



Fondos de contingencia y estabilización autonómica: una modesta proposición*

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / GEN

robertofll@sindicatur.es

Resumen

Las situaciones presupuestarias imprevistas deben ser aseguradas con adecuados instrumentos, entre otros, los fondos de contingencia y los fondos de estabilización económica de carácter anticíclico (en inglés, *rainy day funds*). Unos y otros tienen diferentes objetivos y formalizaciones. En el trabajo se analizan de forma separada estos instrumentos dentro del marco de la futura –y varias veces postergada– reforma de la financiación autonómica y de la legislación de estabilidad presupuestaria. Las propuestas se concretan en una dotación obligatoria anual para los fondos de contingencia y de estabilización, con exigentes requisitos de retiradas de fondos en el segundo caso.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, financiación autonómica, contingencia, estabilización

Códigos JEL: H68, H74, H83

* El trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática” (DER2015-68160-C3-1-P), cuyo investigador principal es José Tudela Aranda. Las opiniones expresan únicamente la visión personal del autor.

No estoy tan violentamente seguro de mi propia opinión como para rechazar cualquier oferta, propuesta por hombres sabios, que deberá ser en igual medida inocente, barata, fácil y efectiva.

Jonathan Swift (1729)

1. Introducción

A pesar del mandato constitucional y legal, la instrumentación de la coordinación del endeudamiento autonómico ha ido quedando relegada, frente a las prioridades políticas de cada momento (primero el coste efectivo; después la nivelación y la corresponsabilidad fiscal). Es cierto que a ello contribuyó también la baja deuda relativa de las comunidades autónomas (CCAA) durante bastantes años (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002), hasta el punto de que no existió un convencimiento sincero de reducción del desequilibrio presupuestario, prácticamente hasta las exigencias emanadas del Tratado de Maastricht (González-Páramo, 2001).

Una notable excepción a lo anterior fue el Acuerdo 1/92, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), de 20 de enero de 1992, sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996, el cual incluyó un apartado específico sobre coordinación presupuestaria y financiera¹. A finales de 2001, al vencimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria que aquél contenía, el legislador estatal aprobó por vía unilateral una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, muy contestada entonces por las CCAA, por incidir de forma significativa en su autonomía financiera². Más adelante, en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del

¹ Se concretaba en varios aspectos: homogeneización de la contabilidad presupuestaria, escenarios de consolidación presupuestaria (déficit y deuda) de carácter bilateral, sistema de consulta o lealtad institucional para leyes estatales sobre tributos cedidos, régimen de autorizaciones estatales para las emisiones de deuda y automatismo en las transferencias estatales a las CCAA. Los acuerdos del CPFF están disponibles en el sitio de financiación autonómica de www.minhap.es.

² Finalmente, el Tribunal Constitucional validaría en todos sus extremos esa normativa (por todas, véase la Sentencia 134/2011, de 20 de julio).

15 de julio de 2009 se trazó una vinculación directa entre los recursos adicionales aportados en exclusiva por el Estado y los objetivos de reducción del déficit público, entonces ya perentorios, tras la apertura en ese mismo año de un procedimiento sobre déficit excesivo a España.

El siguiente estadio lo constituyen la reforma constitucional de 2011 para introducir el principio de estabilidad presupuestaria, así como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Sin embargo, el sistema de financiación autonómica –cuya obligada reforma continúa pendiente desde 2014- sigue sin contemplar una conexión más estrecha entre los recursos básicos que proporciona el modelo y el producto de las operaciones de crédito (Fernández Llera, 2016b). No obstante, se aprecia un cierto esfuerzo en esta materia por parte del legislador en los últimos años.

[EL TRABAJO SE COMPLETARÁ EN FECHA MUY PRÓXIMA]

Referencias bibliograficas

- ALCALDE FRADEJAS; N.; y VALLÉS GIMÉNEZ; J. (2002): «El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España»; en *Hacienda Pública Española* (160); pp. 77-102.
- BALASSONE; F.; FRANCO; D. y ZOTTERI; S. (2007): «Rainy day funds: Can they make a difference in Europe»; Banca d'Italia; *Occasional Papers*; 11.
- BARR; V. (2012): *A rainy day fund. Why Britain needs a financial sector revenue stabilisation account*; Londres; Fabian Society.

