

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2016



# 105

## MONOGRÁFICO

### Treinta años de Modelos de Financiación Autonómica

#### Artículos

**Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero.** Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las Comunidades Autónomas. Una perspectiva global  
**Manuel Medina Guerrero.** La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria

**Roberto Fernández Llera.** Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro

**Julio Jiménez Escobar, Araceli de los Ríos Berjillos y Marta de Vicente Lama.** Capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal: Mito o realidad

**Eduardo Bandrés y Alain Cuenca.** Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política

**David Patiño Rodríguez.** El apoyo al Estado Autonómico 35 años después de la LOFCA

**Xoaquín Fernández Leiceaga y Santiago Lago Peñas.** Balanzas fiscales vs cuentas públicas territorializadas: Análisis y valoración de las diferencias

#### Documentación

**Ángel Cazorla Martín.** Análisis agregado de las Elecciones al Parlamento andaluz: Los resultados de los comicios del 22 de marzo de 2015 en perspectiva evolutiva

# **Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro\***

## ***Control over regional borrowing and budgetary stability: Evolution and forward-looking proposals***

**Roberto Fernández Llera**  
**GEN-Universidade de Vigo**

Recibido, Marzo de 2015; Versión final aceptada, Octubre de 2015.

Palabras clave: Endeudamiento, Comunidades autónomas, Federalismo fiscal, Estabilidad presupuestaria, Sostenibilidad financiera

Keywords: Borrowing, Regional governments, Fiscal federalism, Budgetary stability, Financial sustainability

Clasificación JEL: H74, H77

### RESUMEN

El trabajo repasa los argumentos económicos para el endeudamiento subcentral en un contexto federal y analiza la normativa de control del endeudamiento autonómico en perspectiva histórica. Se señalan en todo el proceso las regulaciones europeas que han ido inspirando las modificaciones normativas en España. También se presentan las principales cifras relativas al endeudamiento autonómico y se plantean algunas propuestas para mejorar la eficacia de las limitaciones y la coherencia entre las más tradicionales y las contenidas en la última normativa de estabilidad presupuestaria.

### ABSTRACT

The work reviews the economic arguments for sub-central borrowing in a federal context and it analyzes the regulation of the normative limitations in Spain from a historical perspective. European regulations that have been inspiring the Spanish legislation are outlined throughout the sections. The main figures of the regional debt and some proposals for improving the effectiveness and coherence of the limitations are also presented. Posed by improving coherence between more traditional and regulations contained in the latest budget stability.

In a federal system, the intervention of sub-central governments in policy is intrinsic. Their participation in the stabilization function can be discussed from a theoretical point of view, but in practice means a reality long ago. This is not inconsistent with the fact that other areas of this function remain exclusively in the respective central government or supranational level.

\* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad titulado "Forma de gobierno y aspectos institucionales de la participación en los sistemas de gobierno multinivel" (DER2015-68160-C3-1-P), cuyo investigador principal es José Tudela Aranda. Las opiniones y propuestas expresan únicamente la visión personal del autor.

Economic theory supports sub-central borrowing as a way to finance, although advised to restrict their use to finance investments, for reasons of efficiency and intergenerational equity. Faced with some radical orthodoxy that still calls for prohibiting sub-central borrowing, the reality must be much more pragmatic: the design of an effective internal framework of budgetary stability and financial sustainability that can make compatible decentralization and macroeconomic objectives. It must combine elements of independence, strictness, flexibility, multilateral agreement and, in the case of Spain, consistency with the European standards.

The Spanish regions have full constitutional backing to borrow, subject to legal basic limitations (LOFCA) and what is here termed software of the budgetary stability. From its primary antecedents –in the nineties– to the refined version that derives from the constitutional reform of 2011, four definitions of budgetary stability have been developed in different times: non-financial deficit, nominal deficit, deficit in the economic cycle and structural deficit. The common denominator has always been the internal reaction to changes in European legislation, a process that accelerated in the years following the crisis that began in 2008 and, further, to the emergency arising from the ‘rescue’ loan to Spain in 2012.

The Spanish Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability (LOEPSF) has organized a system of stringent controls over regional and local borrowing, but at the same time it is plagued by extraordinary mechanisms and transitional periods that de facto denature the original legislation. On the other hand, the act provides objectives for structural deficit and debt in 2020 that, especially in the second case, are unrealizable in all respects. Meanwhile, micro-limitations under the LOFCA, despite its importance as elements of budgetary and financial discipline, are difficult to operate on their own terms, because they do not have a specific monitoring body and, finally, they have been cornered against the macro-objectives embedded in the LOEPSF.

The figures presented on regional debt have shown that this variable has acquired a very significant volume and, therefore, it should be considered with their specificities within the general policy of budgetary and financial control. However, LOEPSF has imposed an identical target in terms of GDP in all regions, which seems neither fair nor efficient as it involves very different adjustment efforts, according to their structures of revenues and their respective deficit and debt. On the other hand, extreme austerity in public finances can no longer be applied so undisputed, if not at the expense of further weakening economic recovery.

The proposed reforms are targeted to improve the legislation on a more coherent way for the integrated control of regional indebtedness and the general financing system. This immediately leads to a parallel reform of the LOFCA and the LOEPSF, without prejudice the special regimes that can regulate the Statutes of Autonomy. The revision must be in 2015, along with the new flexible orientations of the European criteria. The common feature of the recent decrees that regulate regional financing is that they undermine fiscal co-responsibility.

In short, financial autonomy, coordination and budgetary stability, as defining elements of fiscal federalism and, in the case of Spain, as constitutional principles, must work harmoniously. Peremptory becomes a conjunction between these three lines and not a dilemma that puts the whole in danger, along with other objectives of social and democratic state of law that proclaims the Constitution.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La historia del control del endeudamiento en España es la de una sucesión de regulaciones impulsivas (por “recomendaciones” europeas) y reactivas (ante urgencias políticas, presupuestarias o financieras). Hasta la primera década del siglo XXI la magnitud del endeudamiento autonómico de las CCAA y su acceso

a los mercados de crédito no fueron cuestiones prioritarias, frente a otras más acuciantes, como el traspaso de competencias y su financiación. Con la generalización de la gestión educativa y sanitaria, pero sobre todo por el impacto de la crisis a partir de 2008, se requiere un nuevo diseño general para el endeudamiento autonómico, aunque se hace sin iniciativa propia de las CCAA. La relevancia del reformado artículo 135 de la Constitución Española es indudable, pero no constituye un verdadero pacto interno de estabilidad.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) configura un marco para las competencias financieras de las CCAA, las normas de resolución de conflictos y las formas de colaboración con el Estado, cuya finalidad es “alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico” (STC 68/1996). Dada la parquedad constitucional en la materia, cobra aún más importancia dentro del bloque de constitucionalidad, debiendo convivir de forma “integradora y armónica” con los Estatutos de Autonomía (STC 85/1984). Su relación no es jerárquica, sino que está basada en ámbitos de competencia.

No resulta ocioso recordar que la LOFCA se aprobó justo después del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>1</sup>, siendo entonces de asunción generalizada el hecho de que “el régimen común financiero es no más que una expresión detallada de lo que se pactó con la minoría catalana” (De Burgos, 1983). Los sucesivos sistemas de financiación han mimetizado esta secuencia, no la inversa de acuerdo multilateral sobre grandes principios y posterior singularización a cada comunidad autónoma<sup>2</sup>. El sistema de 2009 no fue una excepción, con el añadido de que el acuerdo bilateral se contenía en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, elevando su cariz político y jurídico<sup>3</sup>. Autores como Zabalza (2007) valoraron su calculada indeterminación para “facilitar el acuerdo en la negociación multilateral”, algo que finalmente ocurrió (CPFF, 2009) y que volvía a dejar patente la capacidad condicionante catalana sobre el conjunto (Sevilla Segura, 2006). La satisfacción inicial era evidente, incluso entre la doctrina más favorable al bilateralismo (Bassols *et al.*, 2010), pero pronto

- 1 Y también del vasco, cuya prelación se justifica por la conocida anécdota de la avioneta alquilada desde Euskadi a Madrid para registrar su proyecto antes que el proyecto catalán. Ambos textos serían tramitados simultáneamente, ratificados en sendos referéndums el 25 de octubre de 1979 y publicados de forma consecutiva el mismo día en el BOE (22 de diciembre de 1979).
- 2 Existiría una tercera opción teórica, basada en un amplio acuerdo en las Cortes Generales, con particular protagonismo procedimental del Senado como Cámara territorial. Se antoja lejana esta posibilidad.
- 3 Sin olvidar que entre 2006 y 2007 las Cortes Generales aprobaron también los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León, todos ellos con relevantes disposiciones sobre financiación autonómica.

se quiebra, tras la reinterpretación del Estatuto de Autonomía de Cataluña dada por la STC 31/2010, cuyos fundamentos jurídicos continúan siendo contestados<sup>4</sup>.

En las reformas de la financiación autonómica, el endeudamiento ha sido una cuestión bastante desatendida. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) viene al fin a integrarse en el bloque de constitucionalidad de la financiación autonómica (Rodríguez Bereijo, 2013), aunque complica el panorama de su aplicación armónica con la LOFCA y los Estatutos de Autonomía. Carrasco Durán (2013) alerta de la “mutación especialmente intensa” provocada *ex post* por la LOEPSF sobre los Estatutos de Autonomía.

El objetivo de este trabajo es analizar la normativa de control del endeudamiento autonómico en perspectiva histórica, incorporando también algunas propuestas de futuro. En la sección 2 se repasan los argumentos económicos para el endeudamiento subcentral en un contexto federal y, al hilo de ellos, se analizan las sucesivas regulaciones concretas en España, teniendo en todo momento presente la normativa europea en la materia. En la sección 3 se presentan las principales cifras del endeudamiento autonómico, con particular detenimiento en el efecto que han tenido algunas limitaciones específicas, proponiendo asimismo ideas de futuro. Una última sección concluye y plantea algunas reflexiones finales.

