

La coordinación de políticas presupuestarias en España, 2007-2011.
Joan Rosselló Villalonga
Enero 2012

Universitat Illes Balears
Email: joan.rossello@uib.es
Telef: 971 17 34 77
Fax: 971 17 23 90

Resumen

Los resultados relativos al 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 (Consejo de Política Fiscal y Financiera)

Así pues, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad pone de manifiesto la necesidad de una revisión de los mecanismos actuales de coordinación presupuestaria entre administraciones públicas que no han funcionado adecuadamente en su objetivo de garantizar la estabilidad presupuestaria.

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

Clasificación JEL: H72, H74, H77

Abstract

Data regarding the fiscal deficits of Spanish public Administrations from 2007-2011 show a significant deviation regarding the targets fixed for this period although 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 (Council of Fiscal and Financial Policy).

Deviations with respect to the targets show the need to accomplish a revision of the procedures that regulate the coordination of budgetary policies among central and regional administrations given that those procedures were implemented in order to guarantee budgetary stability.

Key words: procedures of budgetary coordination, budgetary stability, public debt, fiscal rules

Classification 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 reclamado un replanteamiento del modelo de descentralización territorial en España, señalado de forma reiterada como el principal causante de la situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las sugerencias son muy diversas e incluso contradictorias. Así, mientras algunos sugerían la supresión de las Diputaciones Provinciales para que sus competencias fuesen asumidas por las CC.AA, otros sugerían la devolución de competencias de las CC.AA al Estado (Sanidad, Justicia, etc.) y otros exigían que el Estado dejase de establecer normativa básica que centrifugase gasto hacia las CC.AA en las competencias exclusivas o compartidas.

Lo que ha motivado todas estas sugerencias no es sino la situación crítica de las finanzas autonómicas y locales, y de la Administración Central, después de un prolongado período durante el cual las CC.AA iban asumiendo más y más competencias y ampliando el catálogo de prestaciones consolidables en el tiempo, al calor de unos ingresos que iban incrementándose de forma continuada aunque procediesen de fuentes tributarias estacionales.

Sin embargo, las sugerencias que abogan por una recentralización en las competencias transferidas, o aquellas que lo hacen por una mayor descentralización, olvidan que quizá lo que ha fallado no es la estructura en si del modelo actual sino que lo que ha fallado es un mecanismo que es inherente a cualquier proceso de descentralización: la coordinación y la cooperación entre administraciones. En este sentido Fernández Llera y Monasterio (2008) ya ponían de manifiesto la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación presupuestaria en España.

A partir de 2008, la caída de ingresos a todos los niveles de administración y el consiguiente incumplimiento reiterado de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, puso de manifiesto la inoperatividad de un mecanismo de coordinación presupuestaria eficiente entre las Administraciones Públicas. Esto permitió que las CC.AA, la Administración Central y las Corporaciones Locales incumpliesen de forma reiterada los objetivos de déficit y asumiesen unos niveles de endeudamiento y de déficit (con incumplimientos reiterados por parte de muchas CC.AA y Entes Locales) que ahora se antojan insostenibles.

Sin embargo, el problema no reside en que no existan mecanismos de coordinación (esta función es atribuida al Consejo de Política Fiscal y Financiera en el artículo 8º de la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria), sino que los actuales se han mostrado ineficientes. El mecanismo de coordinación actual (y otros mecanismos como las Conferencias Sectoriales), funcionó razonablemente bien hasta 2007. Así se pone de manifiesto en Fernández Llera y Monasterio (2010). Durante el período 2001-2007 los objetivos de déficit para las CC.AA se cumplieron, con algunas excepciones y ante las desviaciones se presentaron Planes de Reequilibrio que también fueron cumpliéndose hasta finales del 2007. El problema, tal y como señalaron los autores podría aparecer a partir del 2008 en una situación de recesión económica, que es precisamente la que analizamos en este artículo.

Así pues, la existencia de un Consejo de Política Fiscal y Financiera, 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, la existencia de conferencias sectoriales en los cuales tiene representación los principales responsables de la Administración Central y de las CC.AA en cada materia específica, y la existencia de una Comisión Nacional de Administración Local se han mostrado como mecanismos de coordinación insuficientes para afrontar la actual situación.

El hecho de que no hayan funcionado los mecanismos de coordinación-cooperación no implica que las distintas administraciones no hayan tomado decisiones para corregir las desviaciones en

los objetivos de déficit, sino que éstas no han funcionado o que no lo han hecho con la celeridad que exigía la situación financiera de las AA.PP. A parte de las medidas de recorte de gasto y medidas de política tributaria aplicadas a partir de la primera mitad del 2009, también se han incrementado los mecanismos de transparencia en las cuentas de las CC. AA y sobre todo se han endurecido los mecanismos de control del endeudamiento de las CC.AA.

Sin embargo, durante el período 2008-2011 se ha podido observar la falta de decisiones coordinadas entre CC.AA (competencia fiscal a razón del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto de Patrimonio; descoordinación aplicación carrera profesional y retribuciones empleados públicos, etc.) y entre CC.AA y Administración Central (aprobación modelo de financiación 2009; aplicación heterogénea Ley de Dependencia; desacuerdos procedimiento para la asignación de objetivos de déficit entre CC.AA y Administración Central, etc.). Por otro lado, a pesar de que sí se tomaron decisiones con acuerdo favorable de todas las CC.AA y la Administración Central (acuerdos objetivos de déficit entre las CC.AA), también es cierto que las Actas de Consejo muestran que ha habido más imposición que acuerdos, dado que la Administración Central se reserva la mayoría absoluta (imposición de un calendario de autorizaciones del endeudamiento para las CC.AA; asignación objetivos de déficit entre CC.AA-Administración Central, etc.). En este sentido, cabe señalar que la imposición puede tener sus resultados, pero éste será distinto al que hubiese salido de la cooperación, básicamente porque las CC.AA pueden mostrarse efectivamente reticentes a cumplir con unos objetivos que les han sido impuestos. Quizá esto explique que mientras los objetivos se aprobaron con un aparente acuerdo, las previsiones para 2011 indican un incumplimiento generalizado. Además, la situación financiera de las CC.AA no ha hecho sino empeorar, incrementándose de forma sensible los problemas de tesorería de la mayoría de CC.AA debido en parte a los esfuerzos insuficientes realizados por las CC.AA y en parte al incremento en el control de las autorizaciones de endeudamiento.

Este artículo pretende analizar los mecanismos actuales de coordinación presupuestaria, mostrando las bases de su inoperatividad. Esto ayudará a entender mejor la factibilidad de algunas de las propuestas que se plantearon a finales de 2011 (fijación de un techo de gasto; obligatoriedad constitucional del cumplimiento de los objetivos de déficit, etc.) y las que se están planteando para 2012 (control previo de los presupuestos de las CC.AA)

Para el objeto de este artículo es importante precisar qué materias deberían ser objeto de coordinación. Si bien en este artículo nos referimos a la coordinación de políticas presupuestarias, a nuestro entender sería mejor referirse a la coordinación de políticas económicas. Esta coordinación debería llevarse a cabo tanto a nivel de objetivos macroeconómicos (objetivos de déficit y endeudamiento, límites a los niveles de gasto) como a nivel de políticas sectoriales (en el ámbito de la educación, sanidad, política social, medioambiental, etc.). Por supuesto, ambos tipos de coordinación no pueden ser independientes. Si no entendemos la coordinación en sentido amplio (macroeconómica y sectorial) y si por coordinación de políticas presupuestarias entendemos solamente la coordinación de objetivos sobre niveles de déficit y endeudamiento, que se reflejan en los presupuestos a nivel agregado, es decir, coordinación en una sola dimensión, el alcance de los beneficios de la coordinación, en relación al objetivo que se persigue, será escaso.

En la próxima sección revisaremos los condicionantes de la cooperación entre distintas administraciones y en particular en el caso de España. Posteriormente, analizamos la evolución de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria entre 2007 y 2011. En las secciones IV y V analizamos el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre 2003 y 2011 y en la sección VI las perspectivas para 2011-2014. En la sección VII centramos nuestra atención en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación durante el período 2007-2011. Este apartado se ha realizado revisando las Actas del Consejo de Política Fiscal y Financiera de los ejercicios 2007-2011. Finalmente, en la sección VIII presentamos las conclusiones.

2 Condicionantes de la Coordinación y Cooperación entre Administraciones Públicas.

El reforzamiento y mejora de los mecanismos de coordinación persigue que el coste del funcionamiento de una administración pública multinivel sea inferior, incrementando la eficiencia, y permitiendo una reducción del déficit público en España en el presente y una garantía de su sostenibilidad en el tiempo.

En cualquier proceso de descentralización (o desconcentración) es lógico que se establezca, antes de iniciarse el proceso: i) qué estructura de gobierno territorial se tiene como objetivo, ii) disponer de un modelo de financiación estable que garantice la suficiencia y la autonomía financiera de todos los niveles de gobierno estática y dinámicamente, y iii) disponer unos mecanismos de coordinación efectivos que impidan fricciones, incumplimiento de compromisos, ineficiencias en la provisión de bienes y servicios, etc.

