principio del *onus probandi*.

Recoge también la Sala los requisitos necesarios para entender que se ha producido indefensión y cómo debe ser la motivación de las resoluciones judiciales, señalando que el derecho a la defensa no implica, en ningún caso, el derecho a que el juez coincida con la valoración de las pruebas de una de las partes, ni el derecho a obtener una resolución favorable a sus pretensiones.

Afirma también la Sala que el principio de competencia supone la correlación o armonía entre las pretensiones de las partes oportunamente decididas en el pleito y la parte dispositiva de la sentencia.

Por último, analiza la Sala la compatibilidad de la jurisdicción contable con la jurisdicción contencioso-administrativa.

■ SENTENCIA 27/09, de 15 de diciembre. Recurso del artículo 41.2 LOTCu nº 56/04 y acumulado nº 3/2008. Ponente: Excm. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala la competencia del Tribunal de Cuentas para el enjuiciamiento de las responsabilidades contables por el perjuicio de valores, señalando que la actividad recaudatoria enjuiciada constituye gestión de caudales públicos. En estos casos, la Sala es competente para conocer y enjuiciar sobre una resolución dictada por la Administración, pero no desde la perspectiva correspondiente a la jurisdicción contencioso-administrativa como revisión de una resolución administrativa, sino que decide sobre la responsabilidad contable de los hechos a los que se refiere dicha resolución.

Afirma la Sala que son de aplicación los plazos de prescripción de la responsabilidad contable y no los del Código Civil, y recoge cómo se efectúa su cómputo, siendo el día inicial cuando se produjo el menoscabo.

Continúa analizando la Sala el principio de indefensión y el de carga de la prueba aplicado al perjuicio de valores. Señala que el cambio de legislación en materia de recaudación en ningún caso exime de responsabilidad contable a los ex Recaudadores por las gestiones realizadas anteriormente, y recoge el criterio de la pervivencia temporal de la figura del Recaudador en el ámbito local y de la fuerza del contrato celebrado entre éste y el Ayuntamiento junto al principio de que nadie puede ir contra sus propios actos.

Como cuestión prejudicial señala la Sala que al no existir en la legislación vigente órgano competente para aprobar las cuentas presentadas por el Recaudador, el Ayuntamiento, en virtud de su potestad de autoorganización, arbitró un sistema de formación, rendición y aprobación de dichas cuentas, siendo aprobadas finalmente por el Pleno al formar parte de la Cuenta General del Presupuesto de la Corporación.

También analiza el concepto de cuenta y distingue entre lo que es la aprobación de la cuenta y la aprobación de la gestión.

Por último, analiza la Sala los elementos necesarios para declarar la existencia de responsabilidad contable y, en concreto, la negligencia

cia grave, describiendo las operaciones de cargo de valores y descargo o data.

■ SENTENCIA 28/09, de 15 de diciembre. Recurso de apelación nº 32/08. Procedimiento de reintegro nº 87/06. Ramo: Corporaciones Locales Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y la prescripción en el ámbito contable que no exige el conocimiento formal del interesado del hecho interruptivo de la prescripción. También señala cuáles son estos plazos de prescripción y cómo se realiza su cómputo.

Afirma la Sala que las sociedades mercantiles participadas íntegramente por el Ayuntamiento tienen naturaleza pública y gestionan fondos públicos, analizando la competencia del Tribunal de Cuentas para el enjuiciamiento de las responsabilidades contables que surjan como consecuencia de dicha gestión.

Señala, asimismo, la Sala que la relevancia de la conducta de los demandados en la producción de los hechos es lo que determina la existencia de responsabilidad directa o subsidiaria.

Sigue afirmando la Sala que la fijación de los hechos y la valoración de la prueba es competencia del juez de instancia y analiza el principio de carga de la prueba trasladado al campo de las pretensiones de responsabilidad contable. Recoge la fuerza probatoria de los Informes de Fiscalización como medio de prueba relevante, sin perjuicio de que su contenido pueda resultar superado por las otras pruebas practicadas en el proceso.

Continúa analizando la Sala los elementos de la responsabilidad contable y afirma que la omisión de la diligencia exigible a los gestores de fondos públicos debe ser calificada como culpa o negligencia grave.

Afirma la Sala que es posible declarar la responsabilidad subsidiaria cuando la parte actora solicita la declaración de responsabilidad directa, ya que el principio de justicia rogada no limita la posibilidad de graduar la responsabilidad. Añade, por último, que la responsabilidad subsidiaria puede moderarse cuando se estime que los perjuicios ocasionados superan ostensiblemente lo que sería previsible para el grado de negligencia observado, lo que implica una valoración acorde con la prudencia y equidad del caso concreto, siendo una facultad discrecional del Consejero de instancia.

■ SENTENCIA 29/09, de 15 de diciembre. Recurso de apelación nº 9/09. Procedimiento de reintegro nº 10/07. Ramo: Corporaciones Locales Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y señala que reproducir en la apelación las alegaciones efectuadas en la instancia no es una actuación jurídicamente aceptable.

También analiza la Sala la legitimación pasiva de los miembros del Consejo de Administración de una sociedad mercantil pública en cuanto tienen la condición de gestores de fondos públicos.

Señala la Sala que el inicio del procedimiento fiscalizador interrumpe la prescripción no siendo necesario el conocimiento formal de los presuntos responsables contables.