---

## 2. EVOLUCIÓN DEL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO

---

### 2.1. *Descentralización y estabilización en democracia: esbozo teórico*

La función de estabilización en los países democráticos ha dejado de estar proscrita para los gobiernos subcentrales y forma parte de su práctica habitual, en concurrencia con el nivel central y el supranacional (Dafflon, 2015). Se deja atrás la rígida ortodoxia de la Teoría de la Hacienda Pública (Musgrave, 1959) y la Teoría del Federalismo Fiscal (Oates, 1972), cuyos argumentos abogaban por una función de estabilización exclusivamente central, por la certeza de sus ventajas, frente a los riesgos asociados a la alternativa descentralizadora (Tanzi, 1996). Por el contrario, autores como King (1984), Castells (1988) o Echevarría (1988) ya habían desgranado argumentos que ponían en cuestión el axioma de identidad de preferencias interterritoriales en materia de estabilización económica, justificando la descentralización de parcelas concretas de la estabilización. El Federalismo Fiscal “de segunda generación” (Oates, 2005; Weingast, 2014) es más pragmático que dogmático, reforzando la importancia

4 El tradicional impulso federal de Cataluña parece haber perdido fuerza frente a una apuesta política de soberanismo unilateral.

de las instituciones, la política y los mecanismos de elección pública (Rodden y Wibels, 2002), como claves para el comportamiento fiscal y financiero de los gobiernos.

Una de las manifestaciones de la función de estabilización es la utilización del endeudamiento como recurso financiero en el ámbito subcentral, por sus efectos y consecuencias sobre la disciplina fiscal y los agregados macroeconómicos (Shah, 2006). En ausencia de objetivos coordinados, incentivos adecuados o reglas eficaces, se pueden llegar a comprometer los resultados generales, sobre todo cuando la autonomía de ingresos de los gobiernos subcentrales es muy reducida o su tamaño tan pequeño que abarata el coste de un hipotético rescate por el gobierno central (Eyraud y Moreno Badia, 2013). Para minimizar esos problemas, se precisa una clara atribución de responsabilidades, un sistema transparente de financiación territorial y una política de inversiones basada en su rentabilidad social. España no es una excepción a lo anterior, sobre todo si se tiene en cuenta que para las CCAA el endeudamiento es un recurso que tienen reconocido con el máximo rango normativo en la Constitución Española.

Por otro lado, en virtud del principio de unicidad en la responsabilidad, el gobierno central de los Estados miembros de la Unión Europea es siempre el responsable inmediato del cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa supranacional e intergubernamental. Ante esta situación, en los Estados miembros de estructura federal se plantea una asimetría entre el gasto y la tributación subcentrales y, de otro lado, la responsabilidad de estos entes en el endeudamiento del Sector Público<sup>5</sup>. De esta forma, han ido surgiendo pactos internos de estabilidad (Balassone *et al.*, 2002), si bien en España las sucesivas normativas de estabilidad presupuestaria no cumplen los requisitos para encajar en esa categoría, en tanto que no son un acuerdo entre partes, sino que toman la forma de una ley estatal básica. Rodden (2006) recuerda que el federalismo es un tipo especial de descentralización que va más allá de la mera asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno.

Siguiendo a Dafflon y Beer-Tóth (2009), sería deseable transitar desde un enfoque basado en controles centralizados a otro modelo de “responsabilidad” autoimpuesta en los propios gobiernos subcentrales, sin tutela del gobierno central. Bajo ciertos supuestos, esto no es incompatible con la opinión formulada (Fernández Llera *et al.*, 2013) de que “parece mejor una reputación sólida del gobierno central que reglas fiscales autoimpuestas por los gobiernos subcentrales, ya que podrían precisamente ser la justificación para no hacer un ajuste con recursos propios cuando hay crisis y, en consecuencia, pedir el rescate al gobierno central”. La síntesis ideal sería un marco de relaciones federales con un compromiso creíble para no rescatar gobiernos subcentrales.

5 En España, ello “no impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (STC 148/1998).

## 2.2. Antecedentes de la consolidación fiscal

Como constata González-Páramo (2001), la consolidación fiscal en España vino “impulsada más por la necesidad de cumplir los criterios del Tratado de Maastricht sobre déficit y deuda pública, que por el pleno convencimiento acerca de los beneficios que podían derivarse de una reducción sustancial y acelerada del desequilibrio presupuestario”. Para el ámbito autonómico no existe una necesidad por el control del endeudamiento hasta que se comienza a entender que esta variable podría comprometer el cumplimiento de los citados objetivos de convergencia nominal.

Los primigenios controles al endeudamiento autonómico se instrumentan con la LOFCA, cuyo texto original tiene un evidente paralelismo con las regulaciones locales y estatales. Se establecieron limitaciones cuantitativas sobre deuda a corto plazo y a largo plazo, así como un régimen de autorizaciones para emisiones, apelaciones al crédito público y endeudamiento en divisas, por su riesgo financiero y cambiario. La LOFCA también introdujo desde el principio la obligación de coordinar las operaciones de crédito de las CCAA entre sí y con la política de endeudamiento del Estado, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

La primera manifestación concreta de la coordinación se plasmó en el acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1992-1996 (CPFF, 1992), con los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. A pesar de sus defectos de diseño (Monasterio Escudero *et al.*, 1999), el resultado agregado fue positivo, ya que introdujeron cierta cultura de disciplina fiscal y un cambio de tendencia en el endeudamiento autonómico (Vallés Giménez y Zárate Marco, 2003). Por analogía con las fases del desarrollo del software, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria podrían ser la versión *beta* de la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP 0.1). Desde entonces, los acuerdos de financiación autonómica no han vuelto a incluir referencia alguna a la coordinación del endeudamiento, con la excepción del que se alcanzó en 2009 (CPFF, 2009), en plena recesión económica, el cual asociaba la aportación adicional de recursos a los objetivos de reducción del déficit público.

## 2.3. Estabilidad presupuestaria y crisis

En materia de estabilidad presupuestaria se ha seguido la secuencia reforma europea-adaptación interna. El legislador estatal ha preferido extraer de la LOFCA la regulación general del endeudamiento autonómico, optando por leyes específicas y demostrando la primacía de este control sobre el despliegue de espacios fiscales propios en las CCAA.

El principio de estabilidad presupuestaria se introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico español con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y su complementaria, la Ley Orgánica 5/2001 (nos

referiremos al conjunto como la *NEP 1.0*). Hasta entonces, sólo habían regido los límites globales contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (*PEC 1.0*), con sus conocidos umbrales máximos del 3% del PIB para el déficit público, el 60% del PIB para la deuda y la condición de presentar “una situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit”. El reparto interno se articulaba sobre los citados Escenarios de Consolidación Presupuestaria. La *NEP 1.0* vino a concretar la estabilidad presupuestaria como “situación de equilibrio o de superávit” en contabilidad nacional.

En 2005 se modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (*PEC 2.0*) para prestar una mayor atención a la sostenibilidad de la deuda y al objetivo de déficit en el ciclo económico. Seguidamente, en España se aprueban la Ley 15/2006 y su complementaria, la Ley Orgánica 3/2006 (el conjunto se denotará por *NEP 2.0*), reconfigurando la definición de estabilidad presupuestaria para las CCAA como “la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico” en contabilidad nacional. La *NEP 2.0* apenas tuvo tiempo de ser aplicada, por dos circunstancias objetivas. Primero, su entrada en vigor, el 1 de enero de 2007, siendo aplicable a la elaboración de los presupuestos del ejercicio 2008 y siguientes. Segundo, la profunda crisis económica que comienza ese año y que suspende de facto su aplicación, por el impacto combinado de los estabilizadores automáticos y las primeras medidas anticrisis (Uxó *et al.*, 2010). El 18 de febrero de 2009 se abre el primer procedimiento por déficit excesivo a España, datando su declaración efectiva del 27 de abril de ese año.

En el ámbito supranacional, el Consejo Europeo aprobó un conjunto de medidas los días 24 y 25 de marzo de 2011, cuyo objeto era reforzar la gobernanza económica, poner en marcha el Semestre Europeo como procedimiento de supervisión de las cuentas nacionales y abordar el Pacto por el Euro Plus, como mecanismo para reforzar la competitividad, lograr una mayor convergencia y alcanzar compromisos concretos sobre sostenibilidad de las finanzas públicas. Casi en esa misma fecha se aprueba en España la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la cual introduce el principio de “sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros”.

Sólo unos meses después, el Real Decreto-ley 8/2011 imponía una regla limitando el crecimiento del gasto, aunque era sólo de aplicación a la Administración General del Estado y sus organismos, así como a las mayores entidades locales. Con esa norma se pretendía reforzar la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando comportamientos procíclicos y facilitando “los márgenes necesarios para amortiguar las fases de recesión, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas”. El ejercicio contrafactual de Hernández de Cos (2011) demuestra que esta regla de gasto hubiese suavizado notablemente la senda de



superávit-déficit en el período 1998-2010, pero la no inclusión de las CCAA en su ámbito subjetivo debilitaba su potencialidad<sup>6</sup>.

La secuencia temporal continúa en noviembre de 2011, con la aprobación de un paquete legislativo en la UE (conocido como “six pack”), compuesto por cinco Reglamentos sobre supervisión fiscal, régimen de sanciones por incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y por desequilibrios macroeconómicos, así como por una Directiva sobre marcos presupuestarios de los Estados miembros (Crespo *et al.*, 2012; López Díaz y Morán Méndez, 2013). Todo ello configuraba el *PEC 3.0*. Asimismo, el 2 de marzo de 2012 se suscribe el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (abreviadamente, Pacto Fiscal). Su objetivo es “reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro”. El paso subsiguiente en España fue la aprobación de la LOEPSF (o, por seguir con la equivalencia, la *NEP 3.0*), la cual trae causa directa de la normativa europea y de la reforma constitucional de septiembre de 2011. Para entonces, el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado a favor de la facultad del Estado para imponer restricciones presupuestarias a CCAA y entidades locales, sin que ello vulnerase la autonomía de éstas, resolviendo los recursos presentados contra la *NEP 1.0* (por todas, STC 134/2011). Las escasas dudas quedaron del todo disipadas con la “consagración constitucional” de la estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

La LOEPSF define la estabilidad presupuestaria como “la situación de equilibrio o superávit estructural”, en coherencia con la Constitución reformada en 2011 y el Pacto Fiscal. Se especifica que “ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural”, salvo “en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo de acuerdo con la normativa europea” y siempre con un límite absoluto del 0,4% del PIB<sup>7</sup>. La LOEPSF autoriza “excepcionalmente” que el Estado y las CCAA incurran en déficit estructural “en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas”, reproduciendo el mandato constitucional y ampliando tales excepciones a los límites de deuda pública.

El grado de exigencia de la LOEPSF es mayor que el contemplado en el Pacto Fiscal, el cual permite un 0,5% de déficit estructural con respecto al PIB y hasta un

6 Algunas CCAA sí habían aprobado reglas de gasto en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, Galicia, con su Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera.

