
La coordinación de políticas presupuestarias en España, 2007-2012

Los resultados del cumplimiento de objetivos de estabilidad de las Administraciones públicas en España durante el período 2007-2011 muestran una desviación significativa respecto a los objetivos marcados a pesar de que estos objetivos fueron acordados, tanto por la Administración central como por las Administraciones autonómicas, en el marco de los mecanismos de cooperación presupuestaria que establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Diversos factores pueden explicar los incumplimientos en los objetivos de déficit. En este artículo nos centramos en el análisis del funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, CPFF, mecanismo actual de coordinación presupuestaria entre las administraciones públicas central y autonómicas. Dadas las significativas deficiencias encontradas en su funcionamiento, el estudio concluye proponiendo una serie de reformas del citado consejo.

2007-2011 aldiko Espainiako administrazio publikoen egonkortasun-helburuen betetze-mailaren emaitzek azaltzen dutenez, desbideratze nabarmena egon da finkatutako helburuekiko, helburuok erkidegoetako administrazioek nahiz administrazio zentralak adostu bazituzten ere, Aurrekontu Egonkortasuneko Legeak ezartzen duen aurrekontu-lankidetzako mekanismoen esparruan. Hainbat faktorek azal dezakete defizit-helburuak ez-bete izana. Artikulu honetan, Zerga eta Finantza Politikako Kontseiluaren, hots, administrazio publiko zentralaren eta erkidegoetako administrazio publikoen arteko aurrekontu-koordinaziorako egungo mekanismoaren, funtzionamendua aztertu dugu. Funtzionamenduan gabezia nabarmenak aurkitu direnez, aipatu kontseiluaren hainbat erreforma proposatu dira azterlanaren amaieran.

Data on the fiscal deficits of Spanish public Administrations from 2007-2011 show a significant deviation with respect to the targets fixed for this period. This occurs even though those stability targets were approved both by the central Administration and the autonomous communities in the budgetary coordination mechanisms developed in the Law of Budgetary Stability. We argue that one of the main arguments that explain these deviations is the failure in the current coordination mechanisms. We focus our analysis on the agreements within the Council of Fiscal and Financial Policy, CFFP, procedure that regulates the coordination of budgetary policies among central and regional administrations. Due to the found significant failures in the procedure, we conclude that there is a need to accomplish a revision of the CFFP.

Índice

1. Introducción
 2. Condicionantes de la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de las administraciones públicas
 3. Normativa sobre estabilidad presupuestaria en España en el período 1991-2011
 4. Cumplimiento de los programas de estabilidad presupuestaria para el período 2003-2011 y perspectivas 2012
 5. Análisis del modelo de coordinación presupuestaria para el período 2008-2011
 6. Valoración de las nuevas medidas de control en 2012
 7. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: mecanismos de coordinación presupuestaria, estabilidad presupuestaria, déficit público, reglas fiscales.

Keywords: budgetary coordination mechanisms, budgetary stability, public debt, fiscal rules.

Nº de clasificación JEL: H72, H74, H77.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el principio de la crisis económica que se inició a finales de 2007 han sido muchas las voces que han señalado al actual modelo de descentralización territorial en España como el principal causante de los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el agregado de sus administraciones públicas.

El principal argumento utilizado en contra del actual modelo territorial es que en la última década las comunidades autónomas presionaban a la Administración central para asumir más competencias y ampliaban el catálogo de prestaciones en las competencias propias (en muchos casos solapándose con el resto de administraciones). Todo ello se financiaba con unos ingresos que, si bien procedían de fuentes tributarias muy cíclicas, en ese momento se incrementaban de forma continuada.

¹ El autor agradece las valiosas aportaciones de los evaluadores en el proceso de revisión del artículo.

Igualmente, los detractores del actual modelo también señalan que la resistencia de las CC.AA. a ajustar sus partidas de gastos y a asumir mayor corresponsabilidad fiscal explicarían los niveles actuales de déficit.

Las causas de los incumplimientos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria durante el período 2008-2012 son muy diversas y su análisis excede el objeto de estas páginas. En este artículo nos centramos en el papel que habría jugado la falta de mecanismos eficientes de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas (AA. PP.). Esta insuficiente coordinación incidió en que las CC.AA., la Administración central y los entes locales incumpliesen de forma reiterada los objetivos de déficit y asumiesen unos niveles de endeudamiento que ahora se antojan insostenibles.

Como ejemplo del mejorable diseño del mecanismo de coordinación presupuestaria, cabe señalar que en España la Administración central se reúne por separado con las CC.AA. (Consejo de Política Fiscal y Financiera, CPFF) y con los entes locales (Comisión Nacional de Administración Local, CNAL). Sin embargo, se da la circunstancia de que algunas CC.AA. tienen asumida la competencia de tutela financiera de los entes locales mientras otras no. Es decir, la Administración central establece los objetivos de déficit de los entes locales y establece medidas consensuadas con éstos, pero quien tiene la tutela financiera en algunos casos son las CC.AA., sin que éstas integren la CNAL.

Los problemas de coordinación trascienden el ámbito de actuación del CPFF². Estos problemas se extienden tanto a las relaciones entre CC.AA. y la Administración central en materia no presupuestaria (por ejemplo, en la aplicación de la Ley de Dependencia, el desarrollo del Estatuto empleado público, la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, el desarrollo del catálogo de prestaciones en materia sanitaria, etc.) como a las relaciones entre las propias CC.AA. (destacando la competencia fiscal a razón del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto de Patrimonio, la descoordinación en la aplicación de la carrera profesional del personal sanitario, los incrementos de retribuciones de los empleados públicos, etc.).

En este artículo centramos nuestro análisis en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el período 2007-2011. En particular, analizamos en qué medida el funcionamiento del CPFF contribuyó a fomentar los comportamientos estratégicos individualizados de todas las AA.PP.³ y en qué medida éstos ayudan a explicar los incumplimientos en los objetivos de déficit durante el período analizado.

² El artículo 8 de la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria atribuye la competencia de coordinación presupuestaria al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Éste está integrado por todos los consejeros de economía de todas las CC.AA. así como los principales responsables del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio responsable de Administraciones Públicas.

³ Fernández Llera y Monasterio (2010) ponen de manifiesto que el mecanismo de coordinación presupuestaria actual funcionó razonablemente bien entre 2001 y 2007.

A pesar de que entre 2007 y 2011 algunas de las iniciativas que la Administración central presentó al CPFF se aprobaron con acuerdo favorable de todas las CC. AA., las actas del Consejo indican que en muchos casos no había ningún tipo de negociación sino que se discutía y se sometía a votación una propuesta, cerrada, de la Administración central. La aprobación de propuestas en el seno del CPFF no necesitaba del apoyo de las CC.AA. puesto que la Administración central se reserva la mayoría absoluta en el CPFF. Así pues, más que hablar de acuerdos, en algunos casos debería hablarse de imposiciones (la asignación de objetivos de déficit entre CC. AA.-Administración central, el establecimiento de un mecanismo de control para las autorizaciones del endeudamiento para las CC.AA., etc.).

El resultado de nuestro análisis nos induce a cuestionar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación presupuestaria, en particular del CPFF. Surgen ciertas dudas sobre si el CPFF funciona realmente como mecanismo de coordinación, o si solamente funciona como plataforma a la que el Gobierno central, obligado por la normativa, transmite, aunque no negocia, las propuestas en materia de equilibrio presupuestario y después las CC.AA. las ejecutan según su conveniencia o posibilidades. Los reiterados incumplimientos de las CC.AA. pueden indicar o bien la imposibilidad del cumplimiento de los objetivos en el corto plazo o bien que el mecanismo de coordinación no es el adecuado para incentivar a las CC.AA. a que los cumplan (problema típico de riesgo moral) permitiendo e incentivando los comportamientos estratégicos.

Entender el funcionamiento de los mecanismos de coordinación presupuestaria durante el período 2007-2011 debería haber ayudado a anticipar los efectos de algunas de las propuestas que se desarrollaron desde finales de 2011 y que tuvieron su continuación en 2012 (por ejemplo, la fijación de un techo de gasto, la obligatoriedad constitucional del cumplimiento de los objetivos de déficit, la fijación de mecanismos coercitivos aplicables a las CC.AA. incumplidoras, etc.).

Finalmente, cabe matizar que el hecho de que no funcionasen los mecanismos de coordinación-cooperación no implica que las distintas administraciones no tomasen decisiones para corregir las desviaciones en los objetivos de déficit. El problema es que las decisiones no se coordinaron y las decisiones de unas administraciones anulaban los efectos de las decisiones tomadas por otras o bien no se aplicaron con la celeridad que exigía la situación financiera de las AA.PP.

Previo al desarrollo de este artículo, es necesario aclarar al lector que en algunos casos encontrará información muy detallada de la normativa o de las decisiones tomadas en el seno del CPFF. Pese a que esta elección puede hacer menos ligera la lectura del artículo, seguimos este enfoque porque si bien una norma pueda ser aparentemente muy clara, los efectos de la misma los definen los detalles en su aplicación, que frecuentemente no están desarrollados en la norma. Solamente así puede explicarse el comportamiento de las AA.PP.

El contenido del artículo se estructura de la forma siguiente. En el próximo apartado se revisan los condicionantes de la cooperación entre distintas administraciones en general y en particular en el caso de España. En el tercer apartado se analiza la evolución de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria entre 2007 y 2011. El apartado cuarto analiza el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre 2003 y 2011 y las perspectivas para 2012. En el quinto apartado centramos nuestra atención en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación presupuestaria durante el período 2007-2011 basándonos en la revisión de las Actas del Consejo de Política Fiscal y Financiera durante el período analizado. La valoración de las iniciativas emprendidas en 2012 se realiza en el apartado sexto y finalmente, en el séptimo se presentan las conclusiones.

2. CONDICIONANTES DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Tal y como plantean Monasterio y Suárez (1998), cualquier proceso de descentralización debería tener en cuenta: a) qué estructura de administraciones territoriales se tiene como objetivo, b) qué modelo de financiación debería aplicarse para garantizar la suficiencia y la autonomía financiera de todos los niveles de gobierno, estática y dinámicamente, y c) qué mecanismos de coordinación deberían fijarse para evitar fricciones entre niveles de gobierno, incumplimientos de compromisos, ineficiencias en la provisión de bienes y servicios, etc.

Para el objeto de este artículo es importante precisar qué materias de los ámbitos económico-presupuestario deberían ser objeto de coordinación entre las AA.PP. Si no entendemos la coordinación presupuestaria en sentido amplio (macroeconómica y sectorial) y si por coordinación entendemos solamente la coordinación a nivel de fijación de objetivos sobre niveles de déficit y endeudamiento, el alcance de los beneficios de la coordinación, en relación al objetivo que se persigue, será escaso. Por lo tanto, creemos que la coordinación debería darse tanto en la fijación de objetivos macroeconómicos (objetivos de déficit y endeudamiento, límites a los niveles de gasto) como a nivel de definición de políticas sectoriales (en el ámbito de la educación, sanidad, política social, medioambiental, etc.). Por supuesto, ambos tipos de coordinación no pueden ser independientes.