Sin embargo, en España, desde el inicio del proceso de descentralización, la estructura territorial de competencias se ha desarrollado de forma paulatina y asimétrica entre las CC.AA, primando los criterios políticos por encima de los criterios técnicos y económicos. La estructura de gobiernos multinivel actual se ha desarrollado ajena a los criterios económicos que la justificasen (ver Rosselló 2000), ajena a los posibles solapamientos competenciales, a los efectos desbordamiento, a las externalidades, etc. Por otro lado, esta estructura ha crecido basada en un sistema de financiación que no ha garantizado ni su suficiencia ni su sostenibilidad, y que se ha caracterizado por priorizar criterios de oportunismo político antes que criterios técnicos y económicos. Esta descoordinación ha comportado la creación de un mapa de administraciones caracterizado por el solapamiento en las competencias transferidas y por una competencia al alza en el catálogo de prestaciones y a la baja en el ámbito tributario.

Solamente la ausencia y escasez de recursos ha obligado a actuar a 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 Aspectos que dificultan la coordinación.

La necesidad de establecer mecanismos de coordinación-cooperación en procesos de descentralización o desconcentración es de sobras conocida en la literatura del federalismo fiscal (Monasterio y Fernández 2008). En la literatura comparada abundan los instrumentos de coordinación-cooperación entre distintos niveles de administración cuyos resultados en su aplicación son de sobras conocidos. Si esto es así, ¿por qué la coordinación es escasa y por qué, habiendo instrumentos que favorezcan la coordinación, ésta sigue siendo ineficiente?

Los problemas para la coordinación pueden presentarse bajo un esquema muy simple:

- Los agentes pueden compartir un objetivo común (de ahí la necesidad de coordinarse).
- Asimetrías en la información: no todos los agentes disponen de la misma información sobre el agregado y sobre el resto de agentes.
- Preferencias heterogéneas en muchos casos opuestas: preferencias sobre políticas de gasto o de ingresos, distintos horizontes electorales, oportunismo político más allá de cuestiones ideológicas, 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 (o se minusvalora), y se desconoce el efecto del resto sobre el individuo. Los comportamientos individuales no pueden ser conocidos ex ante.
- Desconfianza entre los distintos agentes.
- En este entorno, la descoordinación es un resultado plausible y los agentes tienen incentivos a comportarse de forma miope que da lugar a un resultado ineficiente.

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

En el caso de España el problema para la coordinación se acentúa porque hay una estructura de gobierno muy desconcentrada dentro de cada nivel de gobierno y muy descentralizada (Administración General de Estado, Administración Autonómica, Administraciones Locales).

Dentro de cada nivel de gobierno pueden aparecer problemas de coordinación. La desconcentración (responsabilidades distribuidas entre Ministerios, Secretarías de Estado, o entre Consejerías y Direcciones Denerales, etc.; cada uno con unos objetivos individuales identificados y con un objetivo común difuso) favorece los problemas de coordinación en un mismo nivel de gobierno incluso en aquellas competencias que le son propias y exclusivas. Los problemas aparecen cuando se da:

- Atomización-especialización de organismos; atomización de los objetivos, y escasa visualización del objetivo común. Cada unidad de Gobierno tiende a sentirse identificado únicamente con los objetivos que le afectan directamente (ex. la mayoría de entes públicos, Ministerios, Secretarías de Estado, Consejerías, DG, etc. son ajenas a los objetivos de déficit, a los problemas de tesorería, a los niveles de endeudamiento, etc.)
- Preferencias heterogéneas entre los responsables de cada organismo, incluso dentro de la misma estructura jerárquica.
- Solapamiento de competencias de distintos entes-organismos (Ministerios, Secretarías Generales, Consejerías, Direcciones Generales, Entes Públicos, Sociedades, Fundaciones, Consorcios, etc.).
- Información asimétrica entre los organismos incluso dentro de la misma estructura jerárquica (problemas de principal-agente)
- Escasa voluntad de discusión conjunta sobre la oportunidad de determinadas partidas de gasto, de proyectos, etc.: dificultad de aceptar recortes a la propia gestión de competencias.
- Incoherencia entre el desarrollo normativo y procedimental que regula el funcionamiento de la Administración y el desarrollo paralelo de un sector público que se crea buscando la flexibilidad en la gestión, que no se permite a la Administración General.

A estos problemas de coordinación en una única administración se le añaden los derivados de la existencia de distintos niveles de gobierno subcentral:

- Problemas de coordinación internos, semejantes a los de la Administración Central.
- Heterogeneidad de preferencias entre las de la Administración Central, las CC.AA y las CC.LL en relación al nivel y composición de gasto público en competencias compartidas.
- Heterogeneidad de preferencias políticas (temporalidad elecciones, oportunismo político, etc.) en todos los niveles de administración incluso entre administraciones gobernadas por agentes que pertenecen al mismo partido político.
- Deslealtad institucional entre administraciones (bidireccionalmente entre el Estado y las CC.AA), comprometiendo los objetivos del conjunto de las Administraciones Públicas.
- Problemas de riesgo moral: dificultad de establecer los motivos del incumplimiento (por escasa transparencia)
- Los instrumentos de coordinación presupuestaria (a nivel territorial) no están diseñados para potenciar la negociación y el acuerdo, puesto que la Administración Central se reserva la mayoría (al menos en el CPFF). Esto fomenta que prime el interés individual (a nivel sectorial o territorial) por encima del interés general. Además, los partidos políticos pueden ver en estos mecanismos de coordinación una plataforma de confrontación con el Gobierno Central (un instrumento más para ejercer la oposición al Gobierno Central).
- Falta de instrumentos que establezcan las consecuencias del comportamiento no cooperativo (sanciones ante incumplimiento de objetivos). Esto favorece la deslealtad institucional y comportamientos estratégicos.

Resulta paradójico, revisando las actas del CPFF entre 2007 y 2011, que durante este período tanto la Administración Central como las Autonómicas formalmente mostraron un consenso en cuanto a la gravedad de la situación económica y en cuanto a algunas medidas que deberían y podrían tomarse para conseguir una provisión más eficiente de servicios, prestaciones y bienes públicos (a nivel agregado y a nivel sectorial) y que sin embargo no se hayan alcanzado acuerdos significativos en cuanto a qué medidas específicas deberían tomarse. Al contrario, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad, incluso en aquellas regiones que formalmente aceptaron el compromiso de alcanzar esos objetivos, ha sido la tónica general de este período, salvo excepciones. El consenso en los trazos genéricos de las medidas a tomar es muy significativo:

- Cumplimiento del principio de lealtad institucional (bidireccional, para evitar que cada nivel de administración tome decisiones de gasto que afecten al resto de Administraciones),
- Necesidad de consensuar y establecer preferencias sobre políticas de gasto y de ingreso basadas en el establecimiento de objetivos comunes y sacrificio de objetivos individuales (a nivel de territorio).
- Revisión del catálogo de prestaciones en el ámbito de los servicios públicos esenciales (sanidad, educación, servicios sociales, etc.) dada la dimensión del problema de las finanzas públicas.
- Redimensionar el Sector Público Estatal y Autonómico

El desacuerdo no reside tanto en acordar medidas genéricas sino en el desarrollo específico de las mismas, de ahí la importancia de los mecanismos de coordinación.

3 Normativa sobre estabilidad presupuestaria en España.

El principio fundamental sobre el que se basa la normativa sobre estabilidad presupuestaria es que la aplicación de las reglas fiscales podría ayudar a moderar los posibles desequilibrios generados en los procesos de expansión excesiva de la actividad económica y crearía los márgenes necesarios para amortiguar las fases de recesión, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas (ver Balassone y Franco 1999, Casella 1999, González-Páramo 2003, Balassone et al 2004, Caamaño y Lago Peñas 2008, entre otros).

En España la normativa sobre estabilidad presupuestaria ha pasado por distintos escenarios. Desde los Escenarios de Consolidación Presupuestaria en 1991, la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria en 2001, hasta la reforma de esta ley en 2006.¹

Desde el año 1991 y en su última versión para el cuatrienio 1998-2001, la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas pactaban 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

Tras la aprobación de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, el Gobierno se convertía en el elemento determinante del nuevo marco de referencia en materia de escenarios presupuestarios. Sería el Gobierno quien propusiese, informado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y finalmente aprobado por las Cortes Generales para después ser repartido entre las Comunidades Autónomas por el Consejo, la asignación de objetivos de déficit entre el Estado (Administración Central, Seguridad Social y Organismos Autónomos del Estado), las CC.AA (y entre éstas) y las Corporaciones Locales.

A partir del 2001, en lo que se refiere al objetivo de déficit de las CC.AA, el objetivo de estabilidad de cada CA se acordaría con el Ministerio de Economía y Hacienda tras una

¹ Ver Fernández Llera, R. y C. Monasterio Escudero (2010) para una descripción del funcionamiento de los mecanismos de coordinación hasta 2007.

negociación bilateral. Posteriormente, el Gobierno Central informaría y propondría al CPFF la aprobación de los objetivos.