7 Este umbral, consensuado por PSOE y PP en agosto de 2011, no se incorporó finalmente como regla general.

1% cuando la ratio de deuda pública esté “muy por debajo” del 60%. Los límites de déficit estructural en España se posponen hasta 2020 (Disposición adicional única.3 de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011). Más adelante, a la definición original del principio de sostenibilidad financiera se han añadido los requisitos de morosidad de la deuda comercial, según redacción dada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. También debe recordarse que los límites de deuda pública, como los del déficit estructural, se posponen hasta 2020, estableciéndose un régimen transitorio para ambos.

Entre las novedades de la *NEP 3.0* (Hernández de Cos y Pérez, 2013; De Diego Alonso, 2014) destacan la “prioridad absoluta” del pago de intereses y del capital de la deuda pública, la regla de gasto para todos los gobiernos (que no es un mandato constitucional explícito) y los instrumentos de gestión presupuestaria (plan presupuestario a medio plazo, límite de gasto no financiero, fondo de contingencia y destino obligatorio del superávit para reducir el endeudamiento neto). La LOEPSF regula también un régimen de sanciones para las CCAA y entidades locales que incumplan sus objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda, gasto, transparencia o periodo medio de pago a proveedores. Las medidas preventivas, correctivas y coercitivas podrían concluir para las CCAA con la aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución<sup>8</sup>.

Sólo unas semanas antes de que la LOEPSF fuese aprobada (y, ya con ella, al amparo de su disposición adicional primera), se alcanzó un acuerdo multilateral entre las CCAA y el Gobierno de España (CPFF, 2012), relativo a la implantación de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las CCAA. Se constituía de este modo un mecanismo temporal, de adscripción voluntaria y sujeto a condicionalidad (plan de ajuste), como respuesta de urgencia a una situación de fuerte caída de los ingresos corrientes de las CCAA, retardos notables en el pago de las facturas a proveedores y un mercado financiero que estaba aplicando una disciplina muy severa en forma de restricciones de precio (tipos de interés) o de cantidad (cierre del mercado), según el caso. El fondo de pago a proveedores operó en tres fases durante los años 2012 a 2014, ascendiendo su importe total para las CCAA a 30.219 millones de euros (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014; Delgado Téllez, 2015). A diferencia de otras reformas, el fondo de pago a proveedores fue una medida financiera genuinamente

8 La posterior Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha ampliado el ámbito de las infracciones, personalizando las sanciones en los altos cargos o asimilados cuando sean culpables de incumplir las obligaciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

“española”, ya que parte de una decisión política adoptada internamente y no de una imposición supranacional, ni de una adaptación al marco europeo.

Por su parte, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) fue creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Este mecanismo se dotó con 18.000 millones para el año 2012, para después ser prorrogado y ampliado en 2013 y 2014 con 23.000 millones de euros en cada año, en virtud de las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado<sup>9</sup>. El FLA guarda similitudes con el fondo de pago a proveedores en cuanto a motivación, adscripción voluntaria y condicionalidad, pero se diferencia de aquél en que las operaciones de endeudamiento concertadas van a servir para financiar vencimientos de deuda, así como el margen de déficit público permitido por el marco general de estabilidad presupuestaria, otorgando prioridad a las necesidades financieras relativas a gastos sanitarios, educativos y sociales. Con el FLA, las CCAA que hasta entonces tenían cerrado el acceso a los mercados financieros, van a poder disponer de una nueva vía de financiación, mientras que las que aún disponían de cierto crédito con sus prestamistas, podrán contar con la ventaja de unos menores costes para dicha financiación. La contrapartida es inmediata: el FLA se convierte *sine die* en un sucedáneo de la revisión del sistema de financiación autonómica<sup>10</sup> e implica un control férreo del endeudamiento autonómico. La Administración Central se reserva para sí las operaciones de crédito de cada una de las CCAA que se adhieran al mecanismo, asegurando el control sobre su magnitud global, así como la supervisión de su transparencia y las condiciones fiscales, financieras y estructurales.

Entre tanto, no es posible substraerse al impacto de las medidas de apoyo al sector financiero español, ni a la condicionalidad que llevan aparejada. El punto culminante lo marcaron el Programa de Asistencia Financiera (“rescate”) y el Memorando de Entendimiento<sup>11</sup>, acordados con el Eurogrupo en julio de 2012 y que estrenaban para España las líneas de asistencia del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Las ayudas a un Estado miembro estaban condicionadas a la previa ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, algo que hizo tempranamente España mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio. A los efectos de este trabajo, destaca la exigencia de creación de una “entidad presupuestaria independiente que se ocupe de actividades

9 Las cifras se obtienen directamente del Libro Amarillo.

10 Se incumple la previsión política y legal (disposición adicional séptima de la Ley 22/2009) que obligaba a la revisión quinquenal de los aspectos estructurales del sistema de financiación autonómica.

11 BOE de 10 de diciembre de 2012.

de análisis y asesoramiento y supervise la política fiscal”. La secuencia se cumple de nuevo de forma escrupulosa, culminando en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Fernández Llera, 2014; Gordo *et al.*, 2015). Con ella, se introducen importantes novedades en todo el ciclo presupuestario, incluyendo cuestiones procedimentales sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, tramitación y seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio, análisis de previsiones económicas y, en el caso de las CCAA, el establecimiento de sus objetivos individuales.

El siguiente hito temporal europeo es la aprobación, en mayo de 2013, del denominado “two pack”, un conjunto formado por dos Reglamentos con disposiciones comunes sobre reforzamiento de la supervisión económica e impulso a la coordinación presupuestaria en los Estados miembros de la zona del euro.

#### *2.4. De la responsabilidad teórica a los rescates explícitos*

Merece la pena destacar el matiz clave que introduce la Ley Orgánica 9/2013, cambiando el tenor del artículo de la LOEPSF referido al principio de responsabilidad. En concreto, se dice que las Administraciones Públicas incumplidoras, así como “las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”. El cambio viene dado porque en la redacción original de la LOEPSF sólo se aludía al incumplimiento de la normativa supranacional europea y ahora se incluyen también otras normas con naturaleza de tratado internacional (Andrés Sáenz de Santamaría, 2013), caso del Pacto Fiscal y el MEDE<sup>12</sup>.

El subsiguiente cambio en España ha venido por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico<sup>13</sup>. Su objetivo es poner en marcha nuevos mecanismos financieros y simplificar la madeja de fondos

12 La LOEPSF ha sido declarada constitucional en todos sus aspectos (STC 215/2014), si bien con un fallo emitido con 5 votos contrarios (sobre un total de 12) y con un recurso conexo aún pendiente contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 9/2013. Los magistrados discrepantes suscriben un contundente voto particular donde se cuestiona abiertamente la “sustitución” que el poder estatal quiere hacer de la autonomía política y financiera de las CCAA, como había advertido De la Quadra-Salcedo Janini (2013).

13 El previo acuerdo en el seno del CPFF se sustanció el 23 de diciembre de 2014.

creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez<sup>14</sup>. Otra vez, a pesar de que la norma se dicta en virtud de una “extraordinaria y urgente necesidad”, ésta se justifica débilmente por “el inminente inicio del nuevo ejercicio presupuestario”, el cual podría haberse evitado con una aprobación más ágil<sup>15</sup>. Para las CCAA, las principales novedades son las siguientes:

- Se crea un nuevo instrumento contenedor llamado Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA), estructurado en cuatro compartimentos, para suplir y ampliar la cobertura y las funciones del FLA. A cargo del FFCA se formalizarán operaciones de crédito con las CCAA, las cuales se someterán a las condiciones de prudencia financiera del Tesoro Público<sup>16</sup>.
- El compartimento Facilidad Financiera da cobertura a las CCAA que lo soliciten y que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y período medio de pago a proveedores, recompensándolas con un menor coste de financiación (tipos de interés al 0% durante tres años) y sin plan de ajuste.
- El compartimento Fondo de Liquidez Autonomico (con condicionalidad y como sucesor del homónimo creado en 2012) se destina a las CCAA que soliciten la adhesión y que no pueden acceder a la Facilidad Financiera, además de aquellas CCAA que incumplan el período medio de pago a proveedores. Se aplicará un tipo de interés cero para 2015 y el 0,834% para ejercicios posteriores<sup>17</sup>.
- Con el compartimento Fondo Social, las CCAA podrán financiar temporalmente su deuda pendiente de pago con las entidades locales a 31 de diciembre de 2014, derivada de convenios en materia de gasto social.

El compartimento Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónomas sucede a sus antecesores hasta la total extinción de los derechos y las obligaciones pendientes.

- 14 Los nuevos fondos y su estructura en compartimentos introducen serias dudas sobre la proclamada simplicidad.
- 15 El Real Decreto-ley 17/2014 parece nacer con vocación de continuidad, ya que distingue en su exposición de motivos entre medidas coyunturales y reformas estructurales. La nota aclaratoria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del 13 de enero de 2015, también insiste en la “vocación de permanencia” hasta en dos ocasiones. Claramente afecta al régimen de las CCAA, lo cual incluso hace dudar de su encaje en el ámbito del artículo 86 de la Constitución.
- 16 Resolución de 5 de febrero de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (BOE de 7 de febrero de 2015).
- 17 Nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del 12 de marzo de 2015.

La fecha del Real Decreto-ley 17/2014 no es baladí. El Consejo de Ministros que lo aprueba, junto a un proyecto de ley orgánica, se celebra una semana después de la validación constitucional de la LOEPSF, como si el Gobierno de España hubiese estado esperando ese fallo<sup>18</sup>. Queda así configurada una *NEP 3.5*, versión evolucionada de su antecesora, sin llegar a sustituirla, pero introduciendo cambios de gran calado que desactivan algunas previsiones de la LOEPSF. La disposición transitoria cuarta de la LOEPSF excluye los mecanismos adicionales de financiación del ámbito de aplicación del principio de responsabilidad, en su vertiente de prohibición de rescates (*no-bailout rule*), con lo que ello implica de debilitamiento de la disciplina de mercado (Landon y Smith, 2000). Lo hace además sin concretar fecha –algo ilógico en una disposición “transitoria”– y refiriéndose a mecanismos “que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado”, dejando la puerta abierta a cualquier ampliación o prórroga. El Cuadro 1 sintetiza las diferentes fases de la estabilidad presupuestaria.