En España, la estructura territorial de las AA.PP. se ha ido desarrollando de forma paulatina y asimétrica entre las CC.AA., ajena a los criterios técnicos y económicos que la justificasen (ver Rosselló 2000). Es decir, durante todos estos años se observaron aspectos de la descentralización tales como los posibles solapamientos competenciales, los efectos desbordamiento, las externalidades, etc. En lo que se refiere al modelo de financiación de esa estructura, el sistema actual no ha garantizado ni su suficiencia ni su sostenibilidad. A la hora de asignar figuras tributarias propias,

participaciones en tributos, mecanismos de nivelación, etc. prevalecieron criterios de oportunismo político.

Este proceso, por completo desordenado, comportó la creación de un mapa de AA.PP. caracterizado por el solapamiento en la provisión de las competencias transferidas y por una competencia al alza en el catálogo de prestaciones y a la baja en el ámbito tributario, procesos que han devenido en un todo caótico.

Si bien todo proceso de descentralización es susceptible de estar sujeto a estos problemas de coordinación, el modelo seguido en España, a diferencia de los problemas que puedan tener países con una estructura propiamente federal, (Canadá, Alemania, Australia, Suiza, etc.) presenta ciertas particularidades que analizamos en los siguientes apartados. Solamente la escasez de recursos forzó la toma de decisiones por parte de los responsables políticos, pero en un momento en el que la estructura administrativa estaba fuertemente consolidada y con una estructura de gasto aparentemente rígida a la baja.

2.1. Los problemas de la coordinación entre administraciones públicas

La necesidad de establecer mecanismos de coordinación en procesos de descentralización (o desconcentración) es ampliamente conocida en la literatura del federalismo fiscal (ver Monasterio y Fernández, 2008).

Los elementos que explican los problemas de coordinación pueden presentarse bajo un esquema muy simple:

- Asimetrías en la información: no todos los agentes disponen de la misma información sobre el agregado y sobre el resto de agentes o partes que conforman el todo.
- Preferencias heterogéneas entre los agentes: preferencias sobre políticas de gasto o de ingresos; distintos horizontes electorales; oportunismo político más allá de cuestiones ideológicas; discrepancias en cuanto a la estructura del modelo de descentralización, etc.
- La matriz de resultados a veces es confusa: a lo mejor se conoce el efecto individual de una acción sobre uno mismo, pero no sobre el resto; también puede desconocerse el efecto de las decisiones del resto de agentes sobre un agente en particular. La incertidumbre sobre la matriz de resultados implica que los comportamientos individuales ante determinadas decisiones no puedan ser conocidos *ex ante*.
- Desconfianza entre los distintos agentes, a pesar de poder compartir objetivos comunes.

En este entorno, la descoordinación es un resultado más que probable y los agentes tienen incentivos para comportarse de forma estratégica y miope, lo que da lugar a un resultado ineficiente de las políticas.

2.2. Las dificultades de la coordinación de políticas presupuestarias en España

En el caso de España, el problema para la coordinación se acentúa por dos motivos. En primer lugar, porque tradicionalmente hay una importante desconcentración de poder, funcional y territorial, en un mismo nivel de gobierno. En segundo lugar, debido al modelo de descentralización territorial en el que conviven una Administración general de Estado, las Administraciones autonómicas y las Administraciones locales –que a su vez están organizadas en distintos niveles.

En cuanto a los problemas generados por la desconcentración funcional y territorial dentro de cada nivel de gobierno (responsabilidades distribuidas entre ministerios, secretarías de Estado, o entre consejerías y direcciones generales, etc.) el elevado número de centros de decisión favorece los problemas de coordinación, incluso en aquellas competencias que le son propias y exclusivas. La dispersión de los centros de gestión puede generar:

- Atomización de los objetivos y la desvinculación respecto a un objetivo común. Cada unidad de gestión tiende a sentirse identificada únicamente con los objetivos que le afectan directamente (por ejemplo, la mayoría de entes públicos -ministerios, secretarías de Estado, consejerías, DG, etc.- no perciben como problema propio los objetivos de déficit, los problemas de tesorería, los niveles de endeudamiento, etc.).
- Un incremento en la heterogeneidad de las preferencias de los responsables de cada organismo, incluso dentro de la misma estructura jerárquica.
- El solapamiento de competencias de distintos entes-organismos.
- Una mayor asimetría en la información que disponen los organismos, incluso dentro de la misma estructura jerárquica (problemas de principal-agente).
- Una mayor dificultad a la hora de alcanzar acuerdos sobre la oportunidad de determinadas partidas de gasto: dificultad de aceptar ajustes en la gestión de competencias propias.
- Una incoherencia entre el desarrollo normativo y procedimental que regula el funcionamiento de la Administración general (incrementando el control y la rigidez en la gestión) y el desarrollo paralelo de un sector público que se crea argumentando una mayor flexibilidad en la gestión.

A estos elementos propios de cualquier administración, en España se le añaden los problemas derivados de la descentralización, motivados por la existencia de distintos niveles de gobierno subcentral. La dimensión territorial introduce:

- Heterogeneidad de preferencias de la Administración central, las CC.AA. y las corporaciones locales (CC.LL.) en relación al nivel y composición de gasto público en competencias compartidas.
- Heterogeneidad de preferencias políticas (temporalidad de las elecciones, diferencias ideológicas, oportunismo político, etc.) entre administraciones, incluso entre administraciones gobernadas por agentes que pertenecen al mismo partido político.
- La deslealtad institucional entre administraciones, comprometiendo los objetivos del conjunto de las administraciones públicas.
- Problemas de riesgo moral: dificultad de establecer los motivos del incumplimiento de objetivos o acuerdos.

Actualmente, como mostraremos en las próximas secciones, en España los instrumentos de coordinación presupuestaria tienen un problema de definición clara de competencias y no están diseñados para potenciar la negociación y el acuerdo. Como ejemplo de ello cabe destacar que en el CFFF la Administración central se reserva siempre la mayoría. Esto fomenta que prime el interés individual por encima del interés general. La ausencia de mecanismos que definan las consecuencias del comportamiento no cooperativo también favorece la deslealtad institucional y los comportamientos estratégicos. A todo ello hay que añadir, tal y como reflejan las actas del CFFF, que los partidos políticos han utilizado en ocasiones este organismo como plataforma de confrontación.

De la revisión de las actas del CFFF entre 2007 y 2011 se desprende que durante este período tanto la Administración central como las administraciones autonómicas formalmente mostraron un consenso en cuanto al diagnóstico de la situación económica y en cuanto a algunas medidas que podrían tomarse para conseguir una provisión más eficiente de servicios y bienes públicos (como por ejemplo el fortalecimiento del principio de lealtad institucional, el redimensionamiento del sector público, la revisión del catálogo de prestaciones, coordinación de políticas de gasto en competencias compartidas, etc.). El desacuerdo surgió en el momento en que debía concretarse el desarrollo específico de cada una de las anteriores medidas. De ahí la importancia de desarrollar adecuadamente los mecanismos de coordinación.

3. NORMATIVA SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 1991-2011

El principio fundamental sobre el que se basa la normativa sobre estabilidad presupuestaria es que la política fiscal debe ser anticíclica. Así, la aplicación de las reglas fiscales debe ayudar a moderar los posibles desequilibrios fiscales generados en períodos de recesión económica, sin comprometer la estabilidad de las finanzas pú-

blicas (ver Balassone y Franco 1999, Casella 1999, González-Páramo 2003, Balassone *et al.*, 2004, Caamaño y Lago Peñas 2008, entre otros).

En esta sección solamente revisamos la evolución de la normativa de estabilidad. El análisis de los efectos de la aplicación de esa normativa para el período 2007-2011 se recogen en el apartado 5.

La normativa sobre estabilidad presupuestaria en España ha pasado por distintas fases. Desde los Escenarios de Consolidación Presupuestaria en 1991, la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria en 2001, la reforma de esa ley en 2006⁴, hasta la elaboración de una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en 2012.

Entre los años 1991 y 2001, la Administración central y cada una de las CC.AA. acordaban los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) en un marco de negociación bilateral dentro de los principios aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La aprobación de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria supuso un cambio substancial respecto a la normativa anterior. Con esta ley, el Gobierno central se convertía en el elemento determinante del nuevo marco de referencia en materia de escenarios presupuestarios. Sería el Gobierno central quien propusiese, informado por el CPPF y finalmente aprobado por las Cortes Generales, la asignación de objetivos de déficit entre la Administración central, la Seguridad Social, las CC.AA. y las CC.LL. Así mismo, a partir del 2001, el objetivo de estabilidad de cada comunidad autónoma se acordaría bilateralmente con el Ministerio de Economía y Hacienda. Posteriormente, el Gobierno central informaría y propondría al CPPF la aprobación de los objetivos para cada comunidad autónoma.

La reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2006 supuso la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico. El artículo 9.1 del Texto de Reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establecía que el Ministerio de Economía y Hacienda debía elevar al Gobierno central un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior así como de la evolución cíclica real del ejercicio y las desviaciones respecto a la previsión inicial contenida en el Informe de posición cíclica al que se refería el artículo 8.2 de esa Ley.

Así pues, al menos en el plano normativo, la nueva política presupuestaria establecía la obligatoriedad de obtener superávit fiscal en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial, con el fin de ser utilizado para com-

⁴ Ver Fernández Llera, R. y C. Monasterio Escudero (2010) para una descripción del funcionamiento de los mecanismos de coordinación hasta 2007.

pensar los déficits fiscales que pudiesen registrarse en caso de que la economía se encontrase en la situación contraria⁵.

En lo que se refiere a la asignación de los objetivos de déficit entre las CC.AA., formalmente el Gobierno central debía pedir la opinión de los gobiernos autonómicos sobre la propuesta agregada e individualizada de los objetivos de estabilidad (véase el subapartado 5.1 para conocer los efectos derivados de la aplicación de esa normativa). Formalmente, también existía la posibilidad de una negociación bilateral puesto que esta materia podía ser objeto de negociación, previo a los acuerdos del CPFF, en el seno de las comisiones mixtas (muchas de ellas creadas a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía).

Así mismo, la Ley de Estabilidad Presupuestaria atribuía al Ministerio de Economía y Hacienda la responsabilidad del seguimiento del objetivo de estabilidad y de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de todo el sector público. También sería dicho ministerio el que efectuase el seguimiento de las actuaciones en materia de endeudamiento que realizasen las CC.AA.