De hecho, entre 2007 y 2011 la negociación bilateral sobre los objetivos de déficit sí se dio en relación a los niveles de endeudamiento y a la aprobación de los Planes de Reequilibrio. Sin embargo, aunque formalmente sí se pedía la opinión de los Gobiernos Autonómicos sobre la propuesta de objetivos de estabilidad, ésta no parece que se tomase en consideración, como se desprende del hecho de que la asignación de objetivos de déficit entre CC.AA siempre ha sido lineal, igual para todas las CC.AA, a pesar de la oposición mostrada por algunas CC.AA, tal y como recogen las Actas del Consejo. Además, cabe señalar que si bien la concreción de la aplicación de los criterios acordados en seno del CPFF en materia de financiación autonómica y de estabilidad podrían tratarse en las Comisiones Mixtas (muchas de ellas creadas a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía) e incluso negociarse en estas comisiones previo a los acuerdos del CPFF, no ha sido así en lo que se refiere a los objetivos de estabilidad.

El cambio más significativo que introdujo la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria, aprobada el 26 de mayo de 2006 mediante la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006, consistía en la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico. El artículo 9.1 del TRLGEP (Texto de Reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) establecía que el Ministerio de Economía y Hacienda elevaría al Gobierno 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 refiere el artículo 8.2 de esa Ley.

Así pues, al menos en el plano normativo, la nueva política presupuestaria debería establecer la obligatoriedad de obtener superávit en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial para ser utilizado para compensar los déficits que se registren cuando la economía se encuentre en la situación contraria. 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 el objetivo sería de equilibrio. Por lo tanto, con la nueva legislación cada Comunidad Autónoma tendría fijado un objetivo de déficit por el CPFF, a propuesta del Gobierno Central. En concreto, para los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006 dicho objetivo era el de la equilibrio presupuestario o déficit 0 en términos del SEC (esto es, ajustado por el resultado del sector público instrumental).

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 realicen las Comunidades Autónomas.

Es preciso tener en cuenta que el artículo 7, apartados 5 y 6, del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobaba el TRLGEP, preveía la posibilidad de que, con independencia del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para cada Comunidad Autónoma, éstas pudiese 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 debía contarse con ahorro bruto positivo. Al menos un 30% del coste de esas inversiones debía financiarse con ahorro bruto de cada Comunidad. Este artículo suponía un primer resquicio para poder sortear el encorsetamiento 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.

Si el procedimiento para regular y controlar la estabilidad presupuestaria recogido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (y su ley complementaria) es muy detallado, los procedimientos acordados en seno del CPFF, a propuesta del Ministerio de Economía, en lo que se refiere a las autorizaciones de endeudamiento, en los supuestos en los que la LOFCA, artículo 14, previese tales autorizaciones son todavía más específicos (ver Acuerdo del CPFF de 6 de marzo de 2003 y Acuerdo del CPFF de 20 de mayo 2010 sobre calendario autorizaciones).

Así, previo a la autorización de las operaciones de endeudamiento que lo precisasen, Administración Central y Administración 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 debía ajustarse en caso de presentar un presupuesto inicial o un presupuesto liquidado desequilibrado de acuerdo con un Plan de Reequilibrio que también debía ser negociado bilateralmente. A partir de mayo de 2010 las autorizaciones al endeudamiento irían ligadas al cumplimiento de los objetivos de déficit.

A pesar de que el procedimiento establecido tanto en la fijación de los objetivos de déficit, y el protocolo a seguir en caso de incumplimiento (negociación bilateral de un Plan de Reequilibrio, aprobación del mismo en el CPFF, etc.) como en las autorizaciones de endeudamiento, parece lo suficientemente preciso como para que hubiese un cumplimiento riguroso de los objetivos (como sucedió generalmente hasta 2007), éste mismo procedimiento es el que permitía los reiterados incumplimientos a tenor de los cambios radicales que se dieron en la situación de las finanzas públicas entre 2008 y 2011. Esto a pesar de que a partir de 2010 los controles al endeudamiento, a iniciativa del Gobierno Central se incrementaron y de que los objetivos de déficit se acordaban formalmente en el seno del CPFF, con aprobación de las CC.AA.

4 Cumplimiento de los programas de estabilidad presupuestaria 2003-2007

Para los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006 el objetivo de déficit presupuestario era de déficit 0 ó de equilibrio en términos SEC.

Tal y como se muestra en 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. Adicionalmente, 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.

5 Cumplimiento de los programas de estabilidad presupuestaria 2008-2011

El propio protocolo que regulaba el déficit excesivo establecía la posibilidad de revisar los objetivos de déficit de variar las expectativas de crecimiento económico (no de cada Comunidad Autónoma, sino del conjunto del Estado). Éste fue el argumento utilizado para cambiar, de forma reiterada, los objetivos de déficit del Estado y de las CC.AA a partir de 2008, como se observa en la Tabla 1 del Anexo

A tenor de los resultados observados entre los ejercicios 2007 y 2011 (ver Tabla 1 del Anexo) parece que la coordinación de políticas de racionalización del gasto a nivel sectorial no tuvo demasiado éxito, como tampoco lo tuvo en el ámbito de la estabilidad presupuestaria. Los avances se produjeron más en relación a la metodología para establecer objetivos de déficit y endeudamiento y su posterior seguimiento, que en establecer una metodología que garantizase el cumplimiento de los objetivos.

Como también veremos en esta sección, los resultados han sido muy dispares entre CC.AA, indicando posiblemente una distinta situación de partida en la situación financiera de cada CA o un esfuerzo dispar en la aplicación de medidas de control del déficit.

5.1 Cumplimiento objetivos ejercicio 2008

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27/07/2007 establecía un objetivo de déficit del 0,25% (superávit) del PIB para cada una de las CC.AA sin incluir un 0,25% de déficit que no computaría como tal a efectos de cumplimiento y que debía destinarse a la financiación de inversiones productivas. A efectos presupuestarios, este objetivo representaba la necesidad de llegar al equilibrio presupuestario.

La revisión de las tasas de crecimiento que se habían estimado para el 2008 (un 3,3%) permitió justificar la revisión del objetivo de estabilidad unos meses después. Así el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26/09/2007 establecía un nuevo objetivo del (-0,75%), sin computar un -0,25% adicional que debía justificarse con inversiones productivas.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-la-Mancha, Canarias, Illes Balears, Madrid y Castilla-León presentaron un Programa de Inversiones para el ejercicio 2008 que fue aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Sin embargo, algunas regiones registraron diferentes cifras de ahorro bruto negativo en el ejercicio 2008 y no pudieron beneficiarse de ese 0,25% adicional. Al final, el volumen de inversiones que pudieron acogerse a esta medida solamente representarían el 0,07% del PIB (para su desglose por CC.AA ver Tabla 2).

A pesar de los cambios en los objetivos de déficit, la norma fue el incumplimiento del objetivo de déficit en el conjunto de las Administraciones Públicas, excepto en la Seguridad Social. Así, en el ejercicio 2008 se registraba, en términos SEC, un déficit de 44.260 millones de euros para todas las Administraciones Públicas, cifra que representa el 4,07% del PIB. Si a esta cifra se le deduce el efecto del déficit para inversiones autorizado para determinadas Comunidades Autónomas, el déficit a efectos de la valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se situaba en el 3,99% del PIB.

Por administraciones, el objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado para el ejercicio 2008 se fijó en un superávit del 0,30% del PIB en términos de contabilidad nacional, objetivo que no se cumplió al haberse registrado una cifra de déficit que representaba el -2,80% del PIB, con una desviación negativa de 3,10 puntos de PIB. Cabe señalar, como veremos más adelante, que parte del déficit del Estado se debió a las entregas a cuenta a las CC.AA de los recursos del modelo de financiación, basadas en unas estimaciones excesivamente optimistas (ver Tabla 3 del Anexo). En este sentido, la liquidación del modelo de financiación para el ejercicio 2008 que se conocería en 2010 sería negativa y comportaría la obligatoriedad por parte de las CC.AA de restituir, al menos a efectos presupuestarios, las cantidades resultantes de la liquidación al Estado. Esta liquidación afectaría al resultado del déficit de las CC.AA en 2010 (comportando un efecto positivo para el déficit del Estado en ese ejercicio).

En el caso de las CC.AA, el déficit conjunto de las CC.AA a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ascendió al 1,49% del PIB nacional frente a un objetivo de déficit del -0,75% del PIB (ver Tabla 2 del Anexo para su desglose).

5.2 Cumplimiento objetivos 2009.

De forma similar, para el ejercicio 2009 el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30/05/2008 establecía un objetivo de déficit (basado en un estimación de crecimiento del 2,3%) del 0,0% para 2009 (sin contar el -0,25% por inversiones productivas), que fue posteriormente revisado en el nuevo Acuerdo del CPFF de 22/07/2008 hasta el -0.75% del PIB (sin incluir el -0,25% adicional por inversiones productivas) por la revisión de la tasa de crecimiento al -3,6%. Adicionalmente, y todavía más importante, en ese Acuerdo el Gobierno se comprometía a no

exigir planes de reequilibrio a las comunidades que hubiesen ejecutado sus presupuestos para 2008 con un déficit que se encontrase dentro del límite del -0,75% de su PIB regional.