Ya se había dejado escrito que el FLA creado en 2012 “constituía un claro ejemplo de rescate financiero explícito” (Fernández Llera *et al.*, 2013), un reconocimiento expreso de “que el Estado acudirá en socorro de las Administraciones que lo soliciten” (Medina Guerrero, 2013) y, en fin, “un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio [de] control” (Ruiz Almendral y Cuenca, 2014). En esa línea, algunos expertos defendían la vía de una plena “mutualización de la deuda viva de las CCAA, para estatificarla” (Alto Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, 2013), posibilidad que negó el Gobierno de España, proscribiendo los llamados “hisgabonos”. Al final, la fórmula elegida a finales de 2014 no difiere demasiado. El nuevo FFCA tiene un alcance más amplio que el FLA de 2012 y por esa misma razón también supone un mayor reblandecimiento de la restricción presupuestaria percibida por las CCAA<sup>19</sup>. En otras palabras: paz (autonómica) por crédito (barato).

Como reflexión final, es preciso incidir en que el aval de constitucionalidad otorgado a la LOEPSF no se extiende de manera automática al FFCA (y antes el FLA de 2012). Ninguna comunidad autónoma ha presentado recurso de inconstitucionalidad, por la simple razón de que el instrumento las beneficia a todas en términos financieros.

18 La STC 215/2014 es del 18 de diciembre de 2014 y el Consejo de Ministros se celebra el 26 de diciembre. El citado proyecto de ley orgánica se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 16 de enero de 2015.

19 Además de lo comentado y de medidas anteriores (líneas ICO de liquidez, anticipos sobre la liquidación del sistema de financiación, aplazamientos de las compensaciones por liquidaciones negativas), el Real Decreto-Ley 17/2014 incluye la asunción por el Estado del coste de las devoluciones del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

CUADRO 1  
**SÍNTESIS EVOLUTIVA DE LAS REGULACIONES SOBRE ESTABILIDAD  
 PRESUPUESTARIA**

<b>Normativa europea / española</b>	Ámbito	Año de aprobación	Principales hitos
NEP 0.1	Español	1992	Acuerdos bilaterales Estado-CCAA con límites individuales de déficit y deuda, vigentes entre 1992 y 2001
PEC 1.0	Europeo	1997	Límites al déficit público (3% del PIB), a la deuda pública (60% del PIB) y situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit
NEP 1.0	Español	2001	Objetivo de equilibrio o superávit nominal anual
PEC 2.0	Europeo	2005	Mayor atención a la sostenibilidad de la deuda pública y al objetivo de déficit en el ciclo económico
NEP 2.0	Español	2006	Objetivo de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico
PEC 3.0	Europeo	2011-2012	Reglamentos sobre supervisión fiscal, régimen de sanciones por incumplimiento del PEC y por desequilibrios macroeconómicos; Directiva sobre marcos presupuestarios nacionales; Pacto Fiscal y MEDE
NEP 3.0	Español	2011-2012	Reforma constitucional y legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con objetivo de equilibrio estructural, prioridad absoluta del pago de intereses y del capital de la deuda, reparto vertical de la deuda pública y estricto régimen de sanciones
NEP 3.5	Español	2014	Flexibilización de las condiciones de aplicación de la <i>NEP 3.0</i> , con nuevos mecanismos extraordinarios de financiación para CCAA y entidades locales

Fuente: Elaboración propia.

### 3. DATOS, CIFRAS Y PROPUESTAS

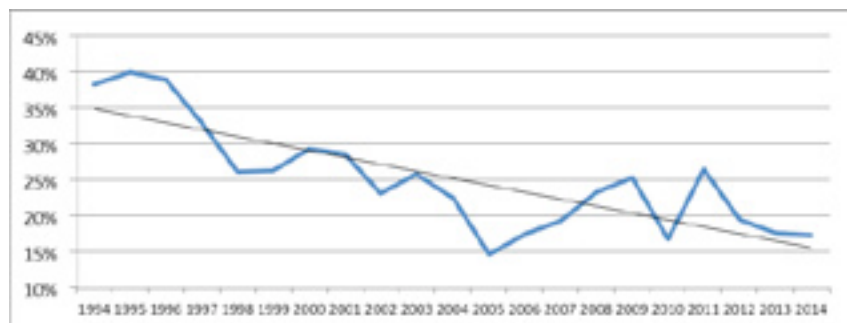
En esta sección se analiza el cumplimiento de las limitaciones contenidas en la LOFCA, incluyendo una evaluación de la disciplina de mercado, a través de una aproximación de la prima de riesgo soportada por las CCAA. De igual modo, se formulan algunas propuestas concretas de reforma y en el último epígrafe se realizan diferentes simulaciones de ajuste de la deuda pública autonómica con diferentes horizontes temporales y bajo distintos supuestos. Todas las cifras presupuestarias utilizadas son derechos reconocidos y obligaciones reconocidas, excepto para

2013 y 2014, donde son presupuestos iniciales, por razones de disponibilidad. La deuda según el Protocolo sobre Déficit Excesivo y los tipos de interés provienen del Banco de España.

### 3.1. Deuda a corto plazo

Teóricamente, la amortización de las operaciones de crédito por plazo inferior a un año se realiza dentro del ejercicio, por lo que este tipo de endeudamiento no elevaría el stock final de deuda viva. No obstante, las continuas renegociaciones y novaciones de pólizas de crédito, así como los préstamos con vencimientos sucesivos, sin olvidar el efecto de una incorrecta contabilización de la anualidad, sí puede producir ese efecto. En la Figura 1 se observa una tendencia claramente descendente ( $R^2=0,65$ ), con un llamativo máximo en 2011, ya que en ese ejercicio los préstamos a corto plazo se duplicaron con respecto al año anterior. La recomendación, coincidente con una recurrente de las instituciones de control externo, se refiere a la rigurosa contabilización de los préstamos a corto plazo, según su devengo, mejorando la transparencia de las operaciones.

FIGURA 1  
**PRÉSTAMOS A CORTO PLAZO CON INSTITUCIONES FINANCIERAS  
RESPECTO A SU MAGNITUD TOTAL (%)**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. Regla de oro

Esta restricción es un límite a la proporción del gasto autonómico que puede ser sufragado con el recurso al crédito. Se trata de un mecanismo de afectación de la deuda que no impide su uso continuado, razón por la cual debe operar junto a un



límite global para que de doten de eficacia mutua. Por otro lado, es preciso afinar el concepto presupuestario de inversión o “actuación productiva”, acercándolo al más amplio concepto económico (CPFF, 2007), incorporando partidas que contribuyen al potencial de crecimiento del PIB o cuya rentabilidad social es elevada, por incluir elementos de cohesión social, económica o territorial<sup>20</sup>. Por ejemplo, es el caso de ciertos gastos de I+D+i o algunos cánones por colaboración público-privada.

Para analizar el cumplimiento de la regla de oro en su versión clásica<sup>21</sup>, se debe comparar la variación del endeudamiento con el volumen total de gastos de capital (suma de inversiones reales y gastos por transferencias de capital), netos de transferencias de capital recibidas, por tratarse estos últimos de recursos condicionados. A su vez, se puede tomar como referencia para la variación del endeudamiento la variación de pasivos financieros (criterio presupuestario) o de la deuda pública (criterio financiero). En el Cuadro 2 se observa que el incumplimiento de esta regla fiscal ha sido ocasional –entre el 6,8% y el 14,4%, según el criterio– y ha estado muy localizado.

CUADRO 2  
**INCUMPLIMIENTOS DE LA REGLA DE ORO (1995-2014)**

	Criterio presupuestario	Criterio financiero
Número de incumplimientos	23	49
Número de incumplimientos / Observaciones totales	6,8%	14,4%
CCAA incumplidoras	CAT (5), MAD (5), BAL (2), COV (2), MUR (2), ARA (1), CAN (1), CANT (1), CYL (1), CLM (1), PAV (1), RIO (1)	CAT (11), CYL (8), PAV (6), CAN (5), COV (4), MAD (4), BAL (3), MUR (3), CLM (2), GAL (2), NAV (1)
Año con más incumplimientos	2012 (9)	2012 (10)

Fuente: Elaboración propia.

La LOEPSF ha desactivado, también de forma “transitoria” (sic), las restricciones de la LOFCA sobre la deuda a largo plazo. Bajo autorización estatal, se permite a las CCAA concertar operaciones de crédito a largo plazo si son imprescindibles para garantizar la financiación de los servicios públicos fundamentales, lo cual incluye gasto corriente.

- 20 Para el ámbito local se ha definido la “inversión financieramente sostenible” (disposición adicional decimosexta de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).
- 21 Puede seguirse en este punto a (Monasterio Escudero y Suárez Pandiello, 1998). Otras definiciones más sofisticadas de la regla de oro se comentan en Dur *et al.* (1997) y Balassone y Franco (2000).

### 3.3. Intereses y amortizaciones respecto a ingresos corrientes

Este indicador de solvencia se inspiró tanto en la legislación local que hasta copió el porcentaje exacto<sup>22</sup>. Pero no se debe olvidar que, salvo las excepciones de las uniprovinciales y en cuantías muy pequeñas, las CCAA nacían sin deuda, en virtud de una decisión política que casi podría considerarse un “rescate ex ante” (Fernández Llera *et al.*, 2013). Este hecho, unido al traspaso de competencias que iba elevando el volumen de ingresos corrientes de las CCAA, suponía la inoperancia del límite superior del 25% (Cuadro 3). De igual modo, la LOFCA no preveía sanción alguna por incumplimiento, lo cual venía a ratificar la escasa capacidad restrictiva de este límite.

CUADRO 3  
RATIO LOFCA DE CARGA DE LA DEUDA (%)

	Media 1994-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total CCAA	6,9	3,8	4,6	6,6	10,4	16,1	14,7	24,0
AND	6,5	3,9	4,4	5,9	6,7	10,6	15,4	14,0
ARA	8,5	3,1	2,9	6,5	6,4	10,0	18,7	24,5
AST	9,9	2,9	2,8	3,3	5,8	8,5	12,2	12,5
BAL	5,1	4,0	5,6	6,1	15,2	27,6	29,5	35,1
CAN	4,5	4,5	3,8	13,2	7,2	16,2	10,5	11,8
CANT	9,3	3,8	2,4	2,6	4,5	7,5	15,0	20,7
CYL	3,7	2,0	1,9	2,9	4,3	6,7	11,1	19,0
CLM	4,0	3,0	2,0	5,3	7,7	40,6	15,7	27,5
CAT	10,9	5,5	8,2	11,8	28,7	34,6	15,7	34,2
COV	4,9	3,7	4,9	5,2	7,0	10,4	11,6	36,6
EXT	6,6	2,2	2,2	3,4	5,0	6,5	7,8	11,5
GAL	6,8	4,8	3,5	7,4	8,5	10,4	15,3	29,1
MAD	9,4	4,5	7,0	6,2	8,4	12,8	20,5	32,6
MUR	10,3	1,2	3,0	3,9	5,4	17,6	24,6	25,8
NAV	3,4	0,8	0,9	3,9	4,2	6,4	8,7	12,6
PAV	6,4	2,3	1,2	2,4	3,8	4,2	4,8	9,6
RIO	6,2	2,3	2,1	2,5	5,1	8,1	12,4	14,2

Fuente: Elaboración propia.