Otra novedad de la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria⁶ fue que recogía la posibilidad de que, con independencia del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para cada comunidad autónoma, éstas pudiesen presentar déficit, siempre que el mismo se destinase a financiar inversiones productivas (previa autorización del Gobierno central) y bajo la condición de que para realizar estas inversiones al menos un 30% del coste de las mismas debía financiarse con ahorro bruto de cada CA. Este artículo suponía un primer resquicio para poder sortear el encorseamiento de los objetivos de déficit, aunque es cierto que pocas CC.AA. pudieron beneficiarse puesto que muchas incumplían el requisito de tener ahorro bruto positivo a partir de 2009. El problema es que la corrección del déficit por el concepto de las inversiones productivas solamente se conocería *ex post* una vez las inversiones se estuviesen ejecutando.

A parte de la modificación de la normativa que directamente regulaba la estabilidad presupuestaria, a partir de 2010 el Gobierno central impulsó distintas iniciativas, aprobadas en el seno del CPFF, que afectaban significativamente el funcionamiento de las CC.AA. en términos de asignación y control de objetivos de déficit:

⁵ El objetivo de estabilidad de cada ejercicio se fijaría teniendo como referencia dos umbrales de crecimiento: uno superior (que tradicionalmente ha sido del 3%), por encima del cual el objetivo de estabilidad sería obligatoriamente de superávit; y otro inferior, por debajo del cual el objetivo podría ser déficit (tradicionalmente ha sido del 2%). Entre ambos umbrales de crecimiento el objetivo sería de equilibrio.

⁶ Artículo 7, apartados 5 y 6, del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobaba el TRLGEP.

- Para los años 2011 a 2013 se eliminaba la posibilidad de aumentar el déficit para realizar inversiones productivas, de tal forma que los déficits previstos en los objetivos de estabilidad no podían verse superados por los programas de inversiones productivas.
- Se acordaron medidas de refuerzo de la gobernanza y mejora de la transparencia de las CC.AA. y las CC.LL. Hasta dicho acuerdo, las CC.AA. sólo estaban obligadas a facilitar esa información al Ministerio de Economía y Hacienda y al propio CPFF. En cualquier caso, el grado de homogeneidad era insuficiente ya que reflejaban las características particulares de cada sistema de cuentas, tanto en lo que se refiere al ámbito de los presupuestos como a los criterios de contabilidad utilizados.
- También se promovió la adopción de planes de racionalización de la estructura del sector público de cada CA con el fin de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público.
- En lo que se refiere al control del cumplimiento de objetivos de las CC.AA., el Gobierno central⁷ tendría en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit para graduar las transferencias a las CC.AA. Este cambio se tradujo en la introducción de una disposición en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 que establecía que los convenios que se acordasen en 2011 entre el Estado (y su Sector Público) y las CC.AA., requerían la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. Autorización que dependería del cumplimiento de los objetivos de déficit en 2010.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria 2001, y su modificación en 2006, también se referían al proceso de autorizaciones de endeudamiento, en los supuestos en los que la LOFCA⁸ previese tales autorizaciones. Previo a la autorización de las operaciones de endeudamiento que lo precisasen, la Administración central y la autonómica debían negociar un Plan Anual de Endeudamiento (con las previsiones de emisiones y amortizaciones del ejercicio en curso y con información detallada sobre estas operaciones y destino de éstas), que iba asociado a un Plan de Reequilibrio, que también debía ser negociado bilateralmente.

En el marco de esos cambios normativos, a instancias del Gobierno central, en 2010 se tomaron medidas en relación al procedimiento que regulaba las autorizaciones para las emisiones de deuda:

- Las operaciones de endeudamiento a largo plazo requerirían autorización del Gobierno central en el supuesto de que las CC.AA. incumpliesen el objetivo de estabilidad presupuestaria. Para éstas, además de para aquellas que

⁷ Acuerdo Marco aprobado por el CPFF el 22 de marzo de 2010.

⁸ Artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

no presentaran un Plan de Reequilibrio Económico-Financiero por dicho incumplimiento o que éste no fuera declarado idóneo por el CPPF, también las operaciones de endeudamiento a corto plazo precisarían autorización de la Administración central.

- Aparte del requisito en la autorización, en 2010⁹ se introdujo un sistema de autorización en tres tramos para cada año: uno inicial (equivalente al 0,75% del PIB) cuando el CPPF considerase idóneas las medidas de los Planes de Reequilibrio; un segundo tramo (1,2% del PIB) condicionado a que no existiese riesgo de desviación del objetivo de déficit en base a la ejecución presupuestaria del primer semestre; y un tercero (0,45% del PIB) sujeto a la verificación del cumplimiento del objetivo anual una vez concluido el ejercicio (primer trimestre 2011).

En lo que se refiere al procedimiento a seguir para las operaciones de endeudamiento en 2011, se seguiría la misma operativa que en 2010. El endeudamiento debería ajustarse a la senda de reducción de déficit por lo que sólo se podrían autorizar operaciones de endeudamiento por un importe máximo del déficit para 2011 (exceptuando las emisiones de deuda para la refinanciación de las amortizaciones). Además, no se autorizaría ninguna operación que aumentase la deuda viva hasta que el CPPF hubiese informado favorablemente su Plan de Reequilibrio. Una vez considerados idóneos por el CPPF se autorizaría un primer tramo por un importe del 0,65% del PIB regional. Transcurrido el primer semestre de 2011 se podría tramitar un segundo tramo hasta alcanzar un importe máximo del 0,40%, y concluido el ejercicio 2011, y si se hubiesen cumplido los objetivos de consolidación, se autorizaría un último tramo por el importe restante.

Para finalizar, debemos destacar que a finales de 2011 hubo un endurecimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria que consistió en la modificación del artículo 135 de la Constitución. Esta modificación introducía una regla de gasto público que afectaría a todas las AA.PP. De esta forma, el Gobierno central pretendía reforzar la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos pro-cíclicos.

Este nuevo precepto constitucional tuvo su reflejo en la elaboración de una nueva ley de estabilidad presupuestaria, la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en el apartado sexto analizamos los cambios introducidos).

Sin embargo, a pesar de todo este despliegue normativo y del endurecimiento del control de las cuentas públicas ejercido por la Administración central, los datos de déficit para el período 2007-2011 sugieren que los cambios no fueron lo suficien-

⁹ Acuerdo del CPPF de 20 de mayo 2010 sobre calendario de autorizaciones de endeudamiento.

temente precisos como para que hubiese un cumplimiento riguroso de los objetivos, como veremos en la próxima sección

4. CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERÍODO 2003-2011 Y PERSPECTIVAS 2012

4.1. Cumplimiento de los programas de estabilidad presupuestaria 2003-2007

Para los ejercicios 2003 a 2006 el objetivo de déficit presupuestario era de déficit cero o de equilibrio en términos SEC. Tal y como muestran Fernández y Monasterio Escudero (2010), entre el 2001 y 2007 el cumplimiento de los objetivos de déficit a nivel de CC.AA. fue satisfactorio, si bien es cierto que algunas incumplieron ligeramente los objetivos. Además, es importante destacar que tanto los objetivos de déficit como sus incumplimientos fueron de escasas décimas, cifras muy alejadas de los incumplimientos observados a partir de 2008.

4.2. Cumplimiento de los programas de estabilidad presupuestaria en el período 2008-2011

Los datos del cuadro nº 1 recogen la evolución tanto de los objetivos de déficit como su valor real al cierre de la liquidación presupuestaria para cada una de las administraciones públicas.

Para no entrar en el detalle de toda la información que se recoge en el cuadro nº 1 del Anexo, en esta sección nos centraremos en los aspectos más destacables de la misma.

En primer lugar, los datos del cuadro nº 1 indican un cambio reiterado en los objetivos de déficit, en particular los objetivos para las CC.AA., aunque en 2010 también se modificaron para el Estado. En algunos casos, como en el ejercicio 2010, los objetivos de déficit para las CC.AA. cambiaron hasta en tres ocasiones, e incluso los cambios se dieron cuando ya se estaba ejecutando el presupuesto. Estos cambios se pudieron realizar porque la Ley de Estabilidad Presupuestaria introducía la posibilidad de cambiar los objetivos de déficit si cambiaban las previsiones de crecimiento de la economía española. Así pues, parte de los cambios se explica por los constantes cambios en las previsiones de crecimiento. Otra variable que explica los cambios en los objetivos de déficit de las CC.AA. residía en el propio modelo de financiación de las CC.AA. En 2010 los objetivos de déficit de las CC.AA. cambiaron al conocerse la liquidación de 2009, a favor del Estado, lo que obligaba a ajustar más el objetivo.

En segundo lugar, a pesar de los cambios regulares en los objetivos de déficit, la tónica general desde el ejercicio 2008 fue el incumplimiento de esos objetivos para el conjunto de las CC.AA. El máximo grado de incumplimiento se dio en 2009, con un 11,2% del PIB en relación al objetivo del 0,07%, para ir descendiendo posterior-

mente, aunque sin llegar a cumplir los objetivos marcados. Sin embargo esta aparente mejora en el cumplimiento de objetivos se dio básicamente por el incremento en los objetivos de déficit, y no tanto por la reducción del déficit real. Los datos del cuadro nº 1 indican que a pesar de todos los cambios normativos fijados en el establecimiento de los objetivos de déficit y racionalización del gasto y a pesar de la nueva normativa que se introdujo sobre operaciones de endeudamiento, la reducción del déficit real del 2010 al 2011 fue escasamente el equivalente a 0,34 puntos del PIB.

Finalmente, los datos indican un comportamiento dispar entre las AA.PP. En el ejercicio 2008 la mayor desviación respecto a los objetivos de déficit correspondió al Estado (el equivalente a 3,1 puntos de PIB) y en menor medida a las CC.AA. (0,74 puntos de PIB) y las CC.LL. (0,48 puntos de PIB). En 2009 la situación se agravó para el Estado (9,52 puntos de PIB de desviación) y las desviaciones para el resto de AA.PP. se mantuvieron al nivel de 2008. Sin embargo, la situación cambió en 2010 y 2011, puesto que el Estado prácticamente cumplió con los objetivos de déficit (si bien en 2010 fue gracias a que el objetivo pasó del 0,02% del PIB al -5,9) y además redujo el déficit en un 40% respecto al máximo de 2009. La situación para 2011 fue mucho más estable, puesto que el recorte en los objetivos de déficit fue de 1 punto mientras que el déficit real solamente se redujo en 0,62 décimas de PIB. Sin embargo, lo cierto es que desde 2009 el Estado vio reducir su déficit real.