A pesar de esta revisión de objetivos, los datos definitivos mostraban un déficit del -11,1%, para el conjunto de las Administraciones Públicas (-8,7% atribuible a la Administración Central y Seguridad Social, -2% a las CC.AA y -0.5% a las Corporaciones Locales), lo que suponía un claro incumplimiento frente a sus objetivos del 0,082% de superávit para el Estado, el -0.75% de déficit para las CC.AA y el equilibrio presupuestario para el conjunto de CC.LL.

En 2010 se verificó el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2009, resultando que todas las Comunidades Autónomas, exceptuando las de Madrid, La Rioja y Galicia, se desviaron del mismo, requiriendo, en consecuencia, autorización del Estado para todas las operaciones a largo plazo. Por lo que se refería a las operaciones a corto plazo, ninguna CA estuvo sometida a su autorización al haberse declaradas idóneas por el CPFF las medidas contenidas en los Planes económico-financieros presentados.

5.3 Cumplimiento objetivos de estabilidad presupuestaria 2010

5.3.1 Nuevas medidas de contención del gasto y ajuste objetivos estabilidad para 2010.

En el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22/03/2010 se acordó el ajuste del objetivo de déficit para las CC.AA del 2,5% al 2,4%, una vez se conocieron las previsiones de la liquidación del modelo de financiación para 2009 (que resultaría negativa para las CC.AA). Teniendo en cuenta estas nuevas previsiones de liquidación, el objetivo de déficit para el conjunto de las CC.AA sería del 3,1% en 2010 y 3,3% en 2011.

A las medidas de ahorro que ya se recogían en los presupuestos de 2010 del Estado y de la mayoría de las CC.AA, se incluyeron otras a partir del Real Decreto Ley de 20 de Mayo de medidas extraordinarias para la corrección del déficit público, que también tuvieron trascendencia sobre las obligaciones de gasto de las CC.AA.

Entre estas medidas encontramos (con efectos para 2010 y años posteriores): la suspensión de la revalorización de las pensiones en 2011, la suspensión del régimen transitorio de la jubilación parcial, la eliminación del “cheque-bebé”, el Acuerdo de no disponibilidad de créditos por valor de 2.425 millones de euros dentro de los Presupuestos Generales del Estado de 2010, la aplicación de acuerdos de no disponibilidad a la inversiones de infraestructuras en 2010 y 2011 (también con efectos claros sobre las CC.AA), con efectos sobre las partidas de gasto del Estado. Otras medidas tenían efectos más directos sobre las finanzas de las CC.AA como: la eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia, el recorte del gasto farmacéutico, reducción de un 5% de los salarios públicos, congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público durante 2011, aplicación de la tasa de reposición del 10% en las ofertas de empleo público durante 2011, 2012 y 2013, etc.

Durante el 2010 el Gobierno Central también introdujo modificaciones en los procedimientos de fijación de objetivos de estabilidad, transparencia en la información:

- El 15 de junio de 2010 las CCAA, en el seno del CPFF, acordaban adaptar sus objetivos presupuestarios a la nueva senda de reducción del déficit 2010-2013, de forma que los ahorros derivados de las medidas extraordinarias de contención del gasto se canalizaran a objetivos de reducción del déficit. El déficit de las CCAA queda limitado al 1,3% del PIB tanto en 2011 como en 2012 y al 1,1% en 2013 (esto sin tener en cuenta el efecto de las liquidaciones negativas del ejercicio 2009).
- Para los años 2011 a 2013 se limitaba 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 sobrepasados por los programas de inversiones productivas.

- El 16 de junio 2010, la Comisión Nacional de la Administración Local respaldó también unánimemente la nueva senda de consolidación para las Corporaciones Locales en el periodo 2010-2013, comprometiéndose también a acelerar el ritmo de reducción del déficit.
- Se acordaron, en el seno del CPPF, medidas de refuerzo de la gobernanza y mejora de la transparencia de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El 20 de diciembre 2010 se publicaron datos homogéneos de ejecución presupuestaria trimestral, publicaciones que tuvieron su continuación en el ejercicio 2011. Hasta dicho acuerdo, las CCAA sólo estaban obligadas a facilitar esa información al Ministerio de Economía y Hacienda y al propio Consejo, en cualquier caso, el grado de homogeneidad era insuficiente ya que reflejaban las características particulares de cada una de ellas, tanto en lo que se refiere al ámbito de sus presupuestos como a los criterios de contabilidad utilizados.
- También se promovió la adopción de planes de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos 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 más importante fue , la decisión por parte del Gobierno Central, conforme al Acuerdo Marco aprobado por el CPPF el 22 de marzo de 2010, de que éste tendría en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit para graduar las transferencias a las Comunidades Autónomas. En aplicación de este Acuerdo se introdujo una disposición en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 que señalaba que para los Convenios que se acordasen en 2011 entre el Estado o su Sector Público y las CC.AA, se requeriría autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. Autorización que dependería del cumplimiento de los objetivos de déficit en 2010.

No menos significativas fueron las medidas tomadas, a iniciativa de la Administración Central, 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 Comunidades Autónomas incumpliesen el objetivo de estabilidad presupuestaria. Para éstas, las que no presentaran un Plan de Reequilibrio Económico-Financiero por dicho incumplimiento o éste no fuera declarado idóneo por el CPPF, también las operaciones de endeudamiento a corto plazo precisarían autorización de la Administración Central.
- A parte del requisito en la autorización, en 2010 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 el caso de las Corporaciones Locales, el Real Decreto Ley 8/2010 de mayo establecía que los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, debían destinarse obligatoriamente a la reducción del endeudamiento a largo plazo o, en su caso, a la financiación de inversiones.

5.3.2 Grado de Cumplimiento de los objetivos de estabilidad para 2010.

El resultado de todas estas políticas fue que el conjunto de las Administraciones Públicas redujeron su déficit en 2010 en 1,9 puntos de PIB, al registrar un déficit equivalente al 9,24% del PIB (-5,53% atribuible a la Administración Central, -0,24% Seguridad Social, -3,4% a las CC.AA y -0.64% a las Corporaciones Locales), frente al 11,1% registrado en 2009 y por debajo del 9,3% establecido para 2010.

Este resultado se debió principalmente al buen resultado de la Administración Central puesto que sobre un objetivo del -5.9% del PIB, alcanzó el 4,97%, compensando también la desviación

de la Seguridad Social, de las CC.AA y de las Corporaciones Locales. Sin embargo, la Administración Central, sin el efecto de la liquidación 2008, el déficit hubiese sido del -5,53% del PIB puesto que presupuestariamente, la liquidación negativa del 2008 generaba un efecto de déficit sobre las CC.AA y un efecto de superávit al Estado, aunque los pagos no se hiciesen efectivos hasta en los próximos 6 ejercicios.

Así pues, excepto la Administración Central, el resto de AA.PP incumplieron los objetivos de déficit. Las CCAA registraron un déficit del 3,4%, tres décimas más que la senda acordada por el CPFF (incluyendo el efecto de la liquidación negativa del 2008) para 2010.

El examen de la ejecución del presupuesto del primer semestre de 2010 llevó a denegar la autorización al endeudamiento del segundo tramo (1,2% del PIB) a varias CCAA (Murcia y Castilla-La Mancha) porque presentaban un riesgo significativo de incumplimiento del objetivo de déficit del 2,4% del PIB, hasta que acreditaran haber adoptado las medidas necesarias para evitar la desviación con respecto al objetivo previsto para 2010.

Del conjunto de las CCAA (ver Tabla 2 del Anexo), nueve se desviaron al alza respecto al objetivo de estabilidad, por lo que el último tramo de autorización de endeudamiento correspondiente al déficit de 2010 quedó pendiente de autorización hasta que se presentasen los Planes Económicos-Financieros y sus medidas fuesen consideradas idóneas por el CPFF algo que sucedió, para la mayoría de CC.AA en el CPFF de julio de 2011.

6 Perspectivas 2011-2014

La actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento (remitido por el Gobierno Central a Bruselas en enero 2010) definía una senda de reducción del déficit para cada una de las Administraciones Públicas, según la cual el déficit del conjunto del sector público seguiría el siguiente camino: -11,2% en 2009; -9,8% en 2010; -7,5% en 2011; -5,3% en 2012; y -3% en 2013.

El 27 de abril de 2010, el CPFF respaldó el nuevo escenario de consolidación fiscal para las CCAA propuesto por el Gobierno, al igual que lo hizo la Comisión Nacional de la Administración Local. Estos objetivos de estabilidad presupuestaria refrendaban la senda adoptada en 2010 para alcanzar un 3% del PIB de déficit en 2013 fijando la propuesta del Gobierno para 2014 en un déficit de 2,1% para el conjunto de las Administraciones Públicas (1,5% para la Administración central, un 1% para las CCAA, equilibrio para las CCLL y un superávit de 0,4% para la administraciones de la Seguridad Social).