Sigue afirmando que el ejercicio de la jurisdicción contable en ningún caso tiene carácter revisor de la actividad fiscalizadora realizada por el mismo Tribunal de Cuentas y que el hecho de que la consolidación contable no hubiere sido llevada a cabo por la Corporación Local no puede ser obstáculo a la labor fiscalizadora de este Tribunal.

Recoge la Sala el principio de carga de la prueba cuya aplicación es necesaria en las contiendas en que, efectuada una actividad probatoria, los hechos han quedado inciertos. En el ámbito contable el demandante debe probar que ha tenido lugar el menoscabo a los caudales públicos y que los gestores de esos fondos debían rendir cuenta de su destino, y a los demandados que no existió ese daño, que cumplieron con su obligación de cuentadantes o que no les correspondía a ellos esta obligación.

Continúa analizando la Sala los elementos de la responsabilidad contable y el concepto de alcance, que puede producirse por la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendirse.

Afirma la Sala que es de aplicación a la jurisdicción contable la regulación mercantil de la responsabilidad exigible a los administradores societarios, así como a los gerentes de las sociedades mercantiles, y su interpretación por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. Sigue señalando que el reconocimiento a las sociedades mercantiles públicas de una personalidad jurídica propia independiente de la entidad local determina que serán sus órganos de gobierno los que asuman la responsabilidad de su gestión ordinaria.

También se analiza por la Sala el «agotamiento de la diligencia debida» y, por último, afirma que los tribunales valorarán la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos conforme a las reglas de la sana crítica.

■ SENTENCIA 30/09, de 15 de diciembre. Recurso de apelación nº 20/09. Procedimiento de reintegro nº 19/07. Ramo: Corporaciones Locales Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y la prescripción, afirmando que no es necesario el conocimiento formal del interesado para tener por interrumpida ésta cuando se inicia un procedimiento fiscalizador.

También se analiza la legitimación pasiva de los miembros del Consejo de Administración y se señala que la aceptación del cargo de administrador social conlleva que éste asuma no sólo facultades de administración y representación de la sociedad, sino también obligaciones como la de desempeñar el cargo con la «diligencia de un ordenado empresario y representante leal».

Respecto al litisconsorcio pasivo necesario señala la Sala que sólo puede ser responsable contable quien tiene a su cargo la gestión y administración del patrimonio social, siendo distinta la responsabilidad contable de la responsabilidad política.

Recoge, asimismo, la Sala el principio de carga de la prueba y que el recurso de apelación debe quedar reducido a verificar si en la valoración conjunta del material probatorio se comportó el juez *a quo* de forma ilógica, arbitraria o contraria a las máximas de la experiencia o normas de la sana crítica o si, por el contrario, la apreciación conjunta de la prueba es la procedente por su adecuación a los resultados obtenidos en el proceso.

Afirma también la Sala que debe quedar acreditado que el destino dado a los fondos públicos es el legalmente adecuado y analiza el fraude de ley con los elementos necesarios que han de concurrir para que pueda ser apreciado.

Por último, la Sala analiza la diligencia exigible a los gestores de fondos públicos, el concepto de negligencia grave y que el incumplimiento por otros de sus obligaciones no puede constituir causa para que uno deje de atender las propias.

■ SENTENCIA 31/09, de 15 de diciembre. Recurso de apelación nº 39/09. Procedimiento de reintegro nº 56/07. Ramo: Entida-

des Locales Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala la naturaleza del recurso de apelación y el principio de proporcionalidad que no resulta de aplicación a la responsabilidad contable, al menos a la directa, ya que la responsabilidad subsidiaria sí puede moderarse.

Recoge también la Sala el principio de carga de la prueba, señalando que corresponde la prueba de las obligaciones a quien reclama su cumplimiento.

Continúa afirmando la Sala que el incumplimiento por otros de sus obligaciones no puede constituir causa para que uno deje de atender las propias.

Señala la Sala que debe exigirse una especial diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de custodia, justificación y rendición de cuentas de fondos públicos y analiza el concepto de la conducta culposa.

Por último, afirma la Sala que la responsabilidad contable no puede identificarse de modo absoluto con la responsabilidad civil contractual o extracontractual, caracterizándose por su origen y sus efectos.

2.2. Autos y resúmenes doctrinales

■ AUTO de 29 de septiembre de 2009. Recurso de apelación, nº 25/08. Procedimiento de reintegro nº 10/08. Ramo de Corporaciones Locales.: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Afirma la Sala que si bien los requisitos para la admisión de la acción pública previstos en el artículo 56 de la Ley 7/88 deben ser objeto de una interpretación no rigorista y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el principio *pro actione*, sin embargo dicha interpretación no puede ser tan flexible como para permitir la incoación de un juicio contable por hechos que, según aparecen en el escrito de interposición de la acción pública, no presenten indicios suficientes de haber generado un menoscabo en los fondos públicos presuntamente constitutivo de alcance.

■ AUTO de 29 de septiembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 23/09. Actuaciones previas nº 167/08. Ramo de Administración del Estado Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Señala la Sala que la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales constituye una cuestión de estricta legalidad ordinaria y que el principio *pro accione* tiene por objeto evitar que determinadas aplicaciones o interpretaciones de los presupuestos procesales eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a la tutela judicial efectiva. Entiende, por ello, que procede la admisión del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, aunque no se haya mencionado expresamente este precepto por quedar claro en el escrito de interposición cuál es el recurso que se quería presentar.