Los datos del cuadro nº 1 indican un comportamiento muy distinto de las CC.AA. A diferencia del Estado, el déficit de las CC.AA. fue aumentado paulatinamente desde 2008 y el nivel máximo de déficit se alcanzó en 2011 (algunas proyecciones para 2012 señalan una reducción para ese ejercicio). El incumplimiento fue reiterado para todo el período, si bien hubo diferencias notables entre CC.AA. (ver cuadro nº 2). Estos incumplimientos se mantuvieron en 2010, a pesar de haberse aplicado medidas de ahorro que ya se recogían en los presupuestos de 2010 del Estado y de la mayoría de las CC.AA., a las que se les añadieron otras a partir del Real Decreto Ley de 20 de Mayo de medidas extraordinarias para la corrección del déficit público¹⁰, que también tuvieron trascendencia sobre las obligaciones de gasto de las CC.AA.

No obstante, cabe señalar que las mejoras en el comportamiento del déficit del Estado en 2009 se debían parcialmente al funcionamiento del modelo de financiación (Acuerdo 2001). Si bien esta cuestión se analizará con detalle en la sección 5.3, es necesario avanzar que la parte del déficit de 2008 y 2009 se debió a una estimación excesivamente optimista de la recaudación tributaria, lo que afectó de forma

¹⁰ Entre estas medidas encontramos: suspensión de la revalorización de las pensiones en 2011; suspensión del régimen transitorio de la jubilación parcial; eliminación del «cheque-bebé»; acuerdo de indisponibilidad de créditos - 2.425 millones - por parte del Estado en 2010; indisponibilidad de crédito en las partidas de inversiones en infraestructuras en 2010 y 2011 (también con efectos claros sobre las CC.AA.). Otras medidas tenían efectos más directos sobre las finanzas de las CC.AA.: eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia; recorte del gasto farmacéutico; reducción de un 5% de los salarios públicos; reducción de la tasa de reposición al 10%.

importante a las entregas a cuenta de recursos tributarios a las CC.AA. Este hecho incrementaría el déficit del Estado en esos dos ejercicios. Sin embargo, este mismo hecho explicaría parte de la caída del déficit del Estado en 2010 y 2011 puesto que las liquidaciones negativas de las CC.AA. generaban derechos de cobro para el Estado, y simplemente con ello ya mejoraba el déficit del Estado. También contribuiría a ello la reducción de las entregas a cuenta a las CC.AA. de los ejercicios corrientes de 2010 y 2011, que tendría como consecuencia una liquidación positiva, a favor de las CC.AA., en las cuentas de 2012 y 2013.

Los resultados de las CC.AA. volvían a dejar patente la dispersión en el cumplimiento de los objetivos y volvían a introducir el debate sobre la necesidad de modificar el mecanismo de asignación de los mismos, hasta el momento lineal para todas las CC.AA. Así, en el cuadro nº 2 puede observarse que en 2011 ni una sola comunidad autónoma cumplió el objetivo de déficit. La que más se acercó fue Canarias con un déficit del 1,78%, muy alejado del 7,3% de Castilla-la-Mancha. El promedio de déficit entre CC.AA. fue del 3,5%.

4.3. **Perspectivas 2012**

La actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento remitido por el Gobierno central a Bruselas en enero de 2010¹¹ definía una senda de reducción del déficit según la cual el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas estaría en el 5,3% en 2012, el 3% en 2013 y el 2,1% en 2014.

Siguiendo con la tónica de los ejercicios anteriores, las medidas aprobadas en mayo del 2010¹² modificaban la senda de los objetivos de estabilidad para 2011-2013 concentrando casi dos terceras partes del ajuste entre 2010 y 2011 y dejando para los dos últimos años del programa apenas un tercio de la consolidación total. Esto modificaba el objetivo para el conjunto de las AA.PP., que quedaba establecido en el 4,4% para 2012 y el 3% para 2013.

Sin embargo, en marzo de 2012 el Gobierno central modificó los objetivos de déficit para el conjunto de las AA.PP. del 4,4% al 5,8% del PIB. Pero este objetivo volvió a cambiar en la Ley de Presupuestos Generales para 2012 (29 de junio), que establecía un objetivo de déficit del 5,3%.

La distribución definitiva (los objetivos para el resto de AA.PP. también experimentaron algunos cambios) del objetivo entre AA.PP. para 2012 fue del 3,5% para el Estado, el 1,5% para las CC.AA., un 0,3% para las CC.LL. y equilibrio presupuestario para la Seguridad Social.

¹¹ Refrendada en el CPPF de abril de 2010.

¹² Real Decreto Ley de 20 de mayo del 2010.

Desafortunadamente, todavía no se dispone de datos suficientes como para hacer una estimación de los datos de cierre 2012¹³. Sin embargo, algunas previsiones de FEDEA (2012) indican un cumplimiento de los objetivos establecidos a nivel agregado, si bien siguen estimando incumplimientos para algunas CC.AA. (con objetivos de cierre por encima del 3% en algunos casos).

5. ANÁLISIS DEL MODELO DE COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL PERÍODO 2008-2011

Como se ha apuntado en las secciones anteriores, en los ejercicios 2008 a 2011 las AA.PP. adoptaron diversas medidas para continuar con la senda de reducción del déficit hacia el objetivo del 3%. Como indican los datos del cuadro nº 1, estas medidas contribuyeron a la reducción del déficit del agregado de las AA.PP., pasando del 11,2% de déficit sobre el PIB en 2009 al 8,9% en 2011.

Sin embargo, si bien la Administración central y las CC.AA. se comprometieron firmemente con el cumplimiento de los objetivos de déficit y adoptaron medidas que reducían los compromisos de gasto de éstas, los resultados en términos de déficit no hicieron sino empeorar, siguiendo una tendencia opuesta a la del conjunto de AA.PP. El déficit de las CC.AA. pasó del 1,99% en 2009 al 3,33% en 2011. Estas desviaciones también indican el escaso efecto a corto plazo de otras medidas como el incremento en la transparencia en las cuentas de las CC.AA. y el endurecimiento del proceso de autorizaciones de endeudamiento.

Hay distintos argumentos que podrían explicar el incumplimiento de los objetivos de estabilidad de las CC.AA. En primer lugar, podría deberse a que las medidas de racionalización del gasto tomadas por las CC.AA. hubiesen sido insuficientes en relación a la caída de ingresos ante el escenario de unas elecciones autonómicas en 2011. En segundo lugar, podría deberse a la rigidez del gasto que gestionan las CC.AA., destinado mayoritariamente a servicios sociales de primera necesidad, y más en un entorno de recesión económica. Finalmente, una tercera opción podría ser que las iniciativas tomadas desde la Administración central, en algunos casos incluso con el apoyo formal de las CC.AA., hubiesen motivado un comportamiento estratégico por parte de las CC.AA. de acuerdo con su propia agenda política (la revisión al alza del déficit de 2011 de algunas CC.AA. realizado en mayo de 2012 respecto a los resultados de febrero sugiere ese tipo de comportamiento dado que se desplazaron gastos de un ejercicio a otro).

Cabe tener en cuenta además, que no solamente se incumplieron los objetivos de déficit sino que también empeoró sensiblemente la situación financiera de las

¹³ Las estimaciones actuales vienen muy marcadas por el tratamiento presupuestario que tendrán los distintos planes de liquidez que puso en marcha el gobierno central sobre el gasto desplazado de 2011.

CC.AA. Ejemplo de ello es que durante el 2011 la mayoría de CC.AA. no pudieron concertar todas las operaciones financieras que tenían previstas en sus presupuestos. Esta situación podría explicarse por el cierre de los mercados financieros a las AA.PP. (excepto a la Administración central) debido a la desconfianza de los mercados respecto a la capacidad de éstas de afrontar sus obligaciones financieras. Finalmente, no puede descartarse que la política seguida desde la Administración central en relación al procedimiento de autorizaciones al endeudamiento influyese en las decisiones de las entidades financieras (incluidas las agencias de valoración).

En esta sección analizamos el efecto que tuvieron algunas medidas que se tomaron desde la Administración central, presuntamente tomadas bajo el paraguas de la coordinación presupuestaria, sobre el comportamiento de las CC.AA. y su situación financiera. Este análisis nos permitirá valorar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación presupuestaria actuales y permitirá una valoración de las decisiones que se tomaron a partir de 2012 y su efecto sobre la situación de las CC.AA.

El análisis del proceso de toma de decisiones en el seno del CPFF explica por qué las CC.AA. fueron reticentes a aplicar las medidas necesarias para cumplir con unos objetivos que les habían sido impuestos. No sólo eso, sino que las CC.AA. actuaron estratégicamente a la hora de evitar los controles de la Administración central sobre las operaciones de crédito y esto no hizo sino agravar la tesorería de la mayoría de CC.AA. en 2011.

Es muy importante señalar que, a pesar de que algunas de las propuestas fueron acordadas formalmente en el seno del CPFF, las actas del CPFF reflejan que hubo oposición por parte de muchas CC.AA. y que algunas votaron en contra o se abstuvieron, sin que de ello resultase ningún cambio respecto a la propuesta inicial de la Administración central, por cuanto el Estado ostenta la mayoría en cualquier votación. También debe destacarse que muchas de las propuestas del Gobierno que generaban efectos sobre las finanzas públicas de las CC.AA. (positivas como el recorte de retribuciones de los empleados públicos o negativas como las indisponibilidades de crédito en inversiones comprometidas entre el Estado y las CC.AA.) fueron tomadas sin negociación o acuerdo previo con las CC.AA.

5.1. Coordinación en materia de políticas de gastos e ingresos

Como hemos sugerido anteriormente, la descoordinación no es un problema exclusivo entre Administraciones, sino que también se da dentro de una misma Administración. En este sentido, durante el período 2007 a 2011 se observó cierta descoordinación entre las políticas de distintos Ministerios. Mientras que el Ministerio de Economía y Hacienda exigía austeridad a las CC.AA., otros planteaban medidas que comportaban un desplazamiento del gasto hacia las CC.AA., bien directamente (mediante la firma de convenios con cofinanciación como en el llamado Plan Renove) bien indirectamente (mediante su potestad normativa sobre competencias no exclusi-

vas como la Ley para la Interrupción Voluntaria del Embarazo, la Ley de Dependencia, la modificación de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, etc.).

Ciñéndonos al ámbito del CPFF, durante el período 2008-2012 encontramos varios ejemplos de falta de coordinación entre AA.PP.