22 Artículo 163 del Real Decreto por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local (BOE de 31 de enero de 1977).

Aun con los problemas apuntados y otros relativos a su cómputo (Monasterio Escudero y Suárez Pandiello, 1998), este indicador sigue resultando crucial como indicador de salud financiera y alerta temprana sobre situaciones de insostenibilidad futura de la deuda (recuérdese también la cláusula constitucional de “prioridad absoluta”). Pero para que sea operativo, debería incluir en el numerador la carga de la deuda financiera, tanto a corto como a largo plazo<sup>23</sup>. Asimismo, se debería redefinir una nueva referencia máxima que, obviamente, tendrá que ser inferior al 25%. Para esto último se han recalculado las series históricas entre 1994 y 2014, manteniendo los gastos por amortizaciones y los ingresos corrientes de la serie histórica como parámetros dados, pero permitiendo que el tipo de tipo de interés medio fuese variable. Se han tomado, de menor a mayor, cinco valores diferentes que acotan las posibilidades:

- 0% (*CERO*): según el Real Decreto-ley 17/2014 para nuevas operaciones.
- 3,44% (*ALE*): tipo de interés a 10 años del bono alemán (media 2000-2014).
- 4,36% (*INPS*): índice nominal para pagos semestrales de la deuda pública (media 1994-2014).
- 4,66% (*TM*): aproximación del tipo de interés medio de las CCAA (gastos financieros respecto a deuda viva, media 1994-2014).
- 8,74% (*TMX*): el valor máximo de la serie *TM*.

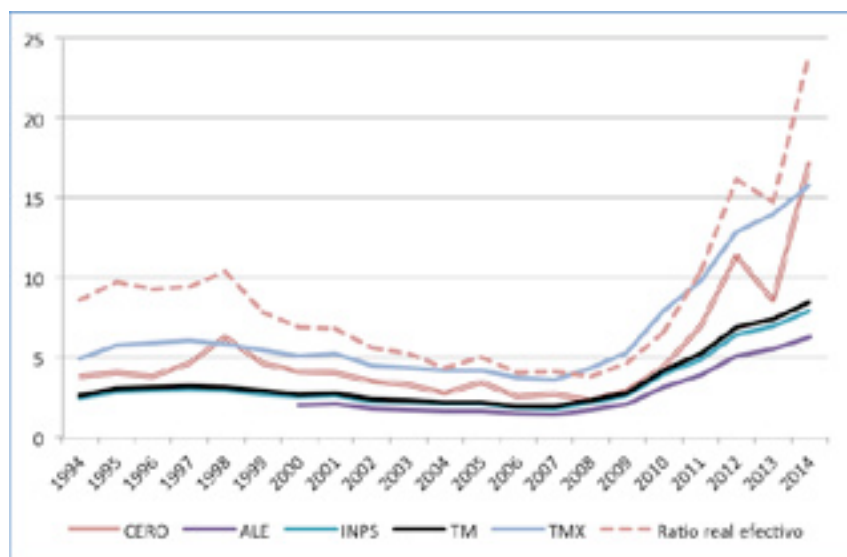
La Figura 2 sugiere que el umbral se rebaje desde el 25% hasta el 10%, por tratarse de una referencia efectiva, ya que en promedio sólo se ha superado a partir de 2011, bajo circunstancias extremadamente desfavorables. La propuesta se debe completar con la implantación de un mecanismo de supervisión y corrección para las CCAA que rebasen el nuevo umbral. Monasterio Escudero *et al.*, (1995) sugerían asignar esta función al parlamento autonómico, incluso asumiendo los problemas de actuar a posteriori. Sin embargo, en estos momentos sería preferible que la tarea fuese desempeñada por el respectivo órgano de control externo, manteniendo así la adscripción parlamentaria, pero mejorando su capacidad, por el carácter técnico de este órgano. Otra posibilidad pasaría por centralizar este seguimiento en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, si bien esta opción puede ser menos aceptable para las CCAA.

El procedimiento podría pasar por un primer requerimiento a la comunidad autónoma incumplidora para que acometa en un plazo breve e improrrogable una reducción de la carga de la deuda en el marco de un plan económico-financiero.

23 Algunas propuestas sugieren colocar el ahorro corriente en el denominador (López Martín y De los Ríos Berjillos, 2007).

En caso de que el requerimiento no sea atendido o no resulte suficiente, la LOFCA, la LOEPSF o la legislación autonómica deberían prever mecanismos coercitivos, así como sanciones orientadas a corregir el exceso, por ejemplo, mediante una retención temporal y parcial de los recursos del sistema de financiación autonómica o a través de la no percepción de subvenciones estatales. Finalmente, el mecanismo de supervisión y corrección debería operar en términos homologables para la regla de oro.

FIGURA 2  
**SIMULACIONES DEL RATIO DE CARGA DE LA DEUDA CON DIFERENTES TIPOS DE INTERÉS (%)**



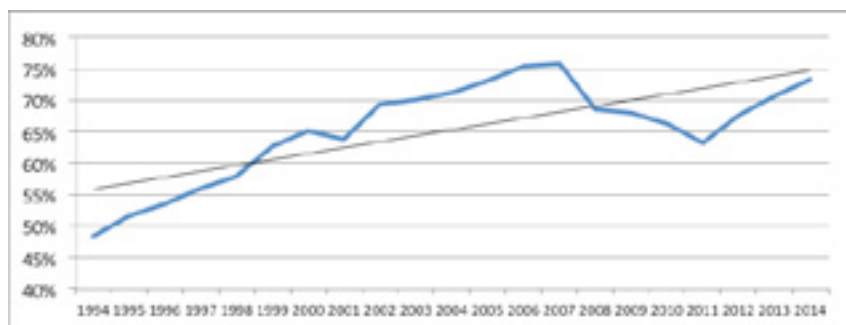
Fuente: Elaboración propia.

### 3.4. Régimen de autorizaciones estatales

El acuerdo de financiación autonómica de 1992 automatizaba las autorizaciones, siempre y cuando se hubiesen previsto en un programa anual de endeudamiento, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria. La *NEP 1.0* endureció ese régimen para el crédito en divisas o para emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, vinculando la concesión al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Más adelante, la *NEP 2.0* introducía

una salvedad adicional, sujetando a autorización estatal todas las operaciones de endeudamiento cuando la comunidad autónoma hubiese incumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria por un mayor déficit del fijado. La *NEP 3.0* prevé medidas automáticas de corrección en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, incluyendo un nuevo sistema de autorizaciones estatales para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con las CCAA incumplidoras. Por último, se dan por autorizadas *ex lege* las operaciones de crédito con cargo a los mecanismos adicionales de financiación y previamente aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

FIGURA 3  
**DEUDA SUJETA A CONTROL DIRECTO CENTRAL SOBRE DEUDA TOTAL (%)**



Nota: Incluye deuda sujeta a autorización (valores representativos de deuda y préstamos con el resto del mundo) y mecanismos extraordinarios (FLA y fondo de pago a proveedores). Fuente: elaboración propia.

Como se ve en la Figura 3, la tendencia ascendente de la deuda sujeta a autorización es clara a partir de 1994 ( $R^2=0,55$ ), respaldada por las mayores necesidades de gasto de las CCAA en materia social, educativa y sanitaria y por el progresivo desarrollo de los mercados autonómicos de deuda (García y Jannone, 1999; Rodríguez de Prado y Amigo Dobaño, 2002; Prieto y Cantalapiedra, 2012). Entre 2007 y 2011 hay un llamativo descenso por la recesión económica, dando paso después a un nuevo incremento, sustentado sobre nuevas emisiones de valores o “bonos patrióticos” y los mecanismos extraordinarios de financiación. El vuelco ha supuesto que, al cierre de 2014, ocho CCAA tengan a la Administración Central como primer acreedor individual.

### 3.5. *Coordinación*

La coordinación es un principio político y un elemento consustancial a un sistema federal. En la primera LOFCA, el CPPF se configuró como un órgano vertical, multilateral y de carácter “consultivo y de deliberación”. Desde la reforma de 2001, el CPPF pasa a ser el “órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera”, con importantes matices para las CCAA de régimen foral y, sobre todo, por el mecanismo de toma de decisiones que claramente sobrerrepresenta al Gobierno de España<sup>24</sup>. La coordinación óptima debe pasar por un liderazgo central, pero no por una supremacía jerárquica, incompatible con la realidad española. El CPPF es un órgano decisorio en la letra de la ley, pero el juego político lo ha convertido en un órgano de ratificación de las propuestas del Gobierno de España, lo que lo aleja de sus homólogos en países federales (Darnaculleta Gardella, 2014). Sería mucho más apropiado que se reservasen las cuestiones “de Estado” sobre financiación autonómica, estabilidad presupuestaria e inversiones supraautonómicas para su análisis en la Conferencia de Presidentes<sup>25</sup>. El CPPF –si es que ha de seguir siendo una conferencia sectorial- tendría así funciones más técnicas en el desarrollo de los grandes acuerdos, así como en su seguimiento, estudio y prospectiva.

### 3.6. *Deuda, tipos de interés y primas de riesgo*

Hasta 2008, la deuda autonómica estuvo en promedio por debajo del 6,7% del PIB que Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002) estimaron como referencia a partir de la cual el sistema financiero retiraría su confianza. El crecimiento desde entonces ha sido general, aunque con ritmos muy diferentes (Cuadro 4).

- 24 El Reglamento de Régimen Interior establece que los acuerdos se toman por mayoría de dos tercios en primera votación y por mayoría absoluta en ulterior votación. El cumplimiento del segundo requisito casi es inmediato, puesto que el Gobierno de España dispone del mismo número de votos que el conjunto de CCAA y ciudades autónomas, cada una de ellas con un voto.
- 25 La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, otorga naturaleza legal a este órgano, el cual hasta ahora había funcionado de forma voluntarista. Del Senado se vuelve a lamentar aquí que no sea una verdadera Cámara territorial.