También analiza la Sala la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y la posibilidad de suspender el embargo acordado en la fase de actuaciones previas cuando concurren circunstancias excepcionales, siendo de aplicación lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación.

Por último, recoge la Sala la naturaleza de este embargo preventivo acordado en las actuaciones previas como medida preventiva para asegurar las presuntas responsabilidades contables por alcance sin que prejuzgue nada, dejando, por tanto, a salvo lo que se acordase al respecto en la vía jurisdiccional posterior.

■ AUTO de 29 de septiembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 36/09. Actuaciones previas nº 19/08. Ramo de Entidades Locales. Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Inadmisión por fuera de plazo.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 14/09. Actuaciones previas nº 72/07. Ramo de Entidades Locales Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y que la interposición del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no tiene carácter suspensivo, salvo que concurren circunstancias excepcionales. Sigue señalando que las alegaciones que se refieren al objeto del juicio de responsabilidad contable no tienen cabida en el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, ya que los dos únicos motivos por los que puede prosperar el recurso es por la supuesta denegación de diligencias o generación de indefensión.

Continúa afirmando la Sala que el trámite de liquidación provisional es donde se prevé la citación de los intervinientes en las actuaciones previas y donde se pone a su disposición el conjunto de diligencias practicadas y la conclusión del Delegado Instructor para que

éstos aporten las alegaciones y documentación que tengan por conveniente, bien entendido que la defensa plena de sus derechos se despliega en el ámbito del proceso jurisdiccional que necesariamente sucede a las actuaciones previas.

Afirma también que las conclusiones de la liquidación provisional no vinculan a las posibles partes procesales futuras del eventual juicio de responsabilidad contable ni al órgano jurisdiccional. Si las partes legitimadas para comparecer al acta no están de acuerdo con esas conclusiones, la posible oposición a las mismas deberá ser ejercitada en el juicio contable que se incoe.

Señala la Sala que el contenido de la liquidación provisional corresponde fijarlo al Delegado Instructor ex artículo 47.1 LFTCu, no estando vinculado en el ejercicio de esta competencia ni de ninguna otra de las que le atribuye este precepto al criterio de ninguno de los interesados o del Ministerio Fiscal.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 15/09. Actuaciones previas nº 167/08. Ramo de Administración del Estado Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Señala también que la indefensión ha de ser material y no meramente formal, es decir, que se ocasione un perjuicio real y efectivo que minore las posibilidades de defensa.

Continúa señalando que las actuaciones previas son una fase instrumental preliminar y preparatoria del posterior proceso jurisdiccional contable y que no es función atribuida legalmente al órgano jurisdiccional contable la de ejercer de árbitro o juez que dirima sobre las pretensiones o resistencias de los hechos controvertidos, sino la de llevar a cabo las actuaciones dirigidas a la averiguación de los hechos y a la determinación de los presuntos responsables, entre las que se encuentra el acopio de todos aquellos documentos que los interesados puedan aportar para la determinación del presunto alcance. Por último, afirma que las actuaciones previas no constituyen un procedimiento contradictorio ni están encaminadas a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable, ni, en último término, tienen por objeto decidir sobre los hechos o sobre su calificación jurídica, quedando excluido cualquier tipo de actividad probatoria o de contradicción que debe quedar reservado al proceso jurisdiccional de primera instancia.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 24/09. Actuaciones previas nº 19/08. Ramo de En-

tidades Locales. Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Señala asimismo que las actuaciones previas tienen carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable, por lo que su objeto es la práctica de las diligencias precisas para concretar los hechos atribuidos y los presuntos responsables, así como, en el caso de que de las actuaciones llevadas a cabo se desprendan indicios de responsabilidad contable, cuantificar de manera previa y provisional el perjuicio ocasionado a los fondos públicos, procediendo seguidamente a adoptar las medidas cautelares de aseguramiento que sean necesarias para garantizar los derechos de la Hacienda Pública.

Continúa afirmando la Sala que la prescripción no es susceptible de fundamentar el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, ya que se invadiría con manifiesta ilegalidad el ámbito de competencias atribuido *ex lege* a los órganos jurisdiccionales de primera instancia.

Señala la Sala que la fase instructora de los procedimientos de responsabilidad contable no es el momento adecuado para decidir, de forma definitiva, si la actuación de los interesados en los hechos controvertidos se ajusta a los requisitos constitutivos de la responsabilidad contable.

Se afirma por la Sala que la responsabilidad contable directa es solidaria, por lo que la Delegada Instructora exige el depósito o afianzamiento del importe provisional del alcance a todos los presuntos responsables, no siendo extraño que todas estas cantidades exigidas, si son sumadas, superen el importe total del alcance provisionalmente declarado. Y todo ello sin perjuicio de que durante el eventual proceso jurisdiccional que pueda incoarse se hagan efectivas las cantidades a reintegrar por un importe que no podrá superar el del menoscabo producido.