En primer lugar, la coordinación en políticas de gasto entre Estado y CC.AA. y entre todas las CC.AA. fue muy escasa. En 2010 las CC.AA. y el Gobierno central plantearon y acordaron en el seno del CPFF la creación de grupos de trabajo destinados a analizar las propuestas de racionalización del gasto en el ámbito de la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Sin embargo, finalmente esta función se derivó hacia las conferencias sectoriales respectivas. Cada conferencia sectorial funcionó de forma autónoma y sin coordinarse con el CPFF. En el seno de las conferencias sectoriales los resultados fueron más bien escasos a la hora de acordar medidas correctoras de gasto. Esta falta de coordinación permitió observar cómo algunas CC.AA. decidían el recorte de algunas prestaciones básicas en el ámbito sanitario mientras otras incrementaban el catálogo de prestaciones propias. Al mismo tiempo, algunas CC.AA. abogaban por el establecimiento de medidas de regulación de la demanda (tique moderador aplicado en Cataluña y aplicado por Madrid en 2012, con la oposición del Gobierno central) que se solapaba con la aplicación de un nuevo mecanismo de participación en la factura farmacéutica fijado por el Gobierno central. Incluso algunas CC.AA. decidieron recortar las prestaciones sanitarias que ofrecían a los residentes de otras CC.AA., eliminando la atención u obviando la cobertura del coste de las prestaciones.

También hubo cierta descoordinación en la aplicación de los ajustes en materia de personal. Esto se dio en dos aspectos. Por un lado, en la congelación de las plazas de empleados públicos: mientras el Estado reducía la tasa de reposición, algunas CC.AA. seguían contratando personal¹⁴ por encima de la tasa fijada como normativa básica por el Estado. Esto fue posible porque no había, ni hay, una definición clara del concepto de tasa de reposición. Por otro lado, mientras el Estado fijaba un límite al incremento de retribuciones básicas de los empleados públicos, algunas CC.AA. seguían aplicando mejoras retributivas, a través de complementos autonómicos, que comportaban incrementos efectivos de retribuciones por encima de lo permitido.

En segundo lugar, destaca la descoordinación existente en el proceso de fijación de los objetivos de déficit, tanto en lo que se refiere a los objetivos distribuidos entre Administraciones (Administración central, Seguridad Social, CC.AA., CC.LL.), como entre las CC.AA. Según la Ley de Estabilidad Presupuestaria la propuesta debía partir del Gobierno central y debía acordarse en el seno del CPFF, partiendo de una negociación bilateral Estado-CA. Formalmente, el Ministerio de Hacienda soli-

¹⁴ Si bien es cierto que en 2011 la Administración central paralizó los procesos de oposiciones de algunas CC.AA.

citaba la opinión de las CC.AA. Sin embargo, las peticiones de las CC.AA. de revisar la distribución de objetivos entre CC.AA. y Estado, argumentando que las CC.AA. eran responsables de la gestión de una mayor parte del gasto en comparación al peso que se les atribuía en el objetivo de déficit, no fueron atendidas. Las peticiones de las CC.AA. fueron tratadas en el CPFF, pero no fueron objeto de negociación. Tampoco fueron atendidas las peticiones de las CC.AA. de estudiar un mecanismo de asignación de objetivos de déficit entre las CC.AA. (peticiones que ya se realizaron en 2002 y 2003), distinto del criterio lineal seguido hasta el momento. Cabe recordar que durante 2012, con la autorización de la Unión Europea, la Administración del Estado amplió el objetivo de déficit en un punto del PIB, pero este cambio no tuvo repercusión en los objetivos de las CC.AA.

En tercer lugar, otro ejemplo de falta de coordinación en el marco de las políticas presupuestarias tiene que ver con la normativa que regula la elaboración, seguimiento y ejecución de los planes de reequilibrio económico financiero. A pesar de que normativamente está muy claro en qué situaciones deben presentarse y qué información deben contener, la norma puede derivar en que se dé un solapamiento de distintos planes de saneamiento y un incumplimiento reiterado de los mismos. Ya en 2008 los planes de reequilibrio debían presentarse cuando el déficit presupuestario superase el 0,75% del PIB o bien cuando hubiese un incumplimiento en los objetivos de déficit en la liquidación del presupuesto anterior. El problema surgía porque la aprobación de un presupuesto desequilibrado, aunque fuese con un 0,75% de déficit, tenía lugar en diciembre año n-1, mientras que los datos de liquidación presupuestaria del ejercicio n-1 se conocían a partir de junio del año n, con las dificultades que comporta ajustar un presupuesto en proceso de ejecución. Así pues, debía presentarse un plan en febrero si se presupuestaba con déficit y otro al conocerse la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior. Al anterior problema se le añadía la exigencia de que los planes considerasen una proyección a tres años vista (desconociendo totalmente la evolución de los ingresos, sobre todo los derivados del nuevo modelo de financiación). Esta situación la corregía parcialmente la obligación de una mayor transparencia en cuanto a la información sobre la ejecución presupuestaria de las AA.PP. que se comenzó a aplicar en 2010 y que se mejoró sensiblemente en 2012 (información trimestral y mensual de ejecución presupuestaria, publicación de los planes de reequilibrio, etc.).

En relación a los planes de reequilibrio, también es importante resaltar que su aprobación debía realizarse en el pleno del CPFF pero que durante todo el período en ningún caso se cuestionó o discutió ninguno de los planes que se presentaron, a pesar de que éstos fueron incumplidos reiteradamente.

En cuarto lugar, alguna de las medidas que se tomaron con el objetivo de penalizar a las CC.AA. incumplidoras acentuó los problemas de tesorería a las CC.AA. Los Presupuestos Generales del Estado 2011 introducían la posibilidad de dejar en suspenso la firma de cualquier convenio (incluso aquellos que no tuviesen carga

económica) entre la Administración central y las CC.AA. en caso de que éstas hubiesen incumplido el objetivo de déficit. El problema residió en que la medida se conoció a finales de 2010 cuando las CC.AA. ya tenían presupuestados los importes que esperaban recibir por la firma de estos convenios en ese ejercicio. En algunos casos los convenios ya se estaban ejecutando y algunos de estos convenios llevaban renovándose de forma ininterrumpida durante varias legislaturas y representaban un mecanismo de cofinanciación de gasto que ejecutaban las CC.AA. Así pues, las CC.AA. seguían estando obligadas a conceder la prestación o el servicio sin contar con esta cofinanciación.

En quinto lugar, siguen sin resolverse los posibles casos de conflicto que pueden surgir en el caso de que un Parlamento Regional apruebe una Ley de Presupuestos que vaya en contra de los objetivos de déficit acordados en el seno del CPFF, incluso habiendo contado con la aprobación del Gobierno autonómico de esa región. Así pues, sería perfectamente posible, y así sucedió, que un Parlamento autonómico aprobase un presupuesto con un déficit superior al acordado en el seno del CPFF. No solamente esto, sino que en un Parlamento autonómico podría aprobar un presupuesto que nominalmente cumpliera con los objetivos de déficit, aunque incumpliera el déficit aplicando los criterios de contabilidad SEC, es decir, sin incluir el sector público instrumental. También podría darse el caso de que un Parlamento aprobase unos presupuestos que cumplan con los objetivos de déficit pero basados en unas proyecciones de gasto e ingresos de imposible cumplimiento. En los casos más obvios está el recurso al Tribunal Constitucional, pero en otros casos esa opción no existe porque pese a que el incumplimiento pudiese parecer obvio, solamente se conocería al cierre del ejercicio.

Finalmente, también puede observarse como el CPFF no funcionó correctamente como mecanismo de coordinación en materia tributaria. La tónica general desde 2007 fue el de la competencia fiscal entre las CC.AA. La política tributaria de las CC.AA. y la Administración central se caracterizó por llevar a cabo políticas muy dispares respecto a la gestión del Impuesto de Patrimonio, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto de Hidrocarburos en su tramo autonómico, el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, etc. Generalmente la competencia fiscal se ha encauzado hacia el recorte de tipos de gravamen, la supresión de algunos tributos, o la ampliación de los créditos fiscales, incluso en una situación en la que los ingresos estaban descendiendo de forma continuada y sin que las medidas pudiesen justificarse como medidas para la reactivación de la actividad económica.

Aparte de esa competencia fiscal, no había ningún tipo de control ni coordinación Estado-CC.AA. en relación a las estimaciones de la recaudación tributaria (u otros ingresos). A finales del 2007 ya se preveía una caída de la recaudación en las partidas de tributos propios relacionados con el sector de la construcción. Sin embargo, algunas CC.AA., elaboraron sus presupuestos para 2008 sin internalizar esa

posible caída de ingresos, al contrario, continuaron con unos presupuestos expansivos. El cierre del ejercicio presupuestario 2008 puso de manifiesto que las previsiones de ingresos de las CC.AA. respecto a los tributos propios resultaron excesivamente optimistas (excepto en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, cuya recaudación aumentó respecto a las previsiones iniciales en aquellas regiones que lo redujeron, a costa de la reducción en la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales). Este error en las previsiones de ingresos, y la falta de seguimiento de las mismas por parte de algún organismo, explicaría en parte el incumplimiento en los objetivos de déficit de 2008. A pesar de que esta tendencia era previsible, en el CPPF no se tomó ningún acuerdo para corregir ese problema ni tan solo se trató en los grupos de trabajo. El control y seguimiento en las previsiones de ingresos sigue siendo un tema pendiente de abordar.

Finalmente, en materia de coordinación tributaria es necesario destacar que las entregas a cuenta del modelo de financiación por parte del Gobierno central en materia de tributos participados (IVA, IRPF e Impuestos Especiales) las decide exclusivamente el Gobierno central y que no hay ningún tipo de negociación o coordinación entre ésta y las CC.AA. Como muestran los datos de liquidación para 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro nº 3 del Anexo) esta distribución afectó de forma muy distinta a las CC.AA. En el apartado 5.3 desarrollamos los problemas de la coordinación presupuestaria derivados de la aplicación del nuevo modelo de financiación.

5.2. Efectos derivados de la aplicación de la normativa sobre autorizaciones de endeudamiento

Desde finales de 2010 la Administración central estableció un procedimiento para autorizar las operaciones de endeudamiento a largo plazo de las CC.AA. El Acuerdo del CPPF, sin que hubiese ninguna discusión sobre esta iniciativa, establecía que las autorizaciones, en los supuestos en los que se requiere autorización, quedaban condicionadas al cumplimiento de los objetivos de déficit (ver apartado 3 para un mayor detalle de este mecanismo).

El incumplimiento de los objetivos de déficit generaba dos problemas de tesorería a las CC.AA. En primer lugar, porque el exceso de déficit no podía ser financiado con operaciones de endeudamiento. En segundo lugar, porque el incumplimiento del objetivo de déficit implicaría la denegación de la autorización para concertar operaciones de endeudamiento previstas en el presupuesto que entraban dentro del objetivo de déficit.

Sin embargo, la falta de coordinación en la aprobación y aplicación de esta medida podría derivar, como sucedió en algunas CC.AA., en que ante estas restricciones las CC.AA. optasen por seguir un comportamiento estratégico que no resolvería el problema de fondo pero sí el problema de tesorería a muy corto plazo. El resultado de la revisión de la liquidación presupuestaria de las CC.AA. para 2011 (realizada

en mayo de 2012) es indicativo de este comportamiento estratégico de algunas CC.AA.