CUADRO 4  
**DEUDA PÚBLICA SEGÚN DIFERENTES REFERENCIAS (%)**

	PIB										Ingresos no financieros												
	Medida 1994-2007					Medida 1994-2007																	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Total CCAA	6,1	6,6	11,4	13,5	17,9	20,0	22,2	51,1	46,1	56,4	84,8	105,4	138,9	148,9	171,7								
AND	7,2	5,3	6,8	8,6	10,2	14,9	17,3	20,2	38,7	25,8	46,7	57,8	84,9	94,5	114,2								
ARA	4,4	4,3	5,5	8,4	10,0	16,3	18,1	53,6	30,8	36,2	63,5	78,1	110,4	126,5	142,8								
AST	4,1	3,2	4,7	7,4	9,5	12,3	14,3	45,9	19,2	25,6	45,1	61,3	78,8	89,8	104,8								
BAL	4,0	9,7	13,3	17,0	18,2	23,4	26,2	64,5	93,4	122,0	167,3	200,8	232,7	238,5	279,0								
CAN	4,0	4,4	5,7	8,0	9,0	11,6	13,0	27,1	28,1	32,8	52,2	61,4	84,0	90,4	104,3								
CANT	3,3	3,8	5,0	7,7	10,2	16,4	17,9	40,3	23,1	29,5	52,2	69,0	110,3	109,0	123,0								
CYL	3,2	4,5	5,7	8,3	10,5	14,7	15,9	29,4	26,6	32,4	51,5	71,5	95,3	102,3	116,9								
CLM	3,3	6,5	11,1	15,6	17,6	26,7	29,8	21,5	31,4	50,8	89,0	106,1	161,5	172,2	205,8								
CAT	8,1	10,1	12,9	17,5	21,9	26,4	29,5	71,6	82,6	93,2	147,3	194,1	224,6	236,5	270,0								
COV	9,2	12,4	15,4	19,7	21,6	30,6	33,2	79,4	102,1	118,2	166,7	194,7	277,9	277,6	312,2								
EXT	5,7	5,0	6,1	9,7	11,4	14,3	15,5	35,8	18,2	21,5	38,0	48,3	62,0	60,0	69,7								
GAL	8,3	6,7	8,4	10,9	12,6	15,2	16,8	45,3	35,7	43,8	65,0	85,4	104,0	115,4	128,5								
MAD	5,0	5,3	6,1	6,8	7,8	10,1	11,3	98,0	62,4	66,1	84,4	97,5	128,3	140,3	162,5								
MUR	3,9	2,5	4,7	7,5	10,2	17,1	20,6	58,2	18,0	29,5	55,7	78,3	135,5	155,9	190,3								
NAV	6,3	4,6	6,0	9,3	13,3	16,0	17,7	32,6	21,8	27,3	44,6	69,3	89,4	92,0	93,8								
PAV	4,5	1,5	4,1	7,7	8,5	11,3	13,0	34,9	11,9	35,5	59,2	64,2	78,6	89,5	100,0								
RIO	3,1	4,6	6,2	9,1	11,3	13,5	14,8	39,8	33,9	42,3	70,7	81,5	101,7	106,8	124,4								

Fuente: Elaboración propia.

Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2013) anotan que la intensa nivelación interterritorial del sistema de financiación autonómica ocasiona que las magnitudes de carácter presupuestario funcionen mejor que el PIB como referencia, ya que integran los efectos de las transferencias interjurisdiccionales. En consecuencia, si se observa la deuda viva con relación a los ingresos no financieros de las CCAA, se internaliza mejor el esfuerzo de ajuste a realizar. Entre 1994 y 2014, el peso medio de los ingresos no financieros de las CCAA se acerca al 13% del PIB, prácticamente la misma referencia máxima para la deuda pública de las CCAA que impone la LOEPSF. Por todo ello, la referencia de la deuda pública con respecto a los ingresos no financieros podría ser equivalente al 100%, en cuyo caso, sólo estarían por debajo en 2014 Extremadura y las dos CCAA forales. Si se toma la comparación con los ingresos corrientes, dada la elevadísima correlación con los ingresos no financieros (superior al 99%) y el peso de los primeros sobre los segundos (superior al 90%), la referencia máxima para la deuda de las CCAA, tal que no se supere el 13% del PIB, sería del 110%, el umbral crítico de las Haciendas Locales. Después de todo, quizás el legislador no haya sido tan arbitrario.

CUADRO 5  
DEUDA / HABITANTE (MEDIA=100)

	Media 1994-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AND	87	62	61	57	57	62	65	68
ARA	78	71	71	82	82	85	89	89
AST	57	45	50	60	65	62	64	64
BAL	77	157	164	153	139	137	139	139
CAN	60	57	56	59	57	55	56	56
CANT	53	55	57	64	71	86	82	81
CYL	49	64	63	69	74	78	76	74
CLM	42	79	104	111	106	120	121	122
CAT	160	177	173	180	190	173	172	169
COV	140	170	159	149	138	147	142	147
EXT	60	51	50	60	59	55	53	55
GAL	107	89	88	84	82	75	75	71
MAD	108	105	95	79	77	77	76	75
MUR	54	33	47	55	62	78	84	92
NAV	132	87	87	101	124	110	109	98
PAV	89	29	62	88	83	83	85	80
RIO	57	77	79	85	90	81	79	80

Fuente: Elaboración propia.



**CUADRO 6**  
**APROXIMACIÓN DE LA PRIMA DE RIESGO DE LAS CCAA (PUNTOS BÁSICOS)**

	Media 1994-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tipo medio CCAA (%)	4,89	3,10	2,81	2,42	3,13	3,31	3,94	3,75
AND	137,4	99,2	74,5	95,9	81,2	31,0	39,7	16,2
ARA	18,6	108,2	128,2	12,0	26,6	-3,0	73,4	39,3
AST	-7,1	95,0	2,4	-54,1	-20,7	18,6	153,2	104,6
BAL	-92,4	-48,0	-69,2	-54,8	-56,5	47,9	48,8	-40,5
CAN	-83,8	-6,5	28,5	53,5	48,1	9,9	99,2	102,8
CANT	240,3	-45,8	-97,8	-64,8	3,1	58,2	147,0	130,7
CYL	-37,4	-36,1	-62,6	-19,3	-39,2	-18,0	111,8	119,8
CLM	-27,6	-4,2	-64,8	-57,0	-3,7	11,9	40,9	44,8
CAT	-34,1	28,4	29,4	15,9	22,1	2,2	-51,3	-53,3
COV	-71,5	-55,7	36,3	-3,8	-24,0	-12,3	-36,6	-43,0
EXT	-4,8	64,6	19,2	-26,6	16,7	75,2	69,6	46,7
GAL	68,1	31,1	-53,3	-44,9	-10,7	-21,5	-69,2	-22,4
MAD	-52,7	-73,8	-75,6	-19,7	-58,8	-25,4	28,7	69,8
MUR	86,3	84,2	5,8	-0,9	15,6	31,8	83,9	68,2
NAV	264,9	41,8	42,4	5,0	-77,9	-4,0	-70,5	24,6
PAV	49,6	-134,7	-189,6	-81,5	-42,0	-59,7	-84,7	-57,5
RIO	-43,8	70,4	-27,3	-100,2	-27,2	-64,0	17,6	-6,6

Fuente: Elaboración propia.

Si la deuda se pone en relación con la población de las CCAA (Cuadro 5), se estaría equiparando este recurso a los demás del sistema de financiación autonómica, si bien en puridad habría que utilizar el indicador de “habitante ajustado”. Con esta medida, en 2014 estarían muy por encima de la media Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y la Comunidad Valenciana, cuyos perfiles de endeudamiento responden a variadas causas, algunas agudizadas con la crisis que comenzó en 2008 (Ruiz-Huerta Carbonell y García Díaz, 2012). Sería preciso sistematizar estas causas para aplicar medidas diferenciadas, distinguiendo las que son debidas a la

gestión de las CCAA<sup>26</sup>, al sistema de financiación, a choques externos o a normas y políticas del gobierno central<sup>27</sup>.

Con respecto a la aproximación del tipo de interés medio soportado por las CCAA (cociente entre gastos financieros y deuda viva), se constata su relativa estabilidad en los últimos años, por el efecto combinado de la política monetaria común y la moderación del endeudamiento autonómico hasta 2007 (Cuadro 6). Este resultado ha de tomarse con cautela, dado que no refleja el tipo de interés efectivo, el cual exige un nivel de detalle sobre las operaciones, del cual se carece para una larga serie temporal. De similar modo, si se detrae al tipo de interés el promedio anual de las CCAA, se obtiene una aproximación de la prima de riesgo, donde destacan los elevados valores de Cantabria y Navarra antes de 2008 y la mayor homogeneidad a partir de entonces.

### *3.7. Simulaciones de ajuste de la deuda pública autonómica*

Se ha elegido la deuda pública para una propuesta de sendas de ajuste diferenciadas entre CCAA, por ser esta variable –y no el déficit<sup>28</sup>– la más coherente con el Pacto Fiscal europeo y con las nuevas pautas de “máxima flexibilización” de la Comisión Europea (2015). De esta forma, se exige una reducción más acelerada a las CCAA que más superen el umbral prefijado. En el Cuadro 7 se indica el objetivo individualizado a alcanzar en 2020 según tres criterios, al que se añade otro a título ilustrativo, reproduciendo el reparto asimétrico de la deuda pública aprobado para 2013. El punto de partida es el dato de deuda al cierre de 2014. Todos los criterios tienen en común el objetivo de alcanzar en 2020 una deuda autonómica total equivalente al 13% del PIB; los cambios se ven en los objetivos individuales y en la respectiva senda de ajuste. Por simplicidad se ha supuesto un ajuste lineal, prescindiendo de modulaciones anuales basadas en previsiones del crecimiento del PIB regionalizado, ya que dificultan en extremo la transparencia de la regla fiscal, sin aportar nada relevante. Es fácil observar que sólo la Comunidad de Madrid podría aumentar su ratio de deuda con el criterio vigente, lo cual es trivial, habida cuenta de que es la única que en 2014 estaba por debajo del 13% de su PIB. Sin embargo, cuando se toma la población como criterio de reparto, serían Canarias y Extremadura las que podrían elevar su endeudamiento relativo. El tercer criterio

26 Sin ánimo de exhaustividad, estarían algunas prioridades de gasto o medidas tributarias poco rigurosas, inercias de gasto de difícil reversión ligadas a ingresos coyunturales o políticas anticrisis escasamente meditadas.

27 En este último caso, vulnerando el principio de lealtad institucional que define la LOEPSF.

28 Lo que sí se hace en Monasterio Escudero y Fernández Llera (2004) y Fernández Llera y Monasterio Escudero (2010).

también favorecería a Extremadura, a la que se sumarían las dos CCAA forales, por la especial estructura y potencia de sus ingresos no financieros. En cambio, si el reparto asimétrico de deuda aprobado para 2013 se consolidase como referencia a futuro, serían únicamente Canarias y Extremadura las CCAA beneficiadas.