Por último, señala que el requerimiento de depósito o afianzamiento es una típica medida cautelar de aseguramiento que en nada afecta a la ulterior determinación de la responsabilidad contable. La motivación del requerimiento de pago o afianzamiento está insita en la propia liquidación provisional y es una medida cautelar que goza de toda legitimación para ser de observancia obligatoria por el Delegado Instructor.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 26/09. Actuaciones previas nº 19/08. Ramo de En-

tidades Locales. Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Señala asimismo que las actuaciones previas tienen carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable, por lo que su objeto es la práctica de las diligencias precisas para concretar los hechos atribuidos y los presuntos responsables, así como, en el caso de que de las actuaciones llevadas a cabo se desprendan indicios de responsabilidad contable, cuantificar de manera previa y provisional el perjuicio ocasionado a los fondos públicos, procediendo seguidamente a adoptar las medidas cautelares de aseguramiento que sean necesarias para garantizar los derechos de la Hacienda Pública.

Continúa afirmando la Sala que la prescripción no es susceptible de fundamentar el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, ya que se invadiría con manifiesta ilegalidad el ámbito de competencias atribuido *ex lege* a los órganos jurisdiccionales de primera instancia.

Se afirma por la Sala que la responsabilidad contable directa es solidaria, por lo que la Delegada Instructora exige el depósito o afianzamiento del importe provisional del alcance a todos los presuntos responsables, no siendo extraño que todas estas cantidades exigidas, si son sumadas, superen el importe total del alcance provisionalmente declarado. Y todo ello sin perjuicio de que durante el eventual proceso jurisdiccional que pueda incoarse se hagan efectivas las cantidades a reintegrar por un importe que no podrá superar el del menoscabo producido.

Se analiza por la Sala el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función jurisdiccional y afirma que éste no fiscaliza y enjuicia a las personas y entidades sometidas al derecho público, sino a las personas y entidades que manejen bienes, caudales o efectos públicos, sean éstas personas públicas o privadas y ya estén sometidas en el ejercicio de su actividad al derecho público o al derecho privado.

Por último, señala que el requerimiento de depósito o afianzamiento es una típica medida cautelar de aseguramiento que en nada afecta a la ulterior determinación de la responsabilidad contable. La motivación del requerimiento de pago o afianzamiento está insita en la propia liquidación provisional y es una medida cautelar que goza de toda legitimación para ser de observancia obligatoria por el Delegado Instructor.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 27/09. Actuaciones previas nº 193/08. Ramo: Correos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Continúa señalando que este recurso no goza del doble efecto suspensivo y devolutivo, puesto que no constituye una segunda instancia jurisdiccional, sino un medio de impugnación dirigido a combatir resoluciones dictadas en la fase preparatoria de los procesos jurisdiccionales contables, de los que la Sala conoce en única instancia sin suspender la tramitación del procedimiento principal.

Afirma, asimismo, que si no se adoptasen las medidas de los apartados *f)* y *g)* del artículo 47.1 LFTCu se estaría conculcando la finalidad de las mismas, que no es otra que asegurar el resultado de una futura pretensión de responsabilidad contable, evitando que en el curso de un procedimiento jurisdiccional la falta de medidas de caución conviertan en estéril el pronunciamiento del Tribunal. En cuanto al aplazamiento, las normas tributarias exigen, como premisa fáctica, que exista una situación económico-financiera que impida al interesado, de forma transitoria, efectuar el pago de su deuda en los plazos establecidos.

Por último, analiza la Sala los requisitos necesarios del concepto material de indefensión y que la misión del Delegado Instructor es practicar las diligencias oportunas para la averiguación de los hechos y los presuntos responsables citándolos, junto con el Ministerio Fiscal y los representantes de la entidad perjudicada, a la práctica de la liquidación provisional y la adopción de medidas cautelares de aseguramiento.

■ AUTO de 11 de noviembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 32/09. Actuaciones previas nº 19/08. Ramo: Entidades Locales, Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 y que la interposición del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 no tiene carácter suspensivo, salvo que concurran circunstancias excepcionales.

Continúa señalando que si las partes legitimadas para comparecer al acta no están de acuerdo con las conclusiones del Delegado Instructor, la posible oposición a las mismas deberá ser ejercitada en el juicio contable que se incoe, y corresponderá al juez de lo contable

dirimir la contienda si las partes legitimadas, en su caso, las reiterasen en el procedimiento contable que pudiera incoarse.

Por último, afirma que la Delegada Instructora deslinda la cifra de la que debe responder cada administrador, pero de forma solidaria con otros miembros del Consejo de Administración.

■ AUTO de 15 de diciembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 31/09. Actuaciones previas nº 202/08. Ramo: Correos. Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael María Corona Martín.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Señala, también, que la jurisdicción contable y penal son compatibles para conocer de unos mismos hechos, ya que ambas jurisdicciones persiguen finalidades distintas, siendo prevalente la jurisdicción penal en cuanto a la fijación de los hechos y autoría de los mismos, pero no en lo referente a la apreciación de los hechos y de las consecuencias jurídicas que se puedan desprender de los mismos. Por tanto, sigue afirmando que no hay obstáculo para que ambos procedimientos sigan adelante simultáneamente dentro de lo que es el ámbito de su competencia, no siendo causa suficiente para la suspensión del embargo acordado por el Delegado Instructor la existencia de la causa penal.

Continúa afirmando la Sala que la cesión de bienes a los acreedores en pago de deudas, salvo pacto en contrario, sólo libera al deudor por el importe líquido de los bienes cedidos, por lo que la deuda subsiste por la parte no cubierta por dicho importe en caso de que éste fuese insuficiente, y corresponde al deudor el sobrante en caso de que el importe líquido obtenido con el bien cedido en pago excediese de la deuda a cuya satisfacción se destina tal importe.