A continuación describimos las potenciales respuestas de las CC.AA. a las restricciones sobre las operaciones de endeudamiento.

En primer lugar, las CC.AA. podían intentar cumplir el objetivo de déficit, y así obtener las autorizaciones del segundo y último tramo, desplazando gasto al último trimestre o al ejercicio siguiente (no se eliminaba el gasto, solo se retrasaban o anulaban los documentos de órdenes de pago). Por lo tanto, si bien se cumplía formalmente con el objetivo de déficit (bien fuese en el segundo trimestre o en el año n), se trasladaba gasto al futuro (al último trimestre del año n o al ejercicio $n+1$). Este incumplimiento solamente se observaría con posterioridad, al analizar la liquidación del presupuesto, ya muy entrado el año $n+1$, que es distinta de la ejecución presupuestaria.

En segundo lugar, las CC.AA. podían optar por concertar operaciones de endeudamiento a corto plazo (período inferior al año) en lugar de operaciones a largo plazo. El motivo es que a pesar de que las operaciones a corto requerían una autorización previa en el caso de incumplir el objetivo, ésta no sería necesaria de haberse presentado un plan de reequilibrio al Ministerio de Hacienda (independientemente de si éste era aprobado o no). El efecto de esas restricciones al endeudamiento fue un aumento de la financiación a corto plazo (de ahí las emisiones de bonos dirigidos a particulares a un año), y un incremento del servicio de deuda en los 12 meses posteriores. El resultado final fue un recorte en la vida media de la deuda viva, y un incremento en el coste de la financiación (intereses y comisiones de gestión) por el cambio en los instrumentos financieros (emisión de bonos dirigida a inversiones particulares a uno o dos años en lugar de emisiones en el mercado financiero u operaciones de crédito con el sector bancario o inversores institucionales).

Finalmente, y aún más grave, las CC.AA. podían optar por incrementar la deuda comercial mantenida con los proveedores. El retraso de los pagos no tendría efecto sobre el déficit en el caso de que las órdenes de pago ya estuviesen emitidas, por lo que podía optarse bien por no tramitar los expedientes de gasto hasta que hubiese disponibilidad presupuestaria, incrementando el saldo de la cuenta 409 (cuyo saldo solamente se conoce a final del ejercicio y recoge gasto contabilizado sin partida presupuestaria), bien por no contabilizar directamente ese gasto. El elevado volumen de la cuenta 409 que aparece en casi todos los Planes de reequilibrio de las CC.AA. es un claro ejemplo de esta perversa estrategia que siguieron algunas CC.AA.

Además, la descoordinación en materia de emisiones de deuda creaba otros problemas al conjunto de las AA.PP. Hasta 2011, el hecho de que la mayoría de CC.AA. recibiesen la autorización a la emisión de deuda casi simultáneamente y de que aumentase el recurso a la deuda a corto plazo (bien voluntariamente para evitar el control del Gobierno central bien por imposición de los mercados de deuda) propi-

ció una inundación de deuda en el mercado. A pesar de que las CC.AA. sugirieron de forma continuada en el CPPF que se crease un mecanismo de coordinación entre las emisiones de las CC.AA. y las de la Administración central, esta opción fue rechazada por esta última. Una de las pocas concesiones que se realizaron en este ámbito fue permitir a las CC.AA. que financiasen las liquidaciones negativas del modelo de financiación de 2008 y 2009 recurriendo a créditos ICO.

El endurecimiento del régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de endeudamiento puede que surtiese algún efecto positivo en el compromiso formal de las CC.AA. a la hora de aplicar programas de racionalización del gasto. Sin embargo, lo que sí se observó efectivamente fue un incumplimiento generalizado del objetivo de déficit para la mayoría de CC.AA. y un incremento muy pronunciado de los problemas de tesorería, que obligó en 2012 a tomar determinadas decisiones sobre la coordinación en materia de operaciones de endeudamiento (ver el apartado 7).

Es importante destacar que de cara a la confianza de los mercados, la credibilidad sobre la solvencia financiera de las CC.AA. se vio afectada por los problemas que pudiesen tener algunas CC.AA., tal y como ponía de manifiesto el hecho de que todas las CC.AA., incluso con una posición financiera menos grave, tuviesen problemas para financiarse. De ahí la necesidad de coordinación entre CC.AA. en materia de operaciones de endeudamiento.

5.3. Coordinación presupuestaria y modelo de financiación

La liquidación del modelo de financiación de 2008 (ver cuadro nº 3) puso de manifiesto que las entregas a cuenta del Gobierno central a las CC.AA. habían sido excesivas y esto tendría sus consecuencias en los presupuestos de 2010. Presupuestariamente, el exceso de transferencias se traduciría en un mayor déficit para la Administración central en 2008 (las transferencias se realizan basándose en previsiones y no en la evolución real de la recaudación) que sería posteriormente trasladado como déficit de las CC.AA. en 2010 al conocerse la liquidación (las CC.AA. debían reconocer una obligación presupuestaria a favor del Estado). Dicho de otra forma, en 2010 el Gobierno central podría conseguir, formal y contablemente, una parte de la reducción del déficit en relación a 2009 sencillamente contabilizando como ingresos presupuestarios las liquidaciones del modelo de financiación de 2008 (la devolución del exceso de transferencias realizadas a las CCAA. por la A.C.). Esto a pesar de que desde el punto de vista de la tesorería los ingresos de las CC.AA. se recibiesen en los próximos 6 ejercicios (ampliado a 10 posteriormente).

Esta situación se repitió, con mayor intensidad, durante la elaboración de los presupuestos de 2009, puesto que las entregas a cuenta se comunicaron en octubre de 2008 (tomando como referencia el modelo de financiación de 2001) y, de forma sorprendente, aumentaron las entregas a cuenta relacionadas con el IRPF y disminuyeron las relacionadas con el IVA. Ante este incremento de las entregas a cuenta,

la mayoría de CC.AA., siguieron presupuestando al alza, a pesar de la caída en la recaudación de tributos propios. Los datos de la liquidación 2009 vuelven a sugerir una sobreestimación de esas entregas a cuenta.

Respecto al nuevo modelo de financiación aprobado en 2009, su aplicación generó varios problemas adicionales a las CC.AA., a pesar de que se incorporaba un volumen importante de recursos adicionales a distribuir entre todas las CC.AA.

La norma que desarrollaba el nuevo modelo remarcaba de forma insistente que su aplicación debía buscar la compatibilidad con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Además, recogía el compromiso de que las CC.AA. destinarían los recursos adicionales a disminuir el déficit en 2009 y a cumplir los objetivos de déficit tanto en la elaboración como en la liquidación de los presupuestos para el período 2010-2012 (ver Arellano *et al.*, 2011).

A pesar de la mejora significativa que representó el nuevo modelo para muchas CC.AA., la mayoría continuaron incumpliendo el objetivo de déficit para 2009 y 2010. El problema fueron las expectativas de mayores ingresos que conllevaba la aprobación del nuevo modelo de financiación que se estaba negociando desde 2008. Aunque no se conocía la participación de cada C.A. en la distribución de los recursos adicionales del nuevo modelo, algunas CC.AA. ejecutaron los presupuestos de 2009 según sus expectativas de participación. Esto fue así porque la Administración central había anunciado la posibilidad de que hubiese anticipos sobre los recursos adicionales en el mismo ejercicio 2009 cuando las CC.AA. ya tenían muchos datos del modelo como para hacer sus propias estimaciones.

La liquidación del modelo de financiación de 2009 (ver cuadro nº 3) muestra cómo las previsiones del Gobierno central a la hora de calcular las entregas a cuenta correspondientes al modelo de 2001 y los anticipos a cuenta de los recursos adicionales que preveía el nuevo modelo de financiación fueron erróneas, a favor de las CC.AA. Estos dos factores explican, en parte, que la ejecución presupuestaria de 2009 incumpliese los objetivos de déficit de manera generalizada.

Además, los datos indican que parte del déficit de la Administración central en 2009 se explicaba por unas entregas a cuenta a las CC.AA. basadas en previsiones demasiado optimistas. Este déficit sería posteriormente trasladado a las CC.AA. en 2011. Dicho de otra forma, en 2011 el Gobierno central podría volver a conseguir una reducción del déficit presupuestario respecto a 2010 (como mínimo equivalente al 2% del PIB) contabilizando como derechos de cobro las liquidaciones negativas del modelo de financiación de 2009.

Los efectos del nuevo modelo de financiación no afectaron solamente al ejercicio 2009. La incertidumbre que generaba el modelo de financiación 2009, con unos anticipos que se conocieron en diciembre de 2009, provocó que los presupuestos para 2010 se elaborasen bajo unas expectativas demasiado optimistas, sin que hubie-

se ninguna confirmación de esas expectativas por parte del Ministerio de Economía y sin que en el CPFF se tomase ninguna medida respecto a los errores de las CC.AA. en la valoración de los anticipos del nuevo modelo. Con ellos algunas CC.AA. pretendían compensar la caída de las entregas a cuenta para 2010 que la Administración central comunicó a las CC.AA. en octubre de 2009 (calculadas de acuerdo con una participación en los tributos del Estado del modelo 2001 y no del modelo de 2009).

Sin embargo, esta situación se corregiría posteriormente, durante la ejecución del presupuesto 2010. Aquellas regiones que incumplieron el objetivo de déficit para 2008 y aquellas que presupuestaron el 2010 con un objetivo de déficit superior al 0,75%, deberían presentar un Plan de Reequilibrio que las obligaría a ajustar la ejecución presupuestaria de 2010 atendiendo a los ingresos reales que recibirían en concepto de recursos adicionales del modelo de financiación. Por lo tanto, el ajuste en el exceso de valoración de los ingresos debería producirse sobre un presupuesto que estaba en ejecución. El resultado fue que aquellas CC.AA. que recibieran menos ingresos de los presupuestados, no ajustaron las partidas de gasto suficientemente y cerraron con déficits importantes en 2010, por encima de los números de 2009.

Lo paradójico de esta situación en 2010 fue que si bien las CC.AA. realizaron sus propias estimaciones de los ingresos adicionales a recibir y el Gobierno central las rebajó posteriormente, la liquidación del modelo de financiación de 2010 puso de manifiesto que las CC.AA. no se habían equivocado tanto en sus estimaciones. Los datos (ver cuadro nº 3) indican que esta liquidación fue positiva para la mayoría de las CC.AA. La explicación podría ser una interpretación errónea de la norma en relación a la aplicación gradual del modelo, en particular sobre la nueva participación en ingresos tributarios y las entregas a cuenta respecto a los recursos adicionales. En realidad, el saldo positivo de la liquidación de 2010 sirvió, otra vez, para mejorar el déficit del Estado a cuenta de las CC.AA. (entregando menos recursos de los recaudados), que en este caso se verían beneficiadas cuando se liquidase el modelo en 2012 correspondiente al ejercicio 2010.