CUADRO 7  
**SENDA DE AJUSTE DE LA DEUDA PÚBLICA (% PIB)**

13% del PIB	Objetivo 2020	Ajuste anual hasta 2020	Ajuste anual hasta 2030	Ajuste anual hasta 2020 y límite total 26%
Total CCAA	13,0%	-1,53%	-0,58%	0,63%
AND	13,0%	-1,20%	-0,45%	0,96%
ARA	13,0%	-0,85%	-0,32%	1,32%
AST	13,0%	-0,52%	-0,19%	1,65%
BAL	13,0%	-2,67%	-1,00%	-0,51%
CAN	13,0%	-0,26%	-0,10%	1,91%
CANT	13,0%	-1,15%	-0,43%	1,02%
CYL	13,0%	-0,70%	-0,26%	1,47%
CLM	13,0%	-3,38%	-1,27%	-1,21%
CAT	13,0%	-3,15%	-1,18%	-0,98%
COV	13,0%	-4,12%	-1,54%	-1,95%
EXT	13,0%	-0,81%	-0,30%	1,36%
GAL	13,0%	-0,84%	-0,32%	1,32%
MAD	13,0%	0,14%	0,05%	2,31%
MUR	13,0%	-2,04%	-0,77%	0,12%
NAV	13,0%	-0,80%	-0,30%	1,36%
PAV	13,0%	-0,12%	-0,04%	2,05%
RIO	13,0%	-0,57%	-0,21%	1,60%
Población	Objetivo 2020	Ajuste anual hasta 2020	Ajuste anual hasta 2030	Ajuste anual hasta 2020 y límite total 26%
Total CCAA	13,0%	-1,53%	-0,58%	0,63%
AND	17,4%	-0,48%	-0,18%	2,42%
ARA	11,9%	-1,04%	-0,39%	0,94%
AST	14,6%	-0,25%	-0,09%	2,19%
BAL	12,3%	-2,80%	-1,05%	-0,75%
CAN	15,3%	0,13%	0,05%	2,67%
CANT	14,4%	-0,92%	-0,35%	1,47%
CYL	13,6%	-0,59%	-0,22%	1,68%
CLM	16,0%	-2,88%	-1,08%	-0,21%

*continúa...*

**CUADRO 7**  
**SENDA DE AJUSTE DE LA DEUDA PÚBLICA (% PIB)**  
**(CONTINACION)**

CAT	11,1%	-3,47%	-1,30%	-1,63%
COV	15,0%	-3,78%	-1,42%	-1,28%
EXT	18,9%	0,17%	0,06%	3,32%
GAL	14,8%	-0,54%	-0,20%	1,93%
MAD	9,5%	-0,45%	-0,17%	1,13%
MUR	16,1%	-1,52%	-0,57%	1,16%
NAV	10,6%	-1,20%	-0,45%	0,57%
PAV	10,0%	-0,62%	-0,23%	1,05%
RIO	12,0%	-0,73%	-0,27%	1,27%
<b>Ingresos no financieros</b>	<b>Objetivo 2020</b>	<b>Ajuste anual hasta 2020</b>	<b>Ajuste anual hasta 2030</b>	<b>Ajuste anual hasta 2020 y límite total 26%</b>
Total CCAA	13,0%	-1,53%	-0,58%	0,63%
AND	17,8%	-0,40%	-0,15%	2,56%
ARA	12,7%	-0,89%	-0,33%	1,23%
AST	15,4%	-0,11%	-0,04%	2,46%
BAL	10,5%	-3,10%	-1,16%	-1,35%
CAN	14,0%	-0,09%	-0,03%	2,25%
CANT	16,3%	-0,61%	-0,23%	2,10%
CYL	14,8%	-0,40%	-0,15%	2,06%
CLM	16,3%	-2,83%	-1,06%	-0,13%
CAT	11,9%	-3,33%	-1,25%	-1,36%
COV	12,1%	-4,26%	-1,60%	-2,24%
EXT	25,8%	1,32%	0,49%	5,61%
GAL	14,1%	-0,65%	-0,25%	1,70%
MAD	7,5%	-0,77%	-0,29%	0,48%
MUR	13,3%	-1,99%	-0,74%	0,24%
NAV	19,1%	0,21%	0,08%	3,40%
PAV	13,8%	0,01%	0,00%	2,31%
RIO	13,3%	-0,52%	-0,20%	1,69%
<b>Reparto asimétrico en 2013</b>	<b>Objetivo 2020</b>	<b>Ajuste anual hasta 2020</b>	<b>Ajuste anual hasta 2030</b>	<b>Ajuste anual hasta 2020 y límite total 26%</b>
Total CCAA	13,0%	-1,53%	-0,58%	0,63%
AND	12,1%	-1,35%	-0,51%	0,67%
ARA	10,6%	-1,24%	-0,47%	0,53%

*continúa...*

**CUADRO 7**  
**SENDA DE AJUSTE DE LA DEUDA PÚBLICA (% PIB)**  
**(CONCLUSION)**

AST	9,7%	-1,06%	-0,40%	0,56%
BAL	8,6%	-3,42%	-1,28%	-1,99%
CAN	14,9%	0,06%	0,02%	2,54%
CANT	8,3%	-1,93%	-0,73%	-0,55%
CYL	10,9%	-1,04%	-0,39%	0,78%
CLM	9,8%	-3,91%	-1,47%	-2,28%
CAT	18,8%	-2,19%	-0,82%	0,94%
COV	17,3%	-3,40%	-1,27%	-0,51%
EXT	19,9%	0,33%	0,12%	3,64%
GAL	10,4%	-1,28%	-0,48%	0,45%
MAD	10,1%	-0,34%	-0,13%	1,34%
MUR	7,6%	-2,95%	-1,11%	-1,69%
NAV	12,0%	-0,98%	-0,37%	1,02%
PAV	10,5%	-0,53%	-0,20%	1,23%
RIO	7,7%	-1,45%	-0,54%	-0,17%

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 7 también se presenta la simulación de resultados para una senda de ajuste más suave, manteniendo el objetivo final agregado en el 13% del PIB, pero alargando el plazo de ajuste otros 10 años, con relación al nuevo plazo de 240 mensualidades para las compensaciones por las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del sistema de financiación autonómica<sup>29</sup>. Los ajustes serían mucho más livianos y facilitarían una presupuestación plurianual, en sintonía con ese principio general de la LOEPSF.

Finalmente, la última columna del Cuadro 7 recoge otra posible flexibilización, asumiendo una duplicación del objetivo de deuda del conjunto de las CCAA, hasta el 26% del PIB, a lograr en 2020. La referencia exacta puede ser discutible (como lo es la del 13%), pero en absoluto es arbitraria, ya que sería bastante fiel al reparto real del gasto público a partes iguales entre la Administración Central y las CCAA, con una ligera prima para la primera, por motivos de estabilización<sup>30</sup>. En este escenario

29 Según la reforma introducida por el Real Decreto-ley 12/2014, de 12 de septiembre.

30 Para un objetivo de deuda del 60% del PIB, sustrayendo el 3% que la LOEPSF reserva para el agregado de las entidades locales, supondría un reparto del 46% para las CCAA y del 54% para la Administración Central.

y bajo los criterios de la LOEPSF, la población y los ingresos no financieros, sólo cuatro CCAA (Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y la Comunidad Valenciana) tendrían que realizar una reducción de deuda muy intensa hasta 2020. En cambio, si se observa la columna que reproduciría el reparto asimétrico de 2013, Cataluña sería la gran beneficiada, ya que podría elevar su deuda, a pesar de que en 2014 tenía ya una ratio del 31,9% de su PIB, lo cual indica el desacierto del criterio aprobado para ese año.

Fuese cual fuese el mecanismo elegido, a partir de la fecha de finalización (2020 o 2030, según el caso) debería exigirse el cumplimiento estricto de los objetivos y, en caso contrario, aplicarse en todos sus extremos las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Como reflexión final, se debe indicar que los criterios de reparto (excepto el primero), así como las fórmulas propuestas de flexibilización, requerirían una modificación de la LOEPSF y, en el caso de prolongar el periodo transitorio hasta 2030, hasta una modificación constitucional. Un obstáculo salvable que incluso se podría alcanzar en tiempo récord, como la experiencia reciente ha demostrado.

---

#### 4. CONCLUSIONES

---

En un sistema federal, la intervención de los gobiernos subcentrales en la política general es un elemento intrínseco. Su participación concreta en la función de estabilización, si bien puede ser discutida desde un punto de vista teórico, en la práctica es una realidad desde hace tiempo, lo cual no es incompatible con que ciertas parcelas sigan en exclusiva en el respectivo gobierno central o en el ámbito supranacional.

La teoría económica avala que los gobiernos subcentrales utilicen el recurso al crédito como una forma de financiarse, si bien recomienda restringir su uso a la financiación de inversiones, por motivos de eficiencia y equidad intergeneracional. Frente a cierta ortodoxia radical que aún aboga por una prohibición absoluta, la verdadera preocupación ha de ser otra más pragmática: el diseño de un eficaz marco interno de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que haga compatible la descentralización con los objetivos macroeconómicos. Debe combinar elementos de autonomía, rigor, flexibilidad, multilateralidad y, en el caso concreto de España, coherencia con la normativa europea, aunque sin llegar a mimetizarla. No todo lo que sirve para un marco supranacional o internacional es adecuado a un Estado compuesto.

Las CCAA gozan de respaldo constitucional para endeudarse, por tanto, esa cuestión está fuera de toda duda. La LOFCA delimitó tempranamente el marco general de restricciones, teniendo su continuidad en las sucesivas normativas de estabilidad presupuestaria. Desde sus antecedentes primarios, hasta la versión

refinada que trae causa de la reforma constitucional de 2011, han sido cuatro definiciones del objetivo de estabilidad presupuestaria –déficit no financiero, déficit nominal, déficit en el ciclo económico y déficit estructural– en dos escasas décadas de desarrollo evolutivo. El común denominador ha sido siempre la reacción interna ante cambios de la normativa europea, proceso que se aceleró en los años posteriores a la crisis que comenzó en 2008 y, más aún, con la urgencia derivada del “rescate” bancario de 2012.