La senda de consolidación fiscal 2011-2014 que figura en actual Programa de Estabilidad tiene su anclaje normativo fundamental en el Plan de Revisión del Gasto 2011-2013, aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2010. Sin embargo, las medidas aprobadas en mayo del 2010 (Real Decreto Ley de 20 de mayo del 2010) 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, de modo que el objetivo para el conjunto de las AA.PP quedaban establecidos en 9,3% para 2010; 6% para 2011; 4,4% para 2012; y 3% para 2013.

Aunque todavía no se dispone de los datos de cierre del 2011, los datos provisionales (a nivel presupuestario, sin incluir los ajustes SEC) del tercer trimestre de 2011 así como las proyecciones de FEDEA (2011) no parece que sean demasiado positivas a nivel de cumplimiento de objetivos aunque parece que se producirá efectivamente una reducción respecto a los niveles de déficit de 2010. La previsión de resultados es que la Administración Central cumplirá con sus objetivos, pero que tanto la Seguridad Social como las CC.AA y las CC.LL incumplirán, de forma significativa, sus objetivos (ver tabla 2 del anexo).

6.1 Nuevas reglas fiscales para garantizar el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

En 2011 también se dio un paso importante de cara a garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria introduciendo en la Carta Magna (que también exigiría una modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) una nueva regla de gasto público que afectaría especialmente a las CC.AA. De esta forma, el Gobierno Central pretendía reforzar la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos procíclicos.

De acuerdo con la nueva regla, el gasto de las Administraciones Públicas, presupuestado y liquidado, no podría superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española. Si se adoptasen cambios normativos que supusiesen un aumento permanente de los ingresos, el crecimiento del gasto podría superar lo establecido por la regla por la recaudación que se obtuviese por esa vía; y si se adoptasen cambios normativos que redujesen 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 supusiese la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente la senda prevista en dicho plan. En cualquiera de los supuestos anteriores, los ingresos que superasen lo previsto se destinarían a reducir el endeudamiento neto y no a financiar aumentos de gastos discrecionales.

La regla de gasto sería aplicable directamente a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales y el Gobierno promovería la adopción de la regla de gasto por las Comunidades Autónomas, a través del oportuno consenso y debate con todas ellas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Los criterios para tramitar las operaciones de endeudamiento para el ejercicio 2011 seguirían 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 (1,3% del PIB de cada región, exceptuando las emisiones de deuda para la refinanciación de las amortizaciones); no se autorizaría ninguna operación que aumentase el endeudamiento 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 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.

Finalmente, se planteó que el Gobierno repercutiese a las distintas Administraciones Públicas, en la medida en que les fuese imputable, las sanciones en caso de incumplimiento que se puedan imponer desde la Unión Europea. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en una sentencia conocida en enero de 2012 confirmó la posibilidad de que la Administración del Estado pudiera establecer estas penalizaciones.

7 Los resultados del modelo de coordinación presupuestaria 2008-2011

Tal y como se ha puesto de manifiesto en la sección anterior, durante los ejercicios 2008-2010, las Administraciones Públicas han adoptado diversas medidas para continuar con la senda de reducción del déficit para llevarlo al objetivo del 3%. Asimismo, también se han adoptado medidas para controlar el proceso de autorizaciones de endeudamiento y otras para dar una mayor transparencia a la evolución de la ejecución presupuestaria de las CC.AA. En agregado,

estas medidas han permitido una reducción del déficit del Estado, las CC.AA y las Corporaciones Locales, respecto a lo valores máximos alcanzados en 2009.

Sin embargo, a pesar de esta reducción del déficit, que seguramente han contribuido a mejorar la percepción exterior de la solidez de las cuentas públicas de la Administración Central en los mercados financieros internacionales, ha ido de forma paralela a un empeoramiento de la situación financiera global de las CC.AA, como parecen que indicar los datos provisionales para 2011. Esto es, los procedimientos que se han puesto en marcha hasta ahora han puesto de manifiesto la fragilidad de las cuentas públicas de las CC.AA, a pesar de que estas administraciones también se han comprometido con la estabilidad presupuestaria, han acometido programas de recorte presupuestario y esto les ha permitido reducir también sus niveles de déficit, aunque sin alcanzar los objetivos fijados, su situación financiera sigue siendo extraordinariamente delicada.

Las causas del incumplimiento de objetivos de estabilidad de las CC.AA pueden ser muy variadas. En primer lugar, podría deberse a que las CC.AA podrían haber aplicado medidas de racionalización del gasto de insuficiente calado, ante el escenario de unas elecciones autonómicas en 2011. En segundo lugar, a la rigidez del gasto que gestionan las CC.AA, muy ligadas a servicios sociales de primera necesidad, y más en un entorno de recesión económica. Finalmente, podría deberse a que las iniciativas tomadas desde la Administración Central, en algunos casos incluso aprobadas por las CC.AA, hubiesen generado un comportamiento estratégico por parte de las CC.AA de acuerdo con su propia agenda política.

En esta sección no pretendemos encontrar culpables a la situación de las CC.AA, sino entender los efectos que determinadas medidas tomadas desde la Administración Central, quien tal y como le atribuye la Constitución ha liderado este proceso de reformas, han tenido sobre el comportamiento de las CC.AA y su situación financiera. El análisis del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y el estudio de las Actas del Consejo de Política Fiscal y Financiera ponen de manifiesto el escaso papel que ha jugado el CPFF como mecanismo de coordinación y cooperación entre todas las CC.AA y entre éstas y la Administración Central.

Este análisis nos permitirá valorar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación presupuestaria actuales. Es muy importante señalar que las propuestas de asignación de objetivos de estabilidad por Administraciones Públicas y entre Comunidades Autónomas que el Gobierno Central fueron validadas en el seno del CPFF. Sin embargo, las Actas del CPFF reflejan que hubo oposición por parte de muchas CC.AA, pidiendo una distribución alternativa, que en cambio acabaron absteniéndose o bien votando en contra, sabedores de que su voto no influiría en el resultado final por cuanto el Estado se reserva la mayoría. 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.

7.1 Descoordinación en las políticas de gasto e ingresos.

Durante el 2008 y 2011 se pudo observar cierta descoordinación entre las políticas de distintos Ministerios. Mientras que desde el Ministerio de Economía y Hacienda se exigía austeridad a las CC.AA, algunos ministerios planteaban medidas que comportaban un desplazamiento del gasto hacia las CC.AA, bien directamente (a través de la firma de convenios con cofinanciación como en Plan Renove) bien indirectamente (a través de su potestad normativa sobre competencias no exclusivas como la Ley Interrupción Voluntaria Embarazo, Ley de Dependencia, etc.).

De hecho, en 2010 las CC.AA 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. Finalmente, esta función se derivó hacia las Conferencias Sectoriales. Cada Conferencia Sectorial funcionó de forma autónoma y sin coordinarse con el CPFF –que vendría a ser una especie de conferencia sectorial en asuntos económicos-. En el seno de las Conferencias Sectoriales ha habido escasos resultados a la hora de acordar medidas correctoras de gasto. El recorte unilateral y de forma aislada de algunas prestaciones básicas en el ámbito sanitario mientras otras incrementaban prestaciones propias, o el establecimiento de medidas regulación de la demanda (tique moderador en Cataluña) o en el comportamiento individualizado de las CC.AA en relación a las prestaciones sanitarias que ofrecen a los residentes de otras CC.AA (aunque sean caso puntuales en dos o tres CC.AA) sin ejemplos de esa falta de coordinación de políticas sectoriales.

De forma más específica, en el ámbito del CPFF, hay varios ejemplos de falta de coordinación.

El primero de ellos lo encontramos 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 debe partir del Gobierno y debe acodarse en el seno del CPFF, partiendo de una negociación bilateral Estado-CA. Las peticiones de las CC.AA de revisar la distribución de objetivos entre CC.AA y Estado, argumentando que las CC.AA era responsables de la gestión de una mayor parte del gasto, respecto al peso que se les atribuía en el objetivo de déficit, no fueron objeto de negociación en el seno del CPFF. Tampoco fueron atendidas las peticiones de las CC.AA de estudiar un mecanismo de asignación de objetivos de déficit a nivel territorial (peticiones que ya se realizaron en 2002, 2003), distinto del criterio lineal seguido hasta el momento.

Otro ejemplo de falta de coordinación en el marco de las políticas presupuestarias y en el seno del CPFF 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 hay acuerdo en relación a en qué situaciones deben presentarse y sobre qué información debe contener, se da la circunstancia de que podría haber una concatenación de 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. La aprobación de un presupuesto desequilibrado, aunque fuese con un 0,75% de déficit, tiene lugar en diciembre año n-1, mientras que los datos de liquidación presupuestaria se conocen a partir de junio del año n, con las dificultades que ello comporta en la elaboración de planes creíbles y su seguimiento. No solo eso, sino que los planes se realizan con una previsión de tres años (desconociendo absolutamente la evolución e los ingresos, sobre todo los derivados del nuevo modelo de financiación). El incumplimiento del plan, da lugar a la obligación de presentar otro, y así sucesivamente.