- CLAYS, G.; DARVAS, Z., y LEANDRO, A. (2016): «A proposal to revive the European Fiscal Framework», *Bruegel Policy Contributions*, 2016/07.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*; COM(2012) 761 final.
- CONSEJO DE ESTADO (2012): «Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas»; Dictamen 164/2012.
- CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2016*. Madrid, Consejo General de Economistas.
- CUENCA, A. (2015): «Las entregas a cuenta en la financiación de las comunidades autónomas: algunas opciones de mejora»; *Fedea Policy Papers*; 2015/10.
- DARNACULLETA GARDELLA; M. M. (2014): «Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya»; en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (20); pp. 174-213.
- DE DIEGO ALONSO; J. (2014): «Conexión y coordinación entre las reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria»; en *Crónica Presupuestaria* (2); pp. 78-124.
- DÍAZ ÁLVAREZ; E. y FERNÁNDEZ LLERA; R. (2014): «Contingencia; estabilización y fiscalización»; en *Presupuesto y Gasto Público* (77); pp. 101-112.

DIVISION OF LOCAL GOVERNMENT AND SCHOOL ACCOUNTABILITY (2010): *Local Government management guide. Reserve funds*, Office of the New York State Comptroller, Albany.

FERNÁNDEZ LLERA; R. (2015): «Responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y rescates internos»; en TUDELA ARANDA; J. y KÖLLING; M., eds.: *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad; pp. 45-76.

FERNÁNDEZ LLERA; R. (2016a): «Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 103-136.

FERNÁNDEZ LLERA; R. (2016b): «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación», *Mediterráneo Económico*, en prensa.

FERNÁNDEZ LLERA; R. y MONASTERIO ESCUDERO; C. (2010): «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España»; en *Hacienda Pública Española* (195); pp. 139-163.

GONZÁLEZ; C. Y. y PAQUEO; V. B. (2003): «Social Sector Expenditures and Rainy-Day Funds»; Washington D.C.; The World Bank; *World Bank Policy Research Working Papers*; 3131.

GONZÁLEZ-PÁRAMO; J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

GOODSPEED 2016

- HERNÁNDEZ DE COS; P. y PÉREZ; J. (2015): «Reglas fiscales; disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 174-184.
- HOU; Y. (2013): *State Government budget stabilization: Policy; tools; and impacts*. Nueva York, Springer.
- KNIGHT, B. Y LEVINSON, A. (1999): «Rainy day funds and State government savings», *National Tax Journal*, 52 (3), pp. 459-472.
- LAGO PEÑAS, S.; FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y VAQUERO, A. (2016): «¿Por qué incumplen fiscalmente las comunidades autónomas?», *Documentos de Trabajo de la Fundación de las Cajas de Ahorros*, 784/2016.
- LIU; L. y WAIBEL; M. (2008): «Subnational borrowing; insolvency; and regulation»; en SHAH. A., ed.: *Macro federalism and local finance*. Washington D.C., The World Bank; pp. 215-241.
- OCAMPO; J. A. (2011): «Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva»; en *Revista CEPAL* (104); pp. 7-35.
- OATES; W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- RODRÍGUEZ TEJEDO, I. (2009): «The determinants of the structure of rainy day funds», ponencia presentada en el *XVI Encuentro de Economía Pública*, Granada, 5-6 de febrero.
- SENSERRICH, R. (2014): «Portándose bien en un mundo federal», *Politikon*, 2 de mayo, <http://politikon.es/2014/05/02/portandose-bien-en-un-mundo-federal>.
- SHAH; A. (2006): «Fiscal decentralization and macroeconomic management»; en *International Tax and Public Finance* (13-4); pp. 437-462.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2011): «Informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008»; 896.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2012): «Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales. Ejercicios 2009 y 2010»; 943.

ZHAO, B. (2014): «Saving for a rainy day: Estimating the appropriate size of U.S. State budget stabilization funds», *Federal Reserve of Boston Working Papers*, 14-12.