Analiza, asimismo, la Sala las medidas cautelares adoptadas en fase de actuaciones previas que tienen un sentido jurídico propio, más afín al que caracteriza este tipo de actuaciones en los procedimientos administrativos de recaudación que al propio de los juicios civiles entre particulares. Estas medidas de embargo que acompañan a la declaración de presuntas responsabilidades contables no vulneran precepto constitucional alguno, y en caso de no adoptarse se disminuiría la eficacia de la jurisdicción contable. Entiende, por ello, la Sala que el embargo en vía contable de una finca ofrecida como dación en pago en una causa penal no obstaculiza en modo alguno esa dación en pago, y si no se hubiese efectuado dicho embargo se habría incumplido la legalidad vigente. Sigue señalando la Sala que la defensa plena de los derechos se despliega en el ámbito del proceso jurisdiccional que necesariamente sucede a las actuaciones previas.

Por último, afirma la Sala que no cabe que los interesados, sin haber hecho uso de su derecho a pedir del Delegado Instructor la práctica de diligencias durante la tramitación de las actuaciones previas, pretendan hacerlo valer a través de un recurso ante esa Sala de Justicia.

■ AUTO de 15 de diciembre de 2009. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, nº 37/09. Actuaciones previas nº 44/09. Ramo: Comunidades Autónomas. Ponente: Excma. Sra. Dña. Ana María Pérez Tórtola.

Analiza la Sala de Justicia la naturaleza y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88. Afirma, también, que no puede resolverse en este recurso sobre la legalidad de la gestión enjuiciada y la concurrencia en la misma de los requisitos configuradores de la responsabilidad contable.

Continúa señalando que la providencia de requerimiento de pago es un trámite formal que preceptúa con carácter imperativo en la fase de actuaciones previas el artículo 47.f) de la Ley 7/88 y que en nada afecta a la ulterior determinación de la responsabilidad contable por el órgano de instancia correspondiente.

Por último, señala que es en la liquidación provisional donde los interesados son oídos en el expediente, y en ese trámite pueden formular las alegaciones que estimen oportunas e instar la práctica de las diligencias que estimen convenientes para la mejor defensa de su derecho.

2.3. Tribunal Constitucional

■ CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD nº 6958-2006 en relación con la Disposición adicional trigésimo cuarta, apartado segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (*BOE*, nº 225, de 17 de septiembre de 2009).

■ CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD nº 2919-2007 en relación con la Disposición adicional trigésimo cuarta, apartados primero y segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (*BOE*, nº 225, de 17 de septiembre de 2009).

■ CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD nº 2920-2007 en relación con la Disposición adicional trigésimo cuarta, apartados primero y segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (*BOE*, nº 225, de 17 de septiembre de 2009).

■ CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD nº 2921-2007 en relación con la Disposición adicional trigésimo cuarta, apartados primero y segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (*BOE*, nº 225, de 17 de septiembre de 2009).

3. FISCALIZACIONES

■ RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los estados contables del ejercicio 2005 de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (*BOE*, nº 244, de 9 de octubre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los contratos de obra adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo la modalidad de abono total del precio desde su instauración hasta el 31 de diciembre de 2002 (*BOE*, nº 299, de 12 de diciembre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, ejercicio 2002-2003 (*BOE*, nº 299, de 12 de diciembre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio 2003 (*BOE*, nº 299, de 12 de diciembre de 2009).

■ RESOLUCIÓN de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del proceso de privatización de la Empresa Nacional Santa Bárbara de Industrias Militares (*BOE*, nº 299, de 12 de diciembre de 2009).

PUBLICACIONES



TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Informe global de la corrupción 2009. Corrupción y sector privado. Cambridge University Press, Cambridge, 2009, XXXIII + 266 pp. y complemento *Corruption Perception Index 2009*, 15 pp.

Basta consultar cualquier periódico español para comprobar que la plaga de la corrupción se ha instalado entre nosotros. Es la consecuencia evidente de algo señalado ya por los estudiosos: España es un país con un alto grado de intervencionismo administrativo. En algún sector, como el relacionado con la construcción, ese intervencionismo, asistido por una sentencia del Tribunal Constitucional, de la cual sólo se escapa un espléndido voto particular del entonces presidente Jiménez de Parga, se transforma, en el ambiente autonómico y municipal en un mecanismo cuya decisión discrecional, si se conseguía, enriquecía en grado sumo, y viceversa si no se lograba. Una consecuencia ha sido la caída en el Índice de Percepción de la Corrupción de España, como se nos aclara en esta aportación de Transparencia Internacional. Como es sabido, ésta se estima en una cifra que oscila de 10 –limpieza absoluta– a 0, corrupción plena. Pues bien, en 2004 España ocupaba el puesto mundial 22, de mejor a peor índice, con uno de 7,1, análogo al de Francia. El siguiente era Japón. En 2009 ha descendido al puesto 32 –Francia sólo al 24– y el índice de percepción de la corrupción ha bajado a 6,1. El actual intervalo de

confianza de este preocupante índice se mueve entre 6,6 y 5,5. En el año 2008, este índice era de 6,5, y el puesto mundial, el 28. La tendencia parece indubitable. Multitud de estudios –recordemos los monográficos del *Journal of Economic Literature* y de esta REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO– muestran cómo el aumento de la corrupción tiene una tal alta correlación con la caída del PIB, que es obligado pensar en una relación de causalidad, porque frena las inversiones más rentables, y entre otras, las extranjeras.