Algo parecido sucedió en 2011 cuando algunas CC.AA. presupuestaron los anticipos sobre los recursos adicionales introducidos vía los Fondos de Convergencia que había concedido en 2010. Algunas CC.AA. presupuestaron estos recursos, sin recibir confirmación por parte del Ministerio de Economía, atendiendo a los porcentajes de aplicación gradual que había establecido el Acuerdo de Financiación 2009. Al final, el Gobierno central, pese a no haberse opuesto a la aprobación de los presupuestos autonómicos en los que se incluían estas transferencias del Estado, no concedió esos anticipos y obligó a algunas CC.AA. a aplicar recortes adicionales en la ejecución presupuestaria de 2011 y a introducir cambios significativos en los planes de reequilibrio.

Finalmente, de los datos del cuadro nº 3 se desprende un hecho adicional: la enorme divergencia entre los importes de la liquidación del modelo de financiación 2008, 2009, 2010 y la previsión de 2011. Como vemos, para el ejercicio 2011 la liqui-

dación del modelo de financiación para Baleares representó casi el 2% de su PIB, mientras que para otras no alcanzó el 0,2%. Estos datos corroboran lo que hemos señalado anteriormente en relación a la discrecionalidad y escasa transparencia del Gobierno central a la hora de justificar las entregas a cuenta de los recursos del modelo de financiación. En suma, las liquidaciones del modelo de financiación 2008-2011 indican la falta de un correcto mecanismo de coordinación entre las distintas CC.AA. y entre éstas y la Administración central en relación a la aplicación del modelo de financiación.

6. VALORACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS DE CONTROL EN 2012

Como indicamos en el apartado 3, a partir de 2011 se introdujeron modificaciones en la Constitución que derivarían en una modificación significativa de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

En concreto, la modificación del artículo 135 de la Constitución introducía tres aspectos novedosos:

- En primer lugar, introducía una regla de gasto. De acuerdo con esta regla, el gasto de las AA.PP. presupuestado y liquidado no podría superar la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía española. Sólo en el caso de que se adoptasen cambios normativos que supongan un aumento permanente de los ingresos, el crecimiento del gasto podría superar lo establecido por la regla, en un volumen equivalente a la recaudación que se obtuviese por esa vía. Si se adoptasen cambios normativos que redujeran permanentemente los ingresos, el crecimiento del gasto establecido por la regla debería ser minorado por la pérdida de recaudación asociada a esa medida. Cuando, excepcionalmente, se presentase o se liquidase un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un Plan Económico Financiero de Reequilibrio la evolución del gasto debería cumplir rigurosamente la senda prevista en dicho plan. En cualquiera de los supuestos anteriores, los ingresos que superasen lo previsto se deberían destinar a reducir el endeudamiento neto y no a financiar aumentos de gastos discrecionales.
- En segundo lugar, se establecía que la regla de gasto sería aplicable a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales. El Gobierno central también promovería la adopción de la regla de gasto por las CC.AA., a través del oportuno consenso y debate con todas ellas en el seno del CPFF.
- Finalmente, el cambio en la Constitución abría la puerta a que la Administración central repercutiese a las distintas AA.PP., en la medida en que les fuesen imputables, las sanciones en caso de incumplimiento que se pudiesen imponer desde la Unión Europea.

Todas estas cuestiones motivaron cambios en la normativa de estabilidad presupuestaria con el resultado de la elaboración de una nueva ley de estabilidad que se denominó Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada en abril de 2012.

Como es obvio, la nueva ley recoge los aspectos contenidos en el artículo 135 modificado de la Constitución y añade los nuevos principios como los de Sostenibilidad Financiera, y Responsabilidad y Lealtad Institucional.

Desde el punto de vista de la coordinación presupuestaria, cabe señalar que la nueva normativa se refiere de forma reiterada a este concepto. Aparecen referencias a la coordinación amparadas en el principio de lealtad institucional y transparencia. Más concretamente, el artículo 10 se refiere a esta coordinación, aunque los mecanismos de coordinación (art 10.3 de la Ley) siguen pendientes de desarrollo.

La nueva ley define de forma muy específica el objetivo de estabilidad y sostenibilidad (el objetivo de las cuentas públicas debe ser siempre el equilibrio estructural o el superávit), así como las cuestiones referidas a la aplicación de la regla de gasto, los techos de deuda y el destino de los posibles superávit presupuestarios. Si embargo, uno de los aspectos cruciales que sigue sin abordarse en la nueva ley, en el marco de la coordinación presupuestaria, es el de la asignación de los objetivos de estabilidad entre las distintas AA.PP. y entre las CC.AA. No se considera la posibilidad de ningún tipo de negociación bilateral y sigue sin haber ninguna referencia a ningún método que permita estimar una asignación de objetivos entre CC.AA. distinta de la asignación lineal (artículo 16). Así pues, la nueva ley no cambia la situación anterior en la que la iniciativa partía exclusivamente de la Administración central y no había ningún tipo de negociación fuera o dentro del CPFF. Ni tan siquiera queda claro el procedimiento a seguir para la fijación de los techos de gasto, puesto que solamente se refiere a la evolución del PIB agregado, y en ningún caso correspondiente al de las CC.AA.

Por lo tanto, las mejoras de la presente ley en materia de coordinación presupuestaria son casi inexistentes. Los cambios normativos sí permiten a la Administración del Estado disponer de más medios para la coordinación presupuestaria, pero solamente desde la perspectiva de facilitar la labor de la Administración central para controlar a las CC.AA., no desde la perspectiva de mejorar la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones.

Es importante señalar que la mayoría de los cambios respecto a la ley anterior consisten en introducir en la norma procedimientos que el Gobierno central estaba aplicando desde 2010, sin que estuviesen consensuadas con las CC.AA. Así sucede en lo referido a los procedimientos para mejorar la transparencia de información presupuestaria, y en las medidas correctivas y coercitivas, si bien éstas últimas se amplían con la posibilidad de establecer sanciones económicas a las CC.AA. (obligación de establecer indisponibilidades de crédito, constitución de un depósito para

sanciones, etc.). Aunque estas medidas parece que no funcionaron adecuadamente en 2011 está por ver si lo harán desde el momento en que estén recogidas en una nueva normativa.

Para las CC.AA. quizá el aspecto más importante de la ley es que ésta creaba un nuevo instrumento financiero que ofrecía alternativas a las restricciones de tesorería de las CC.AA. El acceso a los mercados financieros era muy complicado en 2011 y esta situación empeoró en 2012. Todo ello provocó que los pagos pendientes de las administraciones autonómicas y locales aumentasen de forma alarmante en 2011. La Administración central puso a disposición de las CC.AA. distintos recursos financieros para que éstas dispusiesen de liquidez tanto para cubrir los pagos pendientes hasta diciembre de 2011 (Fondo de Pago a Proveedores) como para cubrir el servicio de deuda y pagos en partidas esenciales de las CC.AA. de 2012 (Fondo de Liquidez Autonómica).

Como era de esperar, el acceso a estos recursos estaba condicionado al cumplimiento de los objetivos de déficit y estaba sujeto a la rendición de cuentas de las CC.AA. solicitantes hacia la Administración central. Es decir, se facilitó acceso a la liquidez a cambio de mayores posibilidades de control de las cuentas de las CC.AA. por parte de la Administración central. En cambio, se rechazó la creación de un mecanismo de emisión de deuda coordinada entre las CC.AA. y el Estado. El resultado de estos nuevos instrumentos (el ICO financiaría los créditos a las CC.AA. captando recursos en los mercados financieros, ofreciendo la garantía del Estado) fue un cierre total de las CC.AA. a los mercados de crédito, obligándolas a acudir al ICO.

Según anuncio del Ministerio de Hacienda, en 2013 se preveía la posibilidad de continuar el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) (ampliándolo en 5.000 millones de euros) y se rechazaba la posibilidad de un nuevo mecanismo de pago a proveedores, a pesar del aumento de impagos a proveedores observado en 2012.

7. CONCLUSIONES

Los resultados de déficit de las AA.PP. para el período 2007-2011 indican un incumplimiento casi generalizado de los objetivos de déficit establecidos en el seno del CPFF, en particular para el conjunto de las CC.AA.

Solamente la Administración central, no así la Seguridad Social, vio mejorar sus resultados reduciendo el déficit respecto a los niveles máximos de 2009.

Los resultados negativos de las CC.AA. se dieron incluso en 2011, a pesar de que durante ese ejercicio, a iniciativa de la Administración central, se incrementaron los controles a las CC.AA. por medio de la mayor exigencia en la transparencia de las cuentas públicas y un mayor control en las autorizaciones a las operaciones de endeudamiento, etc. También se exigió a las CC.AA. un esfuerzo importante para dis-

minuir el déficit presupuestario respecto a sus niveles máximos alcanzados en 2009, bien fuese a partir de la aplicación de programas de racionalización del gasto, bien a partir de un incremento en los controles de ejecución presupuestaria.

El objetivo de este artículo es mostrar que una significativa parte de esos incumplimientos se debían a que las decisiones para corregir la situación no se tomaron de forma coordinada entre todas las AA.PP. El análisis de las decisiones tomadas por la Administración central y por las CC.AA. en materia de coordinación presupuestaria en el ámbito del CFFF indican que las iniciativas tomadas para corregir el déficit se basaban más en las medidas impuestas desde la Administración central que como resultado de la negociación y el consenso entre ésta y las CC.AA.

Esta falta de coordinación derivó en comportamientos estratégicos de cada una de las AA.PP. El artículo detalla ejemplos de descoordinación en materia de política tributaria, política de gasto, emisiones de deuda, cálculo de las entregas a cuenta del modelo de financiación, asignación de objetivos de déficit, etc. que se dieron durante el período 2007-2011.

Dado que es previsible que durante los dos próximos ejercicios 2012 y 2013 las CC.AA. sigan recortando sus partidas de gasto y que los mercados financieros sigan cerrados para las CC.AA., sería imprescindible modificar el funcionamiento del CFFF para que garantizase que los acuerdos que se tomen no sean meramente declaraciones de intenciones sino compromisos firmes.