En cuanto a los efectos de la norma introducida en los Presupuestos Generales del Estado 2011 que dejaba en suspenso la firma de cualquier convenio a firmar entre la Administración Central y las CC.AA en caso de que las CC.AA hubiesen incumplido el objetivo de déficit, esta iniciativa no hizo sino agravar la situación financiera de las CC.AA. Esta medida se conoció a finales de 2010 cuando todas las CC.AA ya habían presupuestado (en el apartado de ingresos y gastos) los importes esperados que se derivarían de la firma de estos convenios y ya los estaban ejecutando (un número importante de convenios se firman a finales del ejercicio corriente y con efectos retroactivos a 1 de enero del ejercicio en curso). Algunos de estos convenios llevaban renovándose de forma ininterrumpida durante varios años y comportaban una cofinanciación de gasto que antes solamente correspondía a las CC.AA. Así pues, las CC.AA seguían estando obligadas a conceder la prestación o el servicio sin contar con esta cofinanciación.

También sigue sin resolverse el mecanismo de control de las decisiones que toman los Parlamentos Regionales, incluso contradiciendo los objetivos que han asumido como propios

los gobiernos autonómicos en el CPFF. Así pues, es perfectamente posible, y así ha sucedido, que un Parlamento Autonómico apruebe un presupuesto con un déficit superior al acordado en el seno del CPFF (y aprobado por esa misma Comunidad). No solamente esto, sino que hay Parlamentos que han aprobado presupuestos que nominalmente cumplen con los objetivos de déficit, aunque solo a nivel presupuestario (incumpliendo el déficit aplicando los criterios de contabilidad SEC, es decir, sin incluir el sector público instrumental) y otros que han aprobado los presupuestos que también cumplen con los objetivos de déficit pero basados en unas proyecciones de gasto e ingresos de imposible cumplimiento.

Finalmente, también puede observarse como el CPFF no ha funcionado como mecanismo de coordinación en materia tributaria. La tónica general desde 2007 fue el de la competencia en materia tributaria entre las CC.AA: así, hay habido políticas muy dispares en lo que se refiere a la gestión del Impuesto de Patrimonio, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el llamado céntimo sanitario, el impuesto de Actos Jurídicos Documentados, etc. Generalmente la competencia fiscal se ha encauzado hacia el recorte de tipos de gravamen o bien la supresión de algunos tributos, 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.

Todo ello pone de manifiesto ciertas dudas sobre el funcionamiento del CPFF. ¿Funciona éste realmente como mecanismo de coordinación, o bien como plataforma en 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, lo que indicaría que los objetivos no son alcanzables, o bien que el mecanismo 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.

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

Desde finales de 2010, y manteniéndolas en 2011, el Ministerio de Economía y Hacienda aprobó (presentándolo a acuerdo en el CPFF) una metodología para aprobar las autorizaciones de endeudamiento a las CC.AA que quedaban condicionadas al cumplimiento de los objetivos de déficit. A parte del problema que el incumplimiento de los objetivos de déficit generan sobre la tesorería de las CC.AA, este procedimiento todavía enfatizaba más ese problema puesto que si bien era lógico que no se aprobase ninguna operación de endeudamiento para financiar la desviación del déficit, tampoco se autorizaría el endeudamiento que entraba dentro del objetivo de déficit, y que se recogía en los presupuestos de las CC.AA.

Las CC.AA, conociendo el procedimiento de autorizaciones podían optar, algunas lo hicieron, por un comportamiento estratégico, que no resolvía el problema de fondo pero sí el problema de tesorería, a muy corto plazo. En primer lugar, podían intentar cumplir el objetivo de déficit, y así obtener las autorizaciones del segundo y último tramo, derivando documentos presupuestarios en fase OP (Órdenes de Pago) al último trimestre o al ejercicio siguiente. Este documento es la referencia que se debía mandar a la IGAE. Por lo tanto, si bien se cumplía con el objetivo de déficit en el año n, se trasladaba gasto (no se eliminaba el gasto, solo los documentos de órdenes de pago) al ejercicio n+1 a cuenta del presupuesto del año n+1. Este incumplimiento solamente se observaría con posterioridad, al analizar la liquidación del presupuesto, que es distinta de la ejecución presupuestaria. En segundo lugar, las CC.AA, ante la falta de autorizaciones de endeudamiento a largo plazo, podían optar por concertar operaciones a corto plazo. Para estas operaciones la norma no preveía la autorización del Ministerio de Economía, y en caso de incumpliendo del objetivo era suficiente con haber presentado un Plan de Reequilibrio. El efecto es que el recurso a la financiación a corto plazo

aumentó (de ahí las emisiones de bonos dirigidos a particulares a un año), lo que trasladaba mayor presión financiera en los 12 meses posteriores y encarecía las operaciones financieras. Finalmente, y más grave, las CC.AA podían optar por traspasar deuda a proveedores (bien retrasando los pagos directamente, a pesar de que las órdenes de pago ya estuviesen emitidas, lo que no tenía efecto sobre el déficit, bien no reconociendo ni tramitando los expedientes administrativos hasta que hubiese disponibilidad presupuestaria, esto es, incrementando el saldo de la cuenta 409).

La política de emisión de deuda entre 2008 y 2010 también es un ejemplo de falta de coordinación entre Administración Públicas. Desde finales de 2010 las CC.AA se encontraron con mayores problemas para encontrar entidades que estuviesen interesadas en adquirir su deuda a corto y largo plazo. El hecho de que la mayoría de regiones 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) propició una inundación de deuda en el mercado. Esto comportó 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 (recurso a la emisión de bonos dirigida a inversiones particulares a uno o dos años). Esta situación, más grave en unas CC.AA que en otras, repercutía, y continúa repercutiendo, negativamente en la percepción que los mercados tienen sobre la solvencia de las CC.AA. Sin embargo, y a pesar de que las CC.AA reiteraron de forma continuada en el CPFF, incluso en el CPFF de julio de 2011, que se crease cierto mecanismo de coordinación entre las emisiones de las CC.AA y las de la Administración Central, esta opción fue rechazada por la segunda.

Sin embargo, los últimos movimientos del ICO, ya en 2012 (y en 2011 cuando se acordó que las CC.AA podrían financiar parte de la liquidación negativa de 2008 y 2009 recurriendo a créditos al ICO), facilitando créditos o avales, a alguna región que presentaba problemas de solvencia financiera, abren la puerta a una nueva fase de cooperación entre CC.AA y Estado en materia de endeudamiento.

El endurecimiento del régimen de autorizaciones para la concertación de operaciones de endeudamiento puede haber generado algún impacto positivo en el compromiso de las CC.AA a la hora de aplicar programas de racionalización del gasto. Sin embargo, hay algunas CC.AA que siguen incumpliendo porque no pueden por su mala situación financiera de antes de la crisis y otras que puede que sigan incumpliendo, aún habiendo aplicado medidas de recorte insuficientes, por la expectativa de rescate financiero. Es importante destacar que de cara a la confianza de los mercados la credibilidad del sistema no es una suma de credibilidades de cada CC.AA, es un conjunto, tal y como pone de manifiesto el hecho de que todas las CC.AA, incluso con una posición financiera menos delicada, estén teniendo problemas para financiarse, derivando el problema a los impagos a los proveedores.

7.3 Coordinación presupuestaria y modelo de financiación.

Paradójicamente, la negociación y posterior aprobación del modelo de financiación que sustituyese el aprobado en el Acuerdo de 2001 también generó problemas en las finanzas de las CC.AA, aunque el nuevo modelo comportase un incremento significativo de recursos adicionales a las CC.AA.

Otra paradoja del nuevo modelo de financiación era que si bien en el articulado se remarcaba de forma insistente que la aplicación del modelo de financiación buscaba la compatibilidad con los objetivos de estabilidad presupuestaria (lo que se observaba en la aplicación gradual del acuerdo) y se aprobaba bajo el compromiso de las CC.AA de destinar los recursos adicionales a disminuir el déficit de las CC.AA en 2009 y a cumplir durante la elaboración y la liquidación de los presupuestos para el período 2010-2012 con los objetivos de déficit establecidos cada año

para las CC.AA (ver Arellano et al 2011 para mayor detalle), desde 2009 las CC.AA han continuado incumpliendo los objetivos de déficit.

Si bien ya a finales del 2007 los responsables de la gestión de ingresos de las CC.AA ya preveían una caída de la recaudación (en las partidas de tributos propios relacionados con el sector de la construcción), las entregas a cuenta del modelo de financiación que el Gobierno Central comunicó a las CC.AA en septiembre de 2007 para el ejercicio 2008 no recogían esta caída porque la crisis todavía no se estaba manifestando en la recaudación del IRPF, del IVA y de los II.EE). Cabe señalar que el proceso de decisión de las entregas a cuenta corresponde exclusivamente al Gobierno Central y que no hay ningún tipo de negociación o coordinación entre el Estado y las CC.AA en el tema de las entregas a cuenta.. Como muestran los datos para de liquidación para 2008 y 2009 y las previsiones para 2010, esta distribución afectó de forma muy distinta a las CC.AA (ver Tabla 3 del Anexo).