La información que acaba de proporcionárenos en este trabajo sobre *Corrupción y sector privado*, en las páginas 223-227, aporta un agregado específico sobre la situación española, debido a la aportación del trabajo del profesor de la Universidad de Murcia, Fernando Jiménez. Contiene informaciones que han de ser calificadas como preocupantes que enlazan con esta noticia debida a las Fundaciones Ecología y Desarrollo y Carolina, publicada en *Negocios limpios, desarrollo global: el rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción. Avances de las empresas españolas del IBEX-35 2005-2007* (ECODES, Zaragoza, 2009): que al comparar «los sistemas de integridad corporativa de las empresas españolas con un alto grado de exposición a prácticas corruptas, respecto a sus pares europeas» se observa «que los sistemas de integridad de las empresas españolas eran menos satisfactorias que las de otras compañías

europas, pese a que el 93 por ciento de las empresas españolas de la muestra cuentan con una política anticorrupción. (Por tanto) ninguna es lo suficientemente avanzada ni efectiva».

Muchas otras informaciones preocupantes sobre esto se ofrecen en este trabajo del profesor Fernando Jiménez, pero sobre todo debe destacarse que nuestra opinión pública parecería reaccionar casi con indiferencia ante esto: «Aun después de los innumerables escándalos de corrupción a nivel local..., la corrupción no parece haberse en tema prioritario de la agenda pública. El Barómetro de 2007-2008 del CIS mostró que menos del 3 por ciento de las personas mencionaron la corrupción como uno de los principales problemas de España.»

También en esta obra se ofrece una importante toma de posición (pp. 12-13) de Georges Enderle, en polémica con las tesis expuestas por Milton Friedman en su artículo «The Social Responsibility on Business is the increase its profits», publicado el 13 de septiembre de 1970 en el *New York Times Sunday Magazine*. Enderle muestra cómo «la empresa como organización tiene... responsabilidad moral».

Y en España, tan necesitada de un aumento de la llamada Inversión Directa Extranjera, ¿no se debía leer de esta obra el apartado «La corrupción desfavorece la inversión extranjera directa e impide maximizar el aporte de ésta al desarrollo sostenible» (p. 67), con una bibliografía especialmente valiosa)?

JUAN VELARDE FUERTES

CALVO SOTELO, J.: *Obras completas*.

Actas, 2009, volumen I, 867 pp.; volumen II –tres tomos–, 2.555 pp.; volumen III 452 pp.; volumen IV –dos tomos–, 1.478 pp., y volumen V –dos tomos–, 1.524 pp.

La publicación de las *Obras completas* de José Calvo Sotelo no puede pasar inadvertida. Calvo Sotelo es uno de los quince demiurgos que desde el Ministerio de Hacienda han cambiado radicalmente nuestra vida a partir de la Revolución Industrial. La serie se inicia en Canga Argüelles, en algún sentido acompañado por Flórez Estrada. Sigue con Mendizábal y ese trío del partido moderado constituido por Mon, Santillán y Bravo Murillo. Figuerola será el artífice, desde ese Ministerio, de la aparición de la peseta. No se puede explicar cómo se consolidó la Restauración si olvidamos a José García Barzanallana. Pero esta tarea culminará con Fernández Villaverde, otro gran transformador de nuestra economía. La figura clave siguiente es la de Calvo Sotelo, a la que habría que acompañar, antes y después, con la de Flores de Lemus. La serie continúa con Larraz, y finalmente con Navarro Rubio, sostén del Plan de Estabilización de 1959, así como con Fuentes Quintana y Rato. He ahí quince nombres clave en nuestra historia económica contemporánea.

De estas *Obras completas* se debe destacar, en primer lugar, lo que se vincula con el inicial pasado político maurista de Calvo Sotelo, esto es, con el preludio y culminación del Estatuto Municipal y, claro es, con su proyección tributaria y crediticia. Recuérdese el Banco de Crédito

Local. Le sigue su labor tenaz para superar la petrificación fiscal de las directas, especialmente en el terreno de la contribución territorial rústica. Esto dio lugar incluso a un manifiesto de los dueños de las mayores fincas, que se conoce en nuestra historia fiscal como «la rebelión de los terratenientes». En la «crónica rosa» de aquellos tiempos queda la anécdota de que en una fiesta en el Palacio de Oriente, la reina doña Victoria Eugenia se dedicó a atender de modo continuo a la esposa de Calvo Sotelo ante el vacío que le hacían los cortesanos, al considerarse heridos por las decisiones fiscales de su marido. Intentó, pero fracasó, tras un dictamen de Flores de Lemus, poner en marcha una contribución personal sobre la renta de las personas físicas, pero el impulso inicial va a renacer al surgir la reforma Carner-Flores de Lemus, que afianzada por Larraz mantendrá vivo este impuesto.

Calvo Sotelo también se planteó la posibilidad, para evitar el derrumbamiento de la peseta en la parte final de la Dictadura, de que España adoptase el patrón oro. Un Dictamen famoso de Flores de Lemus está detrás del abandono del proyecto, probablemente reforzada la postura, en 1929, de ceder en este empeño como consecuencia del impacto derivado del librito de Keynes, *Las consecuencias económicas de Mr. Churchill*. Y, finalmente, en el terreno fiscal gozan de evidente actualidad sus excelentes glosas, muy críticas en el aspecto económico, al Estatuto para Cataluña, decidido en 1931.

A Calvo Sotelo se debe una alteración estructural fundamental,

que asombró y preocupó al mundo financiero internacional –por ejemplo, a Sir Henry Deterding, el grande de la Shell–, con la creación del monopolio estatal del petróleo. Fue su reacción ante las maniobras monopolísticas que amenazaban con suministrar más caros los hidrocarburos. De paso logró un saneado aumento de los ingresos del erario público. Se debe agregar que esa creación estatal pasó de inmediato a ser arrendada a una empresa que sólo podía tener socios españoles, la CAMPSA; todo con el designio de conseguir el cuádruple mensaje de que toda energía adecuada para lograr un buen desarrollo económico ha de ser barata, abundante, de buena calidad y, además, enraizada con firmeza en la economía nacional.

Tampoco puede olvidarse cómo, en la etapa de la II República hasta su asesinato, en *Acción Española*, en *ABC*, en *Blanco y Negro*, en discursos, en folletos, concreta Calvo Sotelo una política económica acorde con la situación general de aquellos tiempos. En adelante, desde Maura a Azaña, no se podrá historiar nuestra economía sin acudir a estos cinco volúmenes, a estas 6.876 páginas, a esta tarea culminada por Actas y por el profesor Bullón de Mendoza.

JUAN VELARDE FUERTES

PASCUAL GARCÍA, J.: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, 2010, 227 pp.

Esta obra es la última que ve la luz, por ahora, de José Pascual, autor conocido, sin duda, en el ámbi-

to del Derecho público y, en particular, por los lectores de esta Revista. Se trata de una obra, breve en extensión pero densa en contenido y, sobre todo, novedosa, en la que se aborda el estudio de un fenómeno que ha irrumpido en nuestro Derecho contractual con tal fuerza que amenaza con alterar los cimientos de la contratación administrativa.

Como recuerda el autor, cuando la Administración recurre al mercado para proveerse de bienes y servicios se aplica el Derecho de la contratación pública. Pero la Administración también puede proveerse de tales bienes o servicios por sí misma, por sus medios, sin recurrir a contratistas. En este caso, la Administración está exenta de las exigencias destinadas a garantizar la libre competencia, que constituyen el objetivo último de toda la normativa comunitaria sobre contratos, cuya transposición ha llevado a cabo la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). La novedad de la moderna legislación contractual en este extremo está no en la exclusión de su ámbito de la ejecución directa de la prestación por sus propios medios y servicios, sino en atribuir la condición de medio propio a entes dotados de personalidad jurídica diferenciada cuando se den las circunstancias previstas en la Ley.

El recurso a estos entes, ya revistan forma de organismos públicos, ya de compañías mercantiles de capital íntegramente público, se expande a pasos agigantados en nuestras Administraciones Públicas, y ahí están para demostrarlo las dimensiones que ha adquirido

una empresa pública, típicamente instrumental, como TRAGSA, a la que por cierto se dedica un capítulo en la obra.

Al día de hoy la regulación del fenómeno es escasa, pues la vigente Directiva comunitaria de contratos (Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004) no se ocupa de la figura, que ha sido fruto de la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, y en nuestro país, si se prescinde de normas específicas, su regulación se contiene en los preceptos que le dedican dos artículos de la LCSP.

Con estos materiales el autor nos introduce en los problemas que plantea el empleo de la figura y, lo que es más importante, en la solución que ha de darse a los mismos.

La obra comienza con un análisis de los elementos de la relación de encomienda (objeto y sujetos de la relación) y de los requisitos sustantivos para que nazca, lo que va a permitir apreciar qué operaciones pueden calificarse de encargos a medios propios y qué operaciones no pueden calificarse de tales. La insuficiencia de la vigente legislación en este punto se suple con una síntesis de los principales pronunciamientos de la jurisprudencia comunitaria sobre dichos requisitos, así como de su aplicación en España por los órganos consultivos de la Administración.

El siguiente paso ha sido definir el concreto marco legal dentro del cual han de desenvolverse los encargos conferidos a los entes instrumentales, tanto a la luz del Derecho comunitario como de nuestra legis-

lación de contratos, analizando cuestiones tales como el grado de aplicación de la LCSP, los límites en el contenido del encargo y la retribución del ente instrumental por la realización. El estudio de estas cuestiones se completa con un agudo análisis de las similitudes y diferencias con otras figuras próximas (encomiendas de gestión del art. 15 de la LRJ-PAC y «ejecución de obras y fabricación de bienes por la Administración» del art. 24 de la LCSP), cuya frontera con el encargo a entes instrumentales como medios propios no siempre es nítida.

A continuación dedica el autor sendos apartados al estudio de cuestiones especialmente necesitadas de clarificación, sobre las que se suele pasar de largo en los artículos doctrinales, pese a su importancia desde la perspectiva de la práctica administrativa. Nos referimos a los que dedica al «Expediente administrativo de encomienda» y a la «Ejecución de la encomienda». Dentro de este último se abordan cuestiones cuyo simple enunciado da idea de su importancia: régimen contractual de la encomendaria, nulidades y recursos, y responsabilidades frente a contratistas, con unas atinadas consideraciones sobre la aplicación de la

doctrina del levantamiento del velo a la relación entre el contratista de la encomendaria y la Administración que confiere la encomienda.