Así mismo, el resultado de este análisis indica que la modificación de la normativa de estabilidad no es suficiente para conseguir el cumplimiento de los objetivos de déficit. En este sentido, la nueva Ley de Estabilidad recoge la mayoría de los procedimientos aplicados por la Administración central para conseguir una mayor compromiso de las CC.AA. en aras a la consecución de los objetivos de déficit, incrementando los procedimientos de advertencia y los coercitivos. Procedimientos que en 2010 y en 2011 fueron insuficientes para permitir el cumplimiento de los objetivos de déficit. Esa misma normativa se refiere al concepto de coordinación presupuestaria que, sin embargo, sigue pendiente de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTAS DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, desde Julio 2007 hasta junio 2011. Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- ARELLANO PARDO, P., PAJARES ROJO, R. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L. (2011): «El Nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público* 62/2011: 159-188
- BALASSONE, F. y FRANCO, D. (1999): «Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union», *Journal of Public Finance and Public Choice*, XVII, pp. 137-166.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D. y ZOTTERI, S. (2004): «EMU fiscal rules and fiscal decentralization», *Presupuesto y Gasto Público*, 35, 63-97.
- CAAMAÑO ALEGRE, J. y LAGO PEÑAS, S. (2008): «Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las Haciendas autonómicas» en Villar Ezcurra, M. (Dir.): *Estudios jurídicos en memoria de don Cesar Albiñana García-Quintana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 3117-3139.
- CASELLA, A. (1999): «Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union», *Economic Policy*, 29, 323-361.
- FEDEA (2011): *Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA.*
- (2012): «IV Informe FEDEA sobre situación financiera y fiscal de las CC.AA.».
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C. (2008): «Coordinación en el Estado Autonómico: una agenda pendiente». *Papeles de Economía Española*, 18, 99 81-97
- (2010): «¿Entre dos o entre todos? Una propuesta de coordinación presupuestaria en España». XVII Encuentro de Economía Pública, 2010.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2003): «El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria», *Revista de Estudios Regionales*, 66, 17-39.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel Economía.
- ROSSELLÓ VILLALONGA, J. (2000): «Non-institutional federalism in Spain». *Journal of Public Choice and Public Finance*, XVIII (2-3), 131-153.

Cuadro nº 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y CUMPLIMIENTO OBJETIVOS 2008-2011

| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|------------|-----------|------------|-----------|----------------|-----------|----------|-----------|
| | Objetivo | Resultado | Objetivo | Resultado | Objetivo | Resultado | Objetivo | Resultado |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Estado | 0,3 | -2,8 | 0,02 | -9,5 | -5,7/-5,9 | -5,72 | -4,8 | -5,1 |
| CC.AA. | 0,25/-0,75 | -1,49 | 0,00/-0,75 | -2 | -2/-2,5/-2,4 | -2,94 | -1,3 | -3,33 |
| CC.LL. | 0 | -0,48 | 0 | -0,5 | -0,4/-0,6 | -0,48 | -0,3 | -0,38 |
| Seguridad Social | 0,6 | 0,78 | 0,8 | 0,8 | 0,2 | -0,2 | 0,4 | -0,09 |
| Total | 0,9/0,15 | -3,99 | 0,82/0,07 | -11,2 | -7,9/-8,8/-8,7 | -9,33 | -6 | -8,9 |

(1) Acuerdo Consejo Ministros (27/07/2007): 0,25; Acuerdo CM (26/09/2009): -0,75.

(2) El resultado para el Estado incluye el déficit provocado por el exceso de entregas a cuentas a las CC.AA.

(3) Acuerdo CM (30/05/08/2008):0,0; Acuerdo CPFF (22/7/2008): -0,75. Sin incluir efecto inversiones productivas.

(4) No incluye el descuento del -0,07% autorizado para inversiones productivas. Contando este efecto para las CC.AA. sería del -1,93%.

(5) Acuerdo CM (12/06/2009): -5,7% (Estado), -2,0% (CC.AA.), -0,4 CC.LL.), 0,2 (SS); Acuerdo CPFF (17/06/2009): -5,9 (Estado), -2,5 (CC.AA.), -0,6 (CC.LL.); Acuerdo CPFF (22/03/2010): -2,4 (CC.AA.). El objetivo para CC.AA. no incluye ajuste déficit derivados de la liquidación 2008; ni déficit por inversiones productivas. Si incluye para el Estado efecto liquidación positiva 2008.

(6) El déficit del 0,56% imputable a las CC.AA. por la liquidación 2008 (que daría un déficit total de -3,39%) no se tiene en cuenta en términos cálculo déficit CC.AA. pero si que para el Estado tiene un efecto positivo que está incluido en el resultado.

(7) El objetivo para el Estado incluye el efecto de la liquidación 2009, pero no para las CC.AA. Con este ajuste, los objetivos serían de -2,3% para el Estado, -3,3% para las CC.AA. y -0,8% para las CC.LL.

(8) Los datos para las CC.AA. no contienen el ajuste por la liquidación 2009. Datos correspondientes a la revisión de mayo 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de las Actas del CPFF y Acuerdos del Consejo de Ministros.

Cuadro nº 2. DÉFICIT CC.AA. 2003-2011 A EFECTOS DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (%PIB)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total (incluyendo liquidación negativa n-2) | | | 0,12 | -0,04 | -1,49 | -1,92 | -3,50 | -5,33 |
| Total (sin efecto liquidación negativa) | 0,00 | 0,00 | 0,12 | -0,04 | -1,49 | -1,92 | -2,94 | -3,33 |
| Andalucía | 0,31 | 0,00 | 0,06 | 0,05 | -0,75 | -1,37 | -3,12 | -3,22 |
| Aragón | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,75 | -1,74 | -2,94 | -2,88 |
| Asturias | 0,31 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,60 | -1,32 | -2,73 | -3,64 |
| Baleares | -0,04 | 0,00 | -0,03 | -0,05 | -3,28 | -3,26 | -4,09 | -4,00 |
| Canarias | -0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | -0,70 | -1,06 | -2,35 | -1,78 |
| Cantabria | 0,01 | 0,00 | -0,01 | 0,00 | -1,08 | -3,22 | -3,01 | -4,04 |
| Castilla-la-Mancha | -0,04 | 0,00 | -0,02 | -0,01 | -2,79 | -4,86 | -6,07 | -7,30 |
| Castilla-León | 0,01 | 0,00 | 0,01 | -0,01 | -0,71 | -1,41 | -2,32 | -2,59 |
| Cataluña | -0,10 | -0,08 | -0,05 | -0,09 | -2,58 | -2,41 | -4,28 | -3,72 |
| Extremadura | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,01 | -1,18 | -1,67 | -2,51 | -4,59 |
| Galicia | -0,01 | -0,02 | 0,01 | 0,02 | -0,17 | -0,75 | -2,34 | -4,37 |
| Rioja | 0,10 | 0,00 | -0,01 | -0,01 | -1,08 | -0,68 | -3,01 | -1,97 |
| Madrid | 0,10 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | -0,74 | -0,43 | -0,73 | -2,20 |
| Murcia | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 | -2,86 | -2,64 | -4,83 | -4,33 |
| Navarra | 0,00 | 0,00 | 0,04 | 0,02 | -4,70 | -2,63 | -3,11 | -1,89 |
| País Vasco | 0,00 | 0,00 | 0,07 | 0,07 | -1,18 | -3,89 | -2,49 | -2,56 |
| Valencia | -0,14 | 0,00 | 0,01 | -0,04 | -2,11 | -3,09 | -3,60 | -4,50 |
| Objetivo sin liquidación n-2 | | | | | | | -2,40 | -1,30 |
| Objetivo con liquidación n-2 | 0 | 0 | -0,1 | -0,08 | -0,75 | -0,75 | -3,10 | -3,30 |

En 2010 los datos de las CC.AA. no incluyen el efecto de liquidación negativa 2008. En 2009 y 2010 los datos incluyen la corrección por inversiones productivas
En 2011 los datos CC.AA. no incluyen el efecto de la liquidación negativa 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de datos IGAE sobre Déficit SEC-95.

Cuadro nº 3. LIQUIDACIONES DEL MODELO DE FINANCIACIÓN 2007-2011

| | Liquidación 2007 | % PIB 2007 | Liquidación 2008 | % PIB 2008 | Liquidación 2009 | % PIB 2009 | Liquidación 2010 | % PIB 2009 | Liquidación 2011 (P) | % PIB 2009 |
|--------------------|------------------|--------------|-------------------|---------------|--------------------|---------------|------------------|--------------|----------------------|--------------|
| CC.AA. | | | | | | | | | | |
| Cataluña | 816.575 | 0,41% | -690.717 | -0,34% | -2.478.108 | -1,27% | 916.507 | 0,47% | 847.000 | 0,43% |
| Galicia | 393.029 | 0,73% | -573.758 | -1,02% | -1.600.592 | -2,92% | 361.682 | 0,66% | 301.000 | 0,55% |
| Andalucía | 1.426.172 | 0,98% | -1.475.978 | -0,99% | -4.637.439 | -3,24% | 289.592 | 0,20% | 442.000 | 0,31% |
| Asturias | 117.325 | 0,51% | -171.162 | -0,72% | -588.064 | -2,59% | 143.751 | 0,63% | 116.000 | 0,51% |
| Cantabria | 114.656 | 0,86% | -125.021 | -0,90% | -364.226 | -2,73% | 105.210 | 0,79% | 35.600 | 0,27% |
| Rioja | 55.022 | 0,71% | -46.314 | -0,58% | -202.974 | -2,59% | 61.698 | 0,79% | 14.000 | 0,18% |
| Murcia | 197.101 | 0,73% | -160.515 | -0,57% | -581.974 | -2,14% | 104.398 | 0,38% | 133.000 | 0,49% |
| C. Valenciana | 515.569 | 0,50% | -635.685 | -0,60% | -1.707.219 | -1,68% | 727.551 | 0,71% | 923.000 | 0,91% |
| Aragón | 201.589 | 0,61% | -171.838 | -0,50% | -721.646 | -2,22% | 156.201 | 0,48% | 119.000 | 0,37% |
| Castilla-la-Mancha | 366.870 | 1,03% | -265.153 | -0,72% | -1.033.694 | -2,89% | 170.543 | 0,48% | 120.000 | 0,34% |
| Canarias | 471.193 | 1,13% | -340.039 | -0,79% | -1.102.358 | -2,67% | -46.609 | -0,11% | 75.000 | 0,18% |
| Extremadura | 184.287 | 1,05% | -252.350 | -1,39% | -764.378 | -4,27% | 92.742 | 0,52% | 35.800 | 0,20% |
| Illes Balears | 34.643 | 0,13% | -162.051 | -0,60% | -178.377 | -0,68% | 429.057 | 1,62% | 520.000 | 1,97% |
| Madrid | 819.831 | 0,44% | 15.069 | 0,01% | -1.336.223 | -0,70% | 1.272.225 | 0,67% | 330.000 | 0,17% |
| Castilla-León | 362.226 | 0,64% | -443.607 | -0,76% | -1.439.181 | -2,55% | 317.551 | 0,56% | 266.000 | 0,47% |
| Total | 6.076.088 | 0,63% | -5.499.120 | -0,55% | -18.736.453 | -1,94% | 5.102.099 | 0,53% | 4.277.400 | 0,44% |

La liquidación para 2011 se ha recogido de la información contenida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de liquidaciones del modelo de financiación del Ministerio de Economía y Hacienda.