De esta forma las CC.AA, a la hora de elaborar sus presupuestos para 2008 lo hicieron 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 en lo que se refiere 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 los efectos paralelos en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales). Este error en las previsiones de ingresos explica en parte el incumplimiento en los objetivos de déficit de 2008.

Adicionalmente, la liquidación del modelo de financiación de 2008 evidenció que las entregas a cuenta del Gobierno Central hacia las CC.AA había sido excesiva, lo que tendría consecuencias para éstas en los presupuestos de 2010 y siguientes (presupuestariamente, para las CC.AA el déficit se computaba en 2010, si bien desde el punto de vista de la tesorería de las CC.AA la compensación se haría en 6 ejercicios). El resultado del cálculo de esas entregas a cuenta fue que el Gobierno Central asumía un déficit en 2008 (la recaudación no se cumplió pero sí realizaron las transferencias de recursos a las CC.AA) que posteriormente trasladaría a las CC.AA en 2010. Dicho de otra forma, en 2010 el Gobierno Central podría conseguir una parte de la reducción del déficit sencillamente poniendo como ingresos presupuestarios las liquidaciones negativas del modelo de financiación de 2008.

Esta situación se repitió, con mayor intensidad, durante la elaboración de los presupuestos de 2009. Las entregas a cuenta se comunicaron en octubre de 2008 y, de forma sorprendente, las entregas a cuenta siguieron aumentando, aunque ligeramente. De hecho, aumentaron las entregas a cuenta relacionadas con el IRPF y disminuyó la relacionada con el IVA. Por supuesto, ante este incremento de las entregas a cuenta, la mayoría de CC.AA, obviando también la caída de la recaudación de los tributos propios, siguieron presupuestando al alza.

Durante el ejercicio 2009 hubo otro hecho que afectó las previsiones de ingresos para 2009: las perspectivas de mayores ingresos que se derivarían de la aprobación del nuevo modelo de financiación que se estaba negociando desde 2008. La liquidación del ejercicio presupuestario 2009 para todas las CC.AA y la liquidación del modelo de financiación muestra como las previsiones del Gobierno Central tanto a la hora de calcular las entregas a cuenta del modelo 2001 (para 2009) y los anticipos a cuenta de los recursos adicionales que preveía el modelo de financiación que se aprobó en diciembre de 2009, así como las previsiones de las CC.AA en cuanto a sus tributos propios, fueron del todo erróneas, derivando en un nivel de déficit máximo para el conjunto de las AA.PP.

Así, parte del déficit del Gobierno Central en 2009 se volvía a explicar por las entregas a cuenta a las CC.AA basadas en previsiones demasiado optimistas. Sin embargo, este déficit sería posteriormente trasladado (presupuestariamente) a las CC.AA en 2011. Dicho de otra forma, en 2011 el Gobierno Central podría conseguir una reducción del déficit sencillamente poniendo

como ingresos las liquidaciones negativas del modelo de financiación de 2009. Esto a pesar de que el ajuste de esa liquidación negativa en términos de tesorería se resolvería en 6 ejercicios.

De hecho, la incertidumbre que generó el modelo de financiación 2009, con unos anticipos que se conocieron en diciembre de 2009, cuando ya se habían aprobado la mayoría de presupuestos de las CC.AA, permitió que los presupuestos para 2010 recogiesen unas expectativas demasiado optimistas, sin que hubiese ninguna confirmación de esas expectativas por parte del Ministerio de Economía y sin que en el CPFF se tomase ninguna medida respecto a la sobre valoración de los anticipos del nuevo modelo. Las CC.AA obviaron estos problemas potenciales puesto que para algunas les permitía compensar la caída de ingresos en tributos cedidos que se reflejaron en las previsiones de entregas a cuenta para 2010 que el Gobierno Central comunicó a las CC.AA en octubre 2009 (calculadas en base a una participación en los tributos del Estado no del modelo 2009 sino del modelo 2001).

Ante esta sobreestimación de los ingresos, aquellas regiones que habiendo incumplido el objetivo de déficit para 2008 superior al 0,75% y aquellas que hubiesen presupuestado con un objetivo de déficit superior al 0,75 en 2010, deberían presentar un Plan de Reequilibrio que las obligaría a ajustar la ejecución presupuestaria 2010 atendiendo a los ingresos reales que se entregarían en concepto de recursos adicionales del modelo de financiación. El resultado, como era de esperar, fue que las CC.AA recibieron menos ingresos de los presupuestados y cerraron con déficits importantes en 2010.

Sin embargo, 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, la liquidación del modelo de financiación 2010 (cuyas previsiones ya se conocen) puso de manifiesto que las CC.AA no se habían equivocado tanto en sus estimaciones porque esta liquidación será positiva para la mayoría de las CC.AA (ver Tabla 3). Quizá la explicación está en que las CC.AA realizaron sus simulaciones en base a la nueva participación en ingresos tributarios cedidos o compartidos, mientras que el Estado, atendiendo a la normativa, hizo las previsiones en base a la participación en ingresos del anterior modelo. En realidad, este hecho 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 con la liquidación del 2010 en 2012.

Algo parecido sucedió en 2011 cuando las CC.AA esperaban que el Gobierno también concediese los anticipos sobre los recursos adicionales introducidos vía los Fondos de Convergencia que había concedido en 2010. Las CC.AA presupuestaron estos recursos (si bien es cierto sin recibir confirmación por parte del Ministerio de Economía) atendiendo a los porcentajes de aplicación gradual que había establecido el Acuerdo de Financiación 2009, lo que obligó a recortes adicionales en la ejecución presupuestaria 2011 y a cambios significativos en los Planes de Reequilibrio que elaboraron todas aquellas CC.AA que presupuestaron con un déficit superior al -0,75%. Volvemos a insistir en el problema que puede generar la aprobación de Leyes de Presupuestos Autonómicas que contienen unas previsiones de ingresos del Estado que no están reconocidos por el Gobierno Central. (aquellos derivados de los Fondos de Convergencia).

Finalmente, de los datos de la Tabla 3 se desprende un hecho más o menos sorprendente. La enorme divergencia que encontramos entre los importes de la liquidación del modelo de financiación 2008 y 2009 y la previsión para 2010, lo que corrobora lo que hemos señalado anteriormente en relación a la discrecionalidad y escasa transparencia del Gobierno Central a la hora de justificar los anticipos a cuenta de los recursos del modelo de financiación. En suma, las liquidaciones del modelo de financiación 2008-2010 indican la falta de un correcto mecanismo de colaboración y cooperación entre las distintas CC.AA.

8 Conclusiones y valoración nuevas medidas de control.

En las páginas anteriores hemos descrito la evolución de las iniciativas tomadas desde la Administración Central, en algunos casos puntuales acordadas con las Administraciones Autonómicas, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Es cierto que durante el período analizado las Administraciones Públicas han hecho un esfuerzo para disminuir el déficit presupuestario respecto a sus niveles máximos alcanzados en 2009 bien sea a partir de la aplicación de programas de racionalización del gasto bien a partir de un incremento en los controles de ejecución presupuestaria (incrementando la transparencia en la información pero sobre todo incrementando los controles en el proceso de autorizaciones al endeudamiento de las Administraciones Autonómicas y Locales).

A pesar de estos resultados, y en el ámbito de las CC.AA, tanto los datos de déficit para 2010 como las previsiones para 2011, indican un incumplimiento casi generalizado de los objetivos de déficit fijados a las CC.AA. En cambio, parece que tanto la Administración Central, pero no la de la Seguridad Social, están cumpliendo con el objetivo de déficit.

Sin embargo, estos resultados, todavía alejados de los objetivos planteados, se han conseguido más por las iniciativas impuestas, aunque formalmente acordadas en el seno del CPFF, por la Administración Central que como el resultado de la negociación y consenso entre CC.AA y Estado. También cabe destacar que los resultados relativamente positivos en términos de reducción del objetivo de déficit agregado de las CC.AA están causando enormes problemas de tesorería en las CC.AA, provocado en parte por el cierre de los mercados de deuda a las CC.AA, auspiciado por los mensajes que se lanzaron desde la Administración Central en relación a la sostenibilidad de las finanzas de las CC.AA.

Hemos visto como parte de las iniciativas tomadas por el Gobierno Central, que no se han caracterizado por basarse en la cooperación entre administraciones, le han permitido corregir parte de su déficit derivándolo a las CC.AA. Dado que es previsible que durante los dos próximos ejercicios 2012 y 2013 las CC.AA deberán seguir acometiendo fuertes recortes en sus partidas de gasto y que los mercados financieros siguen cerrados para conseguir la financiación deseada, sería imprescindible modificar el funcionamiento del CPFF para que garantizase que los acuerdos que se tomen en el CPFF no sean meramente declaraciones de intenciones sino compromisos firmes (cabe recordar que para 2011 si bien aparentemente todas las CC.AA acordaron unos objetivos de déficit todas ellas parece que lo incumplirán).

Hasta el momento, se han presentado distintas iniciativas (como la modificación de la Constitución, fijación de techos de gasto, control previo en la elaboración de presupuestos de las CC.AA, penalización CC.AA que incumplan objetivos de déficit) que está por ver cómo se desarrollarán normativamente, porque a parte de la modificación de Leyes Orgánicas, requerirán, sin duda, la modificación de Leyes Autonómicas.

Además, como los resultados para el período 2007-2011 indican, no basta con cambiar la normativa sino que hay que establecer el entorno adecuado para que las CC.AA, a parte de los compromisos formales, estén dispuestas a aceptar los compromisos de forma efectiva. Una imposición de iniciativas solo puede llevar a continuar con los comportamientos estratégicos realizados por todas las Administraciones Públicas durante el período 2007-2011.

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 decentralisation", *Presupuesto y Gasto Público*, 35, pp. 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, pp. 3117-3139

Casella, A. (1999): "Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union", *Economic Policy*, 29, pp. 323-361.

FEDEA 2011, Observatorio Fiscal y Financiero de las CC.AA.

Fernández Llera, R. y C. Monasterio Escudero (2008), "Coordinación en el Estado Autonómico: una agenda pendiente". *Papeles de Economía Española*, 18, 99 81-97

Fernández Llera, R. y C. Monasterio Escudero (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, pp. 17-39.

Roselló Villalonga, Joan, (2000), "Non-institutional federalism in Spain". *Journal of Public Choice and Public Finance*, XVIII (2-3), pp. 131-153

Anexo Tablas.

Tabla 1. Objetivo Estabilidad y Cumplimiento objetivos 2008-2011								
	2008		2009		2010		2011	
	Objetivo (1)	Resultado	Objetivo (2)	Resultado (3)	Objetivo (4)	Resultado (5)	Objetivo (6)	Resultado (7)
Estado	0,3	-2,8	0,02	-9,5	-6,7/-6,5	-5,53	-4,8	nd
CC.AA	0,25/-0,75	-1,49	0,00/-0,75	-2	-2/-2,5/-2,4	-2,83	-1,3	-4,1
EE.LL	0	-0,48	0	-0,5	-0,4/-0,6	-0,64	-0,3	nd
Seguridad Social	0,6	0,78	0,8	0,8	0,2	-0,24	0,4	nd
Total	0,9	-3,99		-11,2		-9,24	-6	0

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

(2) Acuerdo CM 30/05/08/2008:0,0; Acuerdo CPFF 22/7/2008: -0,75, sin incluir déficit Golden Rule

(3) No incluye descuento -0,07% autorizado Golden Rule. Contando Golden Rule seria -1,93%.

(4) No incluye ajuste déficits derivados de la liquidación 2008, ni déficit Golden Rule. Acuerdo CM 12/06/2009: -5,7% (Estado), -2,0% (CC.AA), -0,4 CC.LL); 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)

(5) Los niveles alcanzados están corregidos por el efecto de las liquidaciones 2008. El déficit del 0,56% imputable a las CC.AA (que daría un déficit total de -3,39%) tiene un efecto positivo sobre el déficit estado. Este efecto está corregido, para que la comparación sea posible con los objetivos.

(6) Los objetivos se han ajustado por el efecto de la liquidación 2009. Sin este ajuste, los objetivos serían de -2,3% para el Estado, 3,3% para las CC.AA y -0,8% para las CC.LL.

(7) Los datos corresponden a estimaciones de FEDEA (2011) y no contienen el ajuste por la liquidación 2009.

Tabla 2. Déficit CC.AA 2003-2010 a efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (%PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (P)
Total (incluyendo liquidación negativa n-2)			0,12	-0,04	-1,49	-1,92	-3,39	nd
Total (sin efecto liquidación negativa)	0,00	0,00	0,12	-0,04	-1,49	-1,92	-2,83	-2,60
Andalucía	0,31	0,00	0,06	0,05	-0,75	-1,37	-2,74	-2,70
Aragón	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,75	-1,74	-3,07	-2,40
Asturias	0,31	0,00	0,00	0,00	-0,60	-1,32	-2,42	-2,50
Baleares	-0,04	0,00	-0,03	-0,05	-3,28	-3,26	-4,16	-4,10
Canarias	-0,02	0,00	0,00	0,01	-0,70	-1,06	-2,31	-2,00
Cantabria	0,01	0,00	-0,01	0,00	-1,08	-3,22	-2,34	-2,70
Castilla-la-Mancha	-0,04	0,00	-0,02	-0,01	-2,79	-4,86	-6,22	-5,80
Castilla-León	0,01	0,00	0,01	-0,01	-0,71	-1,41	-2,31	-2,80
Cataluña	-0,10	-0,08	-0,05	-0,09	-2,58	-2,41	-3,86	-2,40
Extremadura	0,00	0,00	0,01	0,01	-1,18	-1,67	-2,23	-3,40
Galicia	-0,01	-0,02	0,01	0,02	-0,17	-0,75	-2,43	-2,00
Rioja	0,10	0,00	-0,01	-0,01	-1,08	-0,68	-3,26	-1,80
Madrid	0,10	0,00	0,01	0,00	-0,74	-0,43	-0,69	-1,40
Murcia	0,00	0,00	0,02	0,00	-2,86	-2,64	-4,95	-4,70
Navarra	0,00	0,00	0,04	0,02	-4,70	-2,63	-3,25	-2,30
País Vasco	0,00	0,00	0,07	0,07	-1,18	-3,89	-2,24	-2,00
Valencia	-0,14	0,00	0,01	-0,04	-2,11	-3,09	-3,47	-4,20
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
Déficit SEC-95 (incluye sector público, etc.), datos IGAE presentados al CPFF con el objetivo definitivamente aprobado								
Para 2010 los datos CC.AA incluyen efecto liquidación negativa 2008.								
Para 2011 se recogen estimaciones de FEDEA (2011) y no contienen efecto liquidación negativa 2009, por lo tanto no son comparables con los resultados de 2010								

Tabla 3. Liquidaciones modelo de financiación 2007 y 2008 (Acuerdo 2001) y 2009 (Acuerdo 2009)

	Liquidación 2007	% PIB 2007	Liquidación 2008	% PIB 2008	Liquidación 2009	% PIB 2009	Objetivo Déficit 2009	Objetivo+ liquidación	Margen respecto 3%	Liquidación 2010 (P)	% PIB 2009
CC.AA									3%		
Cataluña	816.575	0,41%	-690.717	-0,34%	-2.478.108	-1,27%	1,30%	2,57%	0,43%	1.030.310	0,53%
Galicia	393.029	0,73%	-573.758	-1,02%	-1.600.592	-2,92%	1,30%	4,22%	-1,22%	422.660	0,77%
Andalucía	1.426.172	0,98%	-1.475.978	-0,99%	-4.637.439	-3,24%	1,30%	4,54%	-1,54%	458.204	0,32%
Asturias	117.325	0,51%	-171.162	-0,72%	-588.064	-2,59%	1,30%	3,89%	-0,89%	166.270	0,73%
Cantabria	114.656	0,86%	-125.021	-0,90%	-364.226	-2,73%	1,30%	4,03%	-1,03%	118.000	0,88%
Rioja	55.022	0,71%	-46.314	-0,58%	-202.974	-2,59%	1,30%	3,89%	-0,89%	69.630	0,89%
Murcia	197.101	0,73%	-160.515	-0,57%	-581.974	-2,14%	1,30%	3,44%	-0,44%	nd	nd
C. Valenciana	515.569	0,50%	-635.685	-0,60%	-1.707.219	-1,68%	1,30%	2,98%	0,02%	nd	nd
Aragón	201.589	0,61%	-171.838	-0,50%	-721.646	-2,22%	1,30%	3,52%	-0,52%	nd	nd
Castilla-la-Mancha	366.870	1,03%	-265.153	-0,72%	-1.033.694	-2,89%	1,30%	4,19%	-1,19%	nd	nd
Canarias	471.193	1,13%	-340.039	-0,79%	-1.102.358	-2,67%	1,30%	3,97%	-0,97%	-52.000	-0,13%
Extremadura	184.287	1,05%	-252.350	-1,39%	-764.378	-4,27%	1,30%	5,57%	-2,57%	110.470	0,62%
Illes Balears	34.643	0,13%	-162.051	-0,60%	-178.377	-0,68%	1,30%	1,98%	1,02%	449.000	1,70%
Madrid	819.831	0,44%	15.069	0,01%	-1.336.223	-0,70%	1,30%	2,00%	1,00%	1.075.060	0,57%
Castilla-León	362.226	0,64%	-443.607	-0,76%	-1.439.181	-2,55%	1,30%	3,85%	-0,85%	nd	nd
Total	6.076.088	0,63%	-5.499.120	-0,55%	-18.736.453	-1,94%	1,30%	3,24%	-0,24%		

Datos del Ministerio de Economía y Hacienda para las liquidaciones 2007, 2008 y 2009.

Los datos para 2010 recogen la información contenida en los distintos Proyectos Leyes de Presupuestos de cada Comunidad Autónoma que contienen esa información.