Para terminar, incluye en anexo una selección de ocho informes de órganos consultivos y de control de la Administración en los que se han abordado las cuestiones más problemáticas planteadas en el ámbito de la gestión administrativa con motivo del empleo de la figura de la encomienda de gestión o encargo a medios.

Por su contenido esta obra es, a mi juicio, de gran interés en el ámbito académico y, sobre todo, en el administrativo por la ayuda que puede prestar a las entidades involucradas en las encomiendas de gestión y a terceros relacionados de una forma u otra con ellas (contratistas, órganos gestores, órganos de control, etc.).

Quiero, para finalizar, destacar también que ésta, como otras obras anteriores de José Pascual García, aunque de contenido denso y profundo, es de fácil y agradable lectura, que es fruto, por una parte, de su claridad de ideas y, por otra, de su cuidado y exquisito estilo literario.

JULIÁN MÁÑEZ VINDEL

NORMAS BÁSICAS PARA LA PREPARACIÓN DE ORIGINALES

1. A continuación del título de la colaboración se indicará el nombre del autor y el cargo o la titulación.
2. Se elaborará un resumen del artículo, de una extensión de medio folio, que se entregará en español y, a ser posible, en inglés.
3. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - a) Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - b) Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - c) Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis -a), b), c)...- y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
4. Evitar subrayado. En su lugar, emplear cursiva.
5. Las notas se numerarán correlativamente y se consignarán a pie de página.
6. Los originales deberán ir acompañados de soporte informático o enviarse por correo electrónico, además de en papel.
7. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas a espacio y medio y por una sola cara.
8. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid - Tel.: 91 592 10 10. E-mail: jose.pascual@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.

Nota: Los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma dentro de la página de Internet del Tribunal de Cuentas.



REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

(cuatrimestral)

Boletín de suscripción

- Suscripción anual: 42 € (IVA incluido).
- Número suelto: 15 € (IVA incluido).

Forma de pago:

- Transferencia, indicando nombre y N.I.F. del suscriptor, a favor de:
Marcial Pons Librero, S. L.
Banco Sabadell - C/ San Romualdo, 57
28037 Madrid
C.C.C.: 0081.0532.46.0001118216.
- Cheque bancario (nominativo a Marcial Pons Librero, S. L.).
- Contra-reembolso del primer número recibido.

NOMBRE..... N.I.F.:

PROFESIÓN:.....

DIRECCIÓN:.....

POBLACIÓN: C. P.: TEL.:

ENVÍE ESTE BOLETÍN A: **MARCIAL PONS - REVISTAS**

C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid

Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67

E-mail: revistas@marcialpons.es

IGAE

Nº 23 Noviembre 2009
IGAE
 (Intervención General
 de la Administración
 del Estado)

**Realización y
 coordinación:**

Intervención General
 María de Molina, 50 • 28006 Madrid
 Tel: 91 536 70 00 • Fax: 91 536 75 70

Consejo de Redacción:

Presidente:

José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

Miguel Miaja Fol
 Juan Francisco Martín Seco
 José María Sobrino Moreno
 Marina Fernández Gil
 Pilar Seisdedos Espinosa
 Elena Montes Sánchez
 José Manuel Aceituno Arenas

Edición y Distribución:

Subdirección General
 de Información, Documentación
 y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
 © José Ignacio Prieto
 Fernández-Layos

Cuenta con IGAE agradece a todos
 su colaboración

**Cuenta con
 IGAE Digital:**

<http://www.pap.meh.es>

NIPO: 601-09-058-1

ISSN: 1578-0317

Depósito Legal: M-26.658-2001

Impresión:

Estilo Estugraf Impresores, S.L.
 Pol. Ind. Los Huertecillos
 Nave 13
 28350 CIEMPOZUELOS (Madrid)
 Tel. 91 808 62 00. Fax: 91 808 62 00



En Opinión de

Jesús Posada Moreno

3



Análisis

La Presidencia Española del Consejo de la Unión
 Europea

7

El desencanto del Presupuesto por Programas:
 ¿problemas de implantación o limitaciones
 del modelo?

12

Concesiones administrativas: tratamiento e
 implicaciones contables de su adopción en el
 marco de la nueva IFRIC 12

27



A Debate

La Modernización de la Universidad Española pasa
 por la incorporación y la adaptación responsable
 en el Espacio Europeo de Educación Superior

36

¿Qué es y qué se hace al amparo de "Bologna"?

43



Entorno

La Intervención en el Consejo General del Poder
 Judicial

48



Novedades Legislativas

52



Mundo Editorial

56



La Web de la IGAE

58



A Debate (Nº 22)

60

P.V.P.: 7,00 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 19,00 € suscripción anual España I.V.A. incluido

Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
 Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 58 / 41 / 48. Fax: 91 468 45 61

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



AUDITORÍA

P Ú B L I C A

REVISTA DE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE CONTROL EXTERNO

¡SUSCRÍBASE!

Para suscripciones dirigirse a:

AUDITORÍA PÚBLICA Hospital de las Cinco Llagas C/. Don Fadrique, S/N 41009 Sevilla
Tel 955 009 618 Fax 955 009 646 e-mail: paula.rodriguez@ccuentas.es.