La LOEPSF ha organizado un sistema de control del endeudamiento subcentral muy estricto en su literalidad, pero plagado de mecanismos extraordinarios y periodos transitorios que lo desnaturalizan. Por otra parte, contempla objetivos de déficit estructural y deuda pública a alcanzar en 2020 que, sobre todo en el segundo caso, se antojan irrealizables. Entre tanto, las limitaciones *micro* previstas en la LOFCA, a pesar de su importancia para la disciplina presupuestaria y financiera, son poco operativas en sus propios términos, no cuentan con un seguimiento específico y, en fin, han quedado arrinconadas frente a los objetivos *macro* que prevé la LOEPSF.

Las cifras presentadas han mostrado que el endeudamiento autonómico ha adquirido un volumen muy relevante y, por tanto, merece ser considerado dentro de la política general de control presupuestario y financiero. No obstante, la LOEPSF ha impuesto un objetivo idéntico en términos del PIB a todas las CCAA, algo que no parece ni justo ni eficiente, ya que conlleva esfuerzos de ajuste muy diferentes, a tenor de sus estructuras de ingresos no financieros y del respectivo historial de déficit y deuda. De otro lado, la extrema austeridad en las finanzas públicas no puede seguir siendo aplicada de forma indiscutida, si no es a costa de debilitar aún más la recuperación económica<sup>31</sup>.

Entre las reformas propuestas, se han apuntado varias para tratar de incardinar una supervisión del endeudamiento que sea coherente con la financiación autonómica, lo que de inmediato lleva a una reforma paralela de la LOFCA y la LOEPSF, sin perjuicio de las particularidades que puedan introducir los Estatutos de Autonomía. La coincidencia de una obligada revisión de la financiación autonómica y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, junto a la nueva orientación de los criterios de flexibilización en el ámbito europeo, han de conducir a un sistema de financiación suficiente, a diferencia de los diferentes mecanismos paliativos habilitados en los últimos años, cuyo rasgo común es su voluntad recenralizadora y el debilitamiento de la corresponsabilidad fiscal. El Cuadro 8 sintetiza el planteamiento descrito en las secciones anteriores de este trabajo.

31 “El boom, no la recesión, es el momento indicado para la austeridad fiscal”, afirmaba Keynes en 1937.

**CUADRO 8**  
**RESUMEN DE PROPUESTAS DE REFORMA**

LOFCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor transparencia y supervisión sobre operaciones de deuda a corto plazo, en especial, así como cómputo de anualidades y renegociaciones y novaciones de pólizas de crédito</li> <li>- Definición más precisa del concepto presupuestario de inversión o "actuación productiva", incorporando conceptos intangibles, en especial, relativos a I+D+i</li> <li>- Revisión a la baja del porcentaje máximo de carga de la deuda con respecto a los ingresos corrientes.</li> <li>- Reforma del sistema de supervisión y corrección, preferiblemente, a cargo del órgano de control externo autonómico.</li> <li>- Implantación de mecanismos coercitivos y/o sancionadores por incumplimiento, con vinculación al modelo de financiación autonómica.</li> <li>- Mayor flexibilidad en el régimen de autorizaciones, siempre y cuando la comunidad autónoma se sitúe dentro de sus límites globales de déficit y deuda.</li> </ul>
LOEPSF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de objetivos asimétricos de déficit y deuda entre CCAA, más flexibles que los actuales y sobre la base de criterios objetivos previamente acordados.</li> <li>- Modulación de los límites de deuda con respecto al PIB, a los ingresos no financieros y al indicador de "habitante ajustado".</li> <li>- Publicación de estadísticas oficiales sobre tipos de interés y primas de riesgo de las CCAA.</li> <li>- Reforma federal del CPFF e incardinación con la Conferencia de Presidentes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, la autonomía financiera, la coordinación y la estabilidad presupuestaria, como elementos definitorios del federalismo fiscal y como principios constitucionales, deben funcionar de manera armónica. La conjunción entre estos tres lineamientos es perentoria, frente a una disyuntiva que los ponga en peligro, junto a otros objetivos del Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución.



## BIBLIOGRAFIA

- 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", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 160, pp. 77-102.
- ALTO CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2013): *Informe sobre la deuda, déficit y financiación de la Comunidad Valenciana. Propuesta de bases para un nuevo sistema de financiación autonómico*, Valencia, Generalitat Valenciana.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (2013): "El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos inter se en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?", *La Ley Unión Europea*, 10, pp. 5-28.
- BALASSONE, F. y FRANCO, D. (2000): "Public investment, the Stability Pact and the golden rule", *Fiscal Studies*, 21 (2), pp. 207-229.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D. y ZOTTERI, S. (2002): "Fiscal rules for sub-national governments: What lessons from EMU countries?", ponencia presentada en la conferencia "Rules-Based macroeconomic policies in emerging market economies", IMF-World Bank, Oaxaca (México), 14-16 de febrero.
- BASSOLS, M.; BOSCH, N. y VILALTA, M. (2010): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, Monografies del Departament d'Economia i Finances, Barcelona, 13.
- CARRASCO DURÁN, M. (2013): "Estabilidad presupuestaria y comunidades autónomas", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, pp. 169-206.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de Federalismo Fiscal*, Ariel, Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact*, COM(2015) 12 final provisional.
- CPFF (CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA) (1992): *Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996*, accesible en [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- CPFF (2007): *Acuerdo 3/2007, de 24 de abril, por el que se establecen los criterios generales para la aplicación del déficit por inversiones previsto en la Ley Orgánica 5/ 2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo*, accesible en [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- CPFF (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, accesible en [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- CPFF (2012): *Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas*, accesible en [www.minhap.es](http://www.minhap.es).
- CRESPO, C.; MARTÍN HERRÁEZ, B.; MORA PEDRINACI, M.; PASTOR ESCRIBANO, Á.; RATA GARCÍA-JUNCEDA, I. y VELA ORTIZ, S. (2012): "El six pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea", *Boletín Económico de ICE*, 3022, pp. 3-13.
- DAFFLON, B. (2015): "The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice" en Ahmad, E. y Brosio, G. (eds.): *Handbook of multilevel finance*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 163-199.
- DAFFLON, B. y BEER-TÓTH, K. (2009): "Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control", *Financial Accountability & Management*, 25 (3), pp. 337-365.
- DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (2014): "Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länders. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 20, pp. 174-213.
- DE BURGOS, J. (1983): *España: por un Estado federal*, Barcelona, Argos Vergara.
- DE DIEGO ALONSO, J. (2014): "Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria", *Crónica Presupuestaria*, 2, pp. 78-124.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2013): "¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, pp. 59-68.

- DELGADO TÉLLEZ, M.; HERNÁNDEZ DE COS, P.; HURTADO, S. y PÉREZ, J. J. (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España*, Documentos Ocasionales del Banco de España, 1501.
- DUR, R.; PELETIER, B. y SWANK, O. H. (1997): *The effect of fiscal rules on public investment if budget deficits are politically motivated*, University of Washington / Economics Department, *Working Papers*, 9801003.
- ECHEVARRÍA, C. A. (1988): "Descentralización de políticas de estabilización", *Herri Ekonomia / Economía Pública*, 1, pp. 137-160.
- EYRAUD, L. y MORENO BADIA, M. (2013): *Too small to fail? Subnational spending pressures in Europe*, IMF Working Papers, 13/46.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., y Lago Peñas, S. (2013): "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre comunidades autónomas: una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada*, 63, pp. 117-136.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2014): "Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente", *Auditoría Pública*, 62, pp. 35-44.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195, pp. 139-163.
- FERNÁNDEZ LLERA, R.; LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda" en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (eds.): *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-146.
- GARCÍA, L. y JANNONE, N. (1999): *La deuda autonómica en los mercados de capitales*, Madrid, Civitas.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GORDO, E.; HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2015): "Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM", *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, pp. 27-44.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): "La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público", *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre, pp. 58-76.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013): "La nueva ley de estabilidad presupuestaria", *Boletín Económico del Banco de España*, abril, pp. 65-78.
- KING, D. N. (1984): *Fiscal tiers. The Economics of multi-level governments*, Londres, George Allen and Unwin.
- LONDON, S. y SMITH, C. E. (2000): "Government debt spillovers and creditworthiness in a federation", *Canadian Journal of Economics*, 33, pp. 634-661.
- LÓPEZ DÍAZ, A. y MORÁN MÉNDEZ, E. (2013): "El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda", *Presupuesto y Gasto Público*, 73, pp. 49-66.
- LÓPEZ MARTÍN, M. C. y DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. (2007): "Financiación de los gastos de capital: posicionamiento de las comunidades autónomas ante los nuevos escenarios", *Revista de Estudios Regionales*, 79, pp. 129-156.
- MEDINA GUERRERO, M. (2013): "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, pp. 109-147.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014): *Informe sobre los mecanismos de financiación de CC.AA. Balance 2012-2013*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2004): "El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria", *Hacienda Pública Española*, monográfico, pp. 127-150.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, Barcelona, Ariel, 2ª edición.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; BLANCO ÁNGEL, F., y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.

- MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J. V. y SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W. E. (2005): "Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373.
- PRIETO, J. M. y CANTALAPIEDRA, C. (2012): "El mercado de deuda pública de las comunidades autónomas", *Cuadernos de Información Económica*, 226, pp. 51-62.
- RODDEN, J. A. (2006): *Hamilton's paradox. The promise and peril of fiscal federalism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- RODDEN, J. y WIBBELS, E. (2002): "Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multi-tiered systems", *World Politics*, 54, pp. 494-531.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Á. (2013): "La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado", *Crónica Presupuestaria*, 1, pp. 5-39.
- RODRÍGUEZ de PRADO, F. y AMIGO DOBAÑO, L. (2002): "La financiación de la deuda pública autonómica a través de fondos de inversión: una propuesta para Galicia", *Revista Galega de Economía*, 11 (1), pp. 149-172.
- RUIZ ALMENDRAL, V. y CUENCA, A. (2014): "Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución", *Cuadernos de Información Económica*, 241, pp. 35-44.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y GARCÍA DÍAZ, M. Á. (2012): "El endeudamiento de las comunidades autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, pp. 124-163.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (2006): "La financiación autonómica después del nuevo Estatuto de Cataluña", *Mediterráneo Económico*, 10, pp. 221-236.
- SHAH, A. (2006): "Fiscal decentralization and macroeconomic management", *International Tax and Public Finance*, vol. 13, nº 4, pp. 437-462.
- TANZI, V. (1996): "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*, Banco Mundial, Washington, pp. 295-316.
- UXÓ, J.; PAÚL, J. y SALINAS, J. (2010): "Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 55-82.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. (2003): "Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, pp. 135-160.
- WEINGAST, B. R. (2014): "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development," *World Development*, 53(C), pp. 14-25.
- ZABALZA, A. (2007): "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 181, pp. 119